



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5ª. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VIII - Nº 394

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 27 de octubre de 1999

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 046 CAMARA

“por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, acumulado a los Proyectos C-046, C-030, C-043, 051, C-06 y C-114 de 1999.

Honórables Representantes por medio de la presente los suscritos ponentes procedemos a rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 046 Cámara *“por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”*.

Comentarios generales

La finalidad del proyecto es propender por el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales, garantizando la existencia de recursos suficientes, destinados libremente por las autoridades locales, para la prestación de los servicios, la construcción de las obras que demande el progreso local, el desarrollo de sus territorios, la participación ciudadana y el mejoramiento general de la calidad de vida de sus habitantes.

Es indispensable –dada la situación de déficit fiscal estructural que vive el país y a la que se hará referencia más adelante– que los gastos corrientes, es decir aquellos que una vez adquiridos implican un gasto equivalente o mayor en las vigencias fiscales siguientes, tengan garantizado su pago.

No garantizar el pago de las obligaciones corrientes de las entidades territoriales equivale a permitir que el Estado no pague las pensiones y prestaciones de los maestros, médicos y los demás servidores sencillos que trabajaron y están trabajando al servicio de las entidades públicas.

La única garantía de estos gastos corrientes, es que su financiación se ampare en ingresos de la misma naturaleza, ingresos corrientes, recursos propios de las entidades territoriales que por su origen, impuestos, tasas o contribuciones de carácter pertinente permiten garantizar el pago de obligaciones igualmente permanentes.

Ese es el objeto central de la ley y se apega a una ortodoxia mínima en materia de administración pública, que indica que el Estado debe usar los escasos recursos de un país pobre como el nuestro, de forma tal que se logre el mayor provecho posible para toda la comunidad a través de la inversión social y no permitir que todos los ingresos se desvíen al pago de burocracia pública.

La descentralización sólo cumple su cometido en la medida que los territorios están en capacidad de cumplir con sus objetivos constitucionales y legales y de garantizar la prestación de servicios a sus habitantes en materias como salud, educación, servicios públicos domiciliarios, obras públicas, etc. Para tal fin, resulta indispensable la existencia de entidades territoriales fuertes, equilibradas y económicamente viables tanto en el corto como en el largo plazo. En caso contrario, la situación de estos entes se puede volver tan dramática que se vea comprometida la eficacia en la prestación de los servicios a su cargo, la autonomía de estas entidades, o, lo que sería peor, aún su existencia.

Así las cosas, el preocupante desequilibrio fiscal que enfrentan las entidades territoriales resulta una amenaza para el mantenimiento del sistema de autonomía territorial, por lo cual es necesario fortalecer a los departamentos, distritos, municipios y demás entes territoriales, dotándolos de instrumentos financieros que les permitan evitar esas dificultades y garantizar un manejo fiscal sano y racional.

La situación de las entidades territoriales, ocasionada por problemas estructurales tales como el monto del pasivo pensional, la falta de sostenibilidad económica de su estructura de gastos y la excesiva dependencia de que las caracteriza del situado fiscal y las transferencias nacionales, resulta crítica y mientras subsista, no es posible garantizar su funcionamiento o el cumplimiento de las funciones que corresponden a las mismas.

Por esa razón es indispensable tomar medidas que les permitan a los territorios atacar las causas estructurales que ocasionan esta problemática, así como generar en los mismos una racionalidad de gastos que garantice la relación entre ingresos y gastos de estas entidades y una eficiente utilización de los recursos.

Existen severos desbalances en los niveles de gastos de las entidades de control y los organismos de representación popular de las entidades

territoriales, frente a los ingresos propios de los departamentos, distritos y municipios, tal como lo manifestó el Gobierno Nacional en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, es entonces necesario hacer uso de los mecanismos que la Constitución otorga y establecer los mecanismos para regularizar la normal operación de éstos.

Pero no sólo la descentralización está en peligro, los efectos del déficit de las entidades territoriales sobre el conjunto de la economía nacional, pueden ser desastrosos razón por la cual es imperativo tomar las medidas de saneamiento y racionalización, que permitan que los gastos de las entidades territoriales no superen su capacidad de pago y se redimensionen ajustándose a su capacidad fiscal.

Fundamento jurídico del proyecto.

El alcance y contenido de la autonomía de las entidades territoriales es uno de los temas más importantes introducido por la Constitución de 1991, el tema ha sido ampliamente estudiado por la Corte Constitucional y es necesario antes de evaluar cualquier aspecto del proyecto de ley cuya ponencia se pone a consideración de la honorable Comisión, despejar cualquier clase de duda sobre la posible violación de esta institución jurídica.

El primer estudio profundo de la honorable Corte Constitucional sobre la autonomía de las entidades territoriales, se incluyó en la Sentencia C-478 de 1992, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes, que en los apartes pertinentes señaló:

"3.2 El bloque económico en la Constitución de 1991

La Reforma Constitucional de 1968 culminó un proceso de traslación de facultades de regulación de la economía al Presidente. La actual Constitución ha revertido esa tendencia. En concreto, lo que se hizo en la Asamblea Nacional Constituyente fue traspasar funciones económicas radicadas en cabeza del Presidente al Congreso y, notoriamente, a la Junta Directiva del Banco de la República, autoridad del orden nacional. Lo que debe tenerse presente es el carácter nacional de las autoridades encargadas de regular y reglamentar la actividad económica.

El Congreso mantiene su función de dictar los lineamientos de la intervención. En efecto, el art. 150-21, al reconocer la facultad del Congreso de expedir las leyes de intervención económica, exige que esta competencia se ejerza de manera precisa, para definir fines y alcances y, particularmente, dejando diáfano los límites de la libertad económica. Puede decirse que la facultad de intervenir en la economía dentro del sistema constitucional colombiano, en lo esencial, descansa primordialmente en el Congreso y por esto es una función que se ejerce en atención a intereses nacionales y unitarios.

La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse de la base hacia arriba, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (art. 340) donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas sino por el contrario teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales."

"..."

" 5.3. Tercera regla de solución de conflictos

Los principios expuestos (jerarquía, prohibición de vaciamiento de competencias), tienen una especial trascendencia en materias económicas, una de cuyas expresiones se mezcla en este proceso con la malla territorial. La tercera regla de solución pone de presente que en materias económicas se intensifica el alcance y peso de lo unitario. A contrario sensu las debilidades del elemento autónomo se exacerban cuando se trata de lo económico.

En el ámbito económico el principio de la unidad es esencial para evitar la desintegración y la disfuncionalidad del sistema. La administración de recursos escasos requiere de un manejo coherente y de una visión que sobrepase el corto plazo. En materia económica, como se vio, existe una tendencia cohesionante muy fuerte, más exactamente, una necesidad de unicidad muy marcada. De ahí que el principio de la jerarquía será también el que tenga aplicación preferencial."

" 5.4 Cuarta regla de solución de conflictos.

Esta regla se ocupa de la delimitación de competencias en función del interés económico y territorial subyacentes. A cada esfera de acción económica corresponderá una competencia. De este modo será nacional la competencia para imponer tributos a todos los habitantes del territorio, o la competencia para suscribir contratos de empréstito para aliviar un déficit fiscal nacional. Será departamental la competencia para contratar las obras de acueducto que sirve a tres de sus municipios. La competencia que se asigne, siguiendo esta metodología, deberá ser exclusiva en lo posible."

(...)

" 5.5 Los límites.

Se hará referencia en los párrafos siguientes a los límites de las fuerzas en tensión (lo unitario frente a lo autónomo). Este análisis permite entender la extensión real de las esferas de acción nacional y local.

De manera general, lo unitario, en los asuntos que puedan tener incidencia nacional, prima sobre lo autónomo en razón de la necesaria coordinación que tiene que ejercer y por su carácter preeminente para la vida social en su conjunto. Sin embargo, no puede expandirse la competencia nacional al punto de anular o reducir inconvenientemente las competencias locales. Este resultado, sería abiertamente contrario al espíritu y texto de los artículos 1º y 2º de la Carta Fundamental. Por eso es necesario precisar hasta dónde puede llegar teóricamente la competencia nacional.

Autonomía, como se expresó es el manejo de los propios asuntos, por autoridades elegidas por sufragio universal en la entidad territorial respectiva y bajo el escrutinio de los residentes a quienes se aplicarán esas medidas. La materia "propia relevante" de manera directa para cada localidad es límite de la competencia unitaria.

Una primera limitación apunta a la eficiencia en el manejo de ciertos asuntos. La esfera territorial que con un criterio objetivo pueda desplegar mayor eficiencia en una cierta materia es la llamada a asumir la respectiva competencia. Existen asuntos que por su misma naturaleza pertenecen al nivel nacional: regulación de la navegación aérea o marítima, defensa nacional, cambios, moneda, crédito, comercio exterior, relaciones internacionales, control de la actividad financiera y bursátil, etc.

Si se confiere a las autoridades locales el manejo de los asuntos de su respectiva entidad territorial, es lógico que las autoridades nacionales—hasta hoy omnipresentes— se retiren a un segundo plano, para adoptar una posición de ayuda y de reemplazo potenciales. Esta nueva actitud del Estado central obedece al principio de "subsidiariedad", consagrado en el segundo inciso del artículo 288 de la nueva Carta y tiene dos formas de expresarse.

El principio de la subsidiariedad en su variante positiva significa que la comunidad o entidad más amplia debe apoyar a aquella de menor alcance. El inciso del art. 365 de la Constitución así como el inciso segundo del 367 constituyen ejemplos de la utilización de la subsidiariedad positiva.

La subsidiariedad cabe asimismo interpretarla como la prohibición de intervenir en los asuntos locales a menos que sus autoridades se vean impotentes para realizar determinada tarea. La premisa básica será la de respetar la capacidad de acción de Municipios y Departamentos, de modo tal que sólo cuando no puedan objetivamente enfrentar satisfactoriamente una actividad, entrará a actuar el órgano nacional.

Es igualmente importante determinar los límites de las nuevas funciones y libertades concedidas a los entes territoriales.

Está en principio fuera de los límites de la competencia de un ente territorial aquella actuación que afecte negativamente a otros entes territoriales, incluso a los municipios comprendidos dentro de su propio territorio, si se trata de un departamento. El efecto negativo debe ser evidente y considerable, y en el caso de materias económicas se requiere que no se trate de meras fluctuaciones ordinarias del mercado. Esta limitación se haría extensiva a aquellos actos que signifiquen un daño para toda la Nación.

Establecida la necesidad de unidad jurídica, política y territorial por el artículo 1º de la Carta Fundamental, la salvaguarda de esa cohesión debe ser un factor que se exprese en toda acción de Estado. Por eso, no podrá ejercerse competencia autónoma alguna que ilegítimamente la vulnere.

La defensa de la unidad es predicable en materias económicas, por razones más bien desiderativas. En Colombia el Estado-aparato es pequeño en relación con las necesidades de sus ciudadanos y el territorio que debe abarcar. El Estado-Nación debe auspiciar una economía robusta, donde exista un mercado de bienes, servicios y capital fluidos y sin barrera alguna dentro de los límites nacionales. Los actos, políticas y abstenciones de las entidades territoriales que impidan la consolidación de ese mercado nacional o que obstaculicen el libre tráfico de bienes, personas y capitales, está fuera de la órbita de la autonomía que admite el numeral 2 del artículo 287 de la Carta.

(...)

“ Si la existencia de competencias propias, que serán ejercidas por autoridades locales, elegidas por los ciudadanos de la región, departamento o municipio es la característica que señala la existencia de un ejercicio autónomo de la función presupuestal —o para el caso, de cualquier función—, la aplicación de esa actividad a la asignación de fondos para unas tareas específicas en provecho de los habitantes del territorio, es el propósito último de todo el esquema autonomista. A ese respecto cabe citar el art. 9º de la Carta Europea de Autonomía Local intitulado “Los recursos financieros de las Entidades locales”, que afirma en su numeral 1º: “Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”. Sin recursos no hay posibilidad de realizar política autónoma alguna, pero incluso aún disponiendo de los mismos, la libertad que caracteriza la situación autónoma sería anulada en caso de limitarse su destino. Este es un punto delicado en el que el balance o articulación debe hacerse con el mayor cuidado, pues la autonomía del gasto no significa autarquía en consideración a la necesidad de preservar la unidad económica.

Correlativamente, es necesario destacar las particularidades de lo que hay de unitario en la materia presupuestal para así articularlas con lo autónomo territorial en esa materia. Esta temática, tiene relación directa con los mecanismos derivados de las necesidades de coherencia, coordinación y supremacía del interés general.

La unidad de presupuesto no se predica exclusivamente del presupuesto nacional. Existe, como se vio una “unidad de ingresos y gastos”. Esta realidad hace de los diversos presupuestos locales, Departamentales y del Nacional, más un sistema que un conjunto heterogéneo de haciendas. Las herramientas para tornar perdurable y operante esa unidad de ingresos y gastos deben apuntar a eliminar las tendencias individualistas propias de las administraciones locales que las coloquen en contravía de las exigencias nacionales, del denominador común de la política presupuestal territorial.

Se dejó establecido que en Colombia impera un sistema jurídico-económico de unidad monetaria, fiscal, aduanera y cambiaria. Adicionalmente, existe un sistema de planificación integrada. La economía, al menos la estatal, tiene un manejo centralizado que empezará a cambiar gradualmente a partir de la Constitución de 1991 a medida que se profundice el proceso autonómico. Por esto se requiere de un mecanismo que coordine y unifique los presupuestos de los entes territoriales entre sí y con el presupuesto nacional. En su ausencia, la unidad de las demás políticas corre peligro. La unificación puede adelantarse a través de dos vías. Coordinar la actuación local, seccional y nacional mediante instancias administrativas, como se hizo en la nueva Constitución para lograr la coordinación del proceso de planeación (ver arts. 339 inciso 2º; 340 incisos 1º, 3º y 4º; 341, 342, 344), o conseguir un ejercicio uniforme de la respectiva función (en este caso presupuestación), apelando a la fijación de unos principios y procedimientos comunes, aplicables tanto a lo nacional como a lo territorial.

La cohesión del sistema presupuestal asegura que un elemento más del sistema económico general esté trabajando al unísono en todo el territorio nacional. Pero además de satisfacer esa necesidad genérica, la cohesión presupuestal por vía de principios conlleva beneficios concretos nada despreciables.

El primero de ellos consiste en evitar desviaciones, anomalías o mutaciones en los presupuestos de las entidades territoriales. Para evitar que las nacientes administraciones territoriales de elección popular se vean tentadas a emprender obras y tareas desmesuradas o carentes de financiación o que adopten principios presupuestales y contables incompatibles con los utilizados en toda la Nación, se impone la necesidad de respetar ciertos cánones de funcionamiento en la materia.

Esos principios comunes a todas las haciendas garantizan también que las transferencias de la Nación a las entidades territoriales tengan el uso para el cual están destinadas.

La relación planificación-presupuestación se pondría en peligro de existir una independencia absoluta en materia presupuestal. Serían inútiles los planes Nacionales y Departamentales de desarrollo y obras si las partidas se destinaran en una mayoría a rubros específicos (prohibidos de manera general por el art. 359 de la Carta Política para el ámbito nacional). Las partidas asignadas a un Municipio se verían agotadas si éste mismo desconoce la regla de no hacer erogaciones que no estén incluidas previamente en el presupuesto. Siendo el presupuesto el mecanismo fundamental para la identificación concreta de los gastos y la canalización de los recursos existentes hacia los mismos, se comprende que es un requisito a posteriori indispensable para poner en movimiento el esquema que el sistema planeación se ha encargado de elaborar. La delicada relación entre la anualidad que debe caracterizar a todo el sistema presupuestario y la realidad de la existencia de proyectos, inversiones y necesidades multianuales se desvirtuaría de aplicarse el anualismo de manera literal por algún municipio o departamento con significación económica en el concierto nacional.

En el otro extremo del proceso de presupuestación se sitúa la contratación pública. La inexistencia de un orden presupuestal homogéneo se prestaría a toda clase de anomalías. Es posible que la mera vigencia de un código nacional de contratación sea un freno para esta

disfuncionalidad, pero los principios uniformes en materia presupuestal son una defensa más que conviene mantener.

Una política coherente de gasto público es tal vez el beneficio final que produce la unidad de principios y procedimientos presupuestales.

En el reciente proceso constituyente colombiano se encuentra este llamado –igualmente urgente– a la coherencia del sistema económico, que hace Antonio Yepes Parra en su presentación titulada “Por una constituyente con compromiso social”, reproducida a páginas 15, 16 y 17 de la Gaceta Constitucional N° 26 del jueves 21 de marzo de 1991: “Por otra parte, la coherencia entre Municipios, Departamentos y Nación, permitirá establecer un régimen de competencias para cada ente territorial, fundado en el firme convencimiento de que al nivel local deberá asignarse como responsabilidad todos aquellos bienes y servicios que sean necesarios para garantizar la sana convivencia social. Para ello los Departamentos y la Nación deberán fortalecer su capacidad de financiación y cofinanciación, asesoría y promoción de desarrollo, y el nivel local tendrá autonomía para ordenar el gasto y definir los procedimientos que estime más adecuados. En apoyo de lo anterior debe diseñarse un estatuto presupuestal, técnicamente concebido, que responda efectivamente a la iniciativa de la comunidad y no como un simple enunciado. Mediante éste se hará la asignación de los recursos y se integrará el gasto público nacional, departamental y municipal.” (G.C. N° 26. P. 16).”

(...)

“La relación jerárquica que desata la contradicción unidad-autonomía y que ha servido de explicación al esquema de articulación territorial tratado en este fallo, es una realidad en nuestro ordenamiento constitucional. El artículo 287 proclama la autonomía de las entidades territoriales “dentro de los límites de la Constitución y la Ley”. Esto significa que los entes territoriales sí pueden ser titulares de funciones o competencias que también ostenta la Nación, siempre y cuando se ciñan a lo que ordena la Constitución y la ley. Eso es precisamente lo que se buscó y se obtiene con el artículo 94 del estatuto orgánico vigente, que, al crear un necesario paralelismo entre las normas nacionales y las locales o seccionales, impide cualquier divergencia entre los diversos órdenes, apuntalando así la existencia de un sistema presupuestal homologado. Es preciso reconocer que el método de aplicación analógica consagrado en el artículo 94 es precursor del sistema, más complejo y completo, que instauraron los artículos 352 y 353 de la Carta.”

(...)

“ 12. Examen de los argumentos tercero y cuarto.

En relación con el tercer argumento de la demanda cabe recordar que lo económico y lo presupuestal, constituyen una materia unificada e interrelacionada. Con razón se ha dicho que conforman una “malla elástica”, en la cual una vibración en un sector afecta o puede afectar a todo lo demás. Por ello no hay falta de homogeneidad en la ley ni la hubo en el proyecto. Porque a pesar de ocuparse primordialmente del presupuesto nacional central y descentralizado, la referencia a las normas orgánicas de los entes territoriales es obligada si se quieren evitar disfuncionalidades que terminen incidiendo negativamente en la hacienda pública.

Los mismos argumentos (unidad de la economía y del mercado, unidad de hacienda pública, unidad del sistema presupuestal) militan en favor del reconocimiento de la coherencia que existe entre el título y el contenido de la Ley 38 de 1989.”

La anterior sentencia contiene los principales elementos que han sido desarrollados en jurisprudencia posterior. En Sentencia C - 004 de 1993, Magistrado Ponente: Doctor Ciro Angarita Barón, la Corte Señaló:

“ En la demanda que decide la presente sentencia, así como en otras que dieron ya origen a pronunciamientos de esta Corte, el tema de la

violación de la autonomía municipal subyace como argumento central e inspirador de todos los cargos. A manera de recapitulación y síntesis de lo ya dicho, se exponen los elementos conceptuales definidos por la Corte sobre este tema:

1. El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complementariedad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.

La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16. C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 287. C.N.).

2. En decisión anterior, a propósito de la Ley 86 de 1989 esta Corte señaló que la garantía institucional de la autonomía territorial posee un contenido constitucional básico, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador.

En principio, dicho contenido reúne cuatro requisitos esenciales, a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales, tal y como lo señala la Constitución.

3. Las relaciones entre el centro y la periferia o entre la Nación y los entes territoriales han variado a través del tiempo, no sólo como consecuencia de los cambios doctrinales e ideológicos que se han ido sucediendo, sino también como resultado de las necesidades funcionales derivadas de circunstancias económicas y desarrollos técnicos.

En relación con los aspectos doctrinales e ideológicos es importante subrayar cómo la clásica discusión decimonónica entre federalistas y centralistas ha ido perdiendo terreno en beneficio de una distribución de competencias a partir de la cual se logre el respeto de la identidad comunitaria local y de su autodeterminación, sin afectar la necesidad de coordinación y planeación de ciertas materias desde el nivel central.

En este contexto, es de resaltar la importancia que ha adquirido el nivel local en la organización política y territorial del Estado. El auge de las ideas sobre diversidad y la revaloración de las diferencias culturales y de la libertad y la identidad comunitaria local, han inspirado un tipo de relación centro-periferia, en la cual lo local posee una relevancia política desconocida hasta el momento. No sobra agregar que esta valoración de las diferencias no es ajena a la importancia que los derechos económicos, sociales y culturales, –con todo su trasunto

igualitario a partir del reconocimiento de las diferencias—, han adquirido en el ámbito de la protección de los derechos humanos durante las últimas décadas.

Este nuevo componente ideológico ha determinado cambios radicales en materia de participación política. Buena parte de los procedimientos y contenidos de la democracia participativa tienen aplicación en las comunidades locales.

En relación con las necesidades funcionales ha habido también cambios importantes. Durante el siglo XIX cierta autonomía local era el resultado de las condiciones impuestas por el subdesarrollo: el alejamiento de las regiones debido a la falta de medios de comunicación determinaba una cierta liberalidad y autonomía en el manejo de los asuntos locales por parte de las autoridades propias.

El mejoramiento de las comunicaciones entre periferia y provincia y, sobre todo, la dinamización de los procesos económicos y la intervención estatal, impulsaron la centralización de las decisiones en materia económica y financiera. Hoy en día, con las exigencias de la internacionalización de la economía y con la volubilidad de las coyunturas planetarias, la centralización de las decisiones en materia de planeación económica y financiera se hace indispensable.

Estas dos tendencias, hacia la autonomía en lo político y hacia la dependencia en lo económico, con todas las interferencias que de allí resultan, determinan el espacio, difícil de delimitar conceptualmente, en el cual se mueven las relaciones entre el centro y la periferia.

4. La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro de una República unitaria puede generar —en el ejercicio concreto del poder público—, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles seccional o local. Por eso en el proceso de articulación de los distintos intereses deben tenerse en cuenta los principios que introduce la Carta y las reglas que de ellos se derivan.

En este sentido, esta Corte ha considerado que existen, al menos, cuatro reglas de solución de conflictos de competencia entre los distintos niveles territoriales, que brevemente pueden ser resumidas así:

- Si en el ejercicio de sus competencias se enfrentan el interés nacional y el interés de la entidad territorial, a tal punto que no pueden ser articulables, prevalecerá aquel que concentre el mayor valor social.

- Si bien la ley, manifestación por excelencia de la soberanía en un Estado unitario tiene en la Constitución un valor relevante, ésta no puede ir hasta el punto de anular la autonomía de las entidades territoriales o coartar sus legítimas expresiones. Se trata entonces de dar aplicación al principio de vaciamiento de competencias.

- En materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario, con la consiguiente debilidad del elemento autónomo.

Por último, la delimitación de competencias entre los distintos órdenes territoriales y entre las entidades entre sí, debe establecerse en función del interés económico y territorial subyacente.

En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.”

Posteriormente, en sentencia 126 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional señaló:

“Dice el tratadista Francis-Paul Benoit, refiriéndose al fenómeno de la administración local.

“La existencia de colectividades locales, dentro del Estado-Nación y al lado del Estado-Colectividad, es el resultado de fenómenos históricos complejos relacionados con la misma creación de las formas políticas. Cuando los hombres han intentado organizarse en sociedad, bien se limitaron a constituir grupos parcelarios, tribus o ciudades, y ésta parece haber sido su primera tendencia natural, bien han tratado de constituir vastos conjuntos de carácter estatal, impuestos en general a los demás por un hombre o una minoría. Estas dos corrientes de fuerzas sociológicas se opusieron. La tendencia a la constitución de vastos conjuntos prevaleció frecuentemente, y de esta forma nacieron los Estados. Pero, en este caso, la oposición de estas dos corrientes ha continuado a veces en el interior del Estado ya constituido y ha llevado a una cierta división de las misiones públicas entre las autoridades del Estado y autoridades mucho más próximas de los administrados por su modo de designación y por su implantación territorial. Así nació el fenómeno de la administración local, que aparece como una modalidad de la ordenación del poder público dentro de un Estado”1.

El artículo 1º de la Carta Política, que hace parte del Título I, de los principios fundamentales, expresamente reconoce la forma unitaria del Estado, al igual que la organización descentralizada, y “con autonomía de sus entidades territoriales”.

El principio de la autonomía aparece luego reiterado en el artículo 287 ídem, según el cual: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Como lógica consecuencia de esta cualidad, se afirma en la norma citada que las entidades territoriales tendrán los siguientes derechos:

“1. Gobernarse por autoridades propias. 2.- Ejercer las competencias que les corresponden; 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4.- Participar en las rentas nacionales”.

Referido a los departamentos, el principio de autonomía se reconoce en el artículo 298 de la Carta Política así:

“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”.

Otra afirmación de la autonomía para el manejo de los asuntos que son propios de los Departamentos la constituye el cumplimiento de las funciones y las atribuciones normativas que corresponden a las Asambleas, según el art. 300 de la Carta Política, así como las atribuciones que se asignan al Gobernador como jefe de la administración seccional y representante legal del departamento (arts. 303 y 304 C.P.).

Una interpretación sistemática de los mencionados preceptos constitucionales, permite arribar a la conclusión de que el principio de la autonomía de las entidades territoriales y, particularmente, de los departamentos, que interesa para definir el presente asunto, supera el concepto de descentralización, que consagraba la Constitución de 1886, pues la autonomía de dichos entes implica su capacidad para autodeterminarse y gobernarse por órganos propios en forma independiente y sin injerencia del poder central, en lo interno, mediante la utilización del conjunto de las competencias que les han sido asignadas para el cumplimiento de los cometidos que le son propios.

Diferentes normas constitucionales limitan, regulan y encausan la autonomía de los departamentos; v. gr. el artículo 287 que dice que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus

intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley; el artículo 288 que trata de la ley orgánica de ordenamiento territorial que establecerá la distribución de competencia entre la Nación y las entidades territoriales y que "las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley"; el artículo 296 sobre la potestad prevalente del Presidente de la República frente a la de los gobernadores en materia de conservación del orden público; y el artículo 298 incisos 2° y 3° que establece que los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes, además de que la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Consecuente con lo anterior, hay que reconocer que el ámbito de la autonomía de las entidades territoriales aparece limitado en lo externo por la necesidad de mantener la forma unitaria del Estado, y la vigencia de la centralización política, así como también en lo interno, en los casos o situaciones expresamente regulados por la Constitución, o por ley, dentro de la órbita propia de las funciones que al legislador ordinario o al extraordinario les corresponden.

Es necesario precisar, que el artículo 287 de la C.P. no contiene una cláusula general de competencia que habilite al legislador para que, discrecionalmente y sin limitación alguna, restrinja la autonomía administrativa que corresponde a las entidades territoriales, pues resultaría contrario a la lógica y a la técnica jurídica que el constituyente haya reconocido la autonomía, como principio fundamental, en el art. 1° de la Carta Política y luego la desconozca, en norma posterior (art. 287, *ibidem*).

El legislador ordinario o el extraordinario, al hacer uso de sus respectivas competencias deben actuar ceñidos al principio de legalidad establecido en el art. 121 de la Carta Política y, además, dentro de unos criterios de racionalidad y razonabilidad, que aseguren y hagan real y efectiva la autonomía administrativa que el constituyente reconoció como un derecho a las entidades territoriales, dentro de la filosofía de la realización material y efectiva de los derechos que, entre los fines esenciales del Estado, señala el artículo 2° constitucional.

El concepto de autonomía departamental, en manera alguna, se opone a que como lo establece el artículo 302 de la Constitución Política, la ley pueda establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas y que en razón de ello pueda delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales."

Siendo claro de acuerdo con la jurisprudencia que la autonomía territorial no es absoluta cuando se trata de proteger la estabilidad macroeconómica, la gestión misma de las entidades territoriales o valores constitucionales superiores, caso en el cual prima lo unitario frente a la autonomía y esta debe sujetarse a lo que determine la ley.

En el caso concreto del proyecto que nos ocupa, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que el legislador tiene la competencia para limitar los gastos de las contralorías territoriales y organizar el gasto público interno de departamentos, distritos y municipios en la medida que con ello se preserve la estabilidad económica de la Nación y la unidad presupuestal del país. Sobre el particular en sentencia C-508 de 1996, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. La Corte indicó:

"6. Según el actor y uno de los intervinientes, las normas acusadas desconocen la autonomía territorial, pues limitan la capacidad de los municipios de presentar de manera autónoma sus presupuestos de gastos para el funcionamiento de las personerías y contralorías de ese orden territorial. Por el contrario, el concepto fiscal y otros de los intervinientes consideran que esa limitación se ajusta a la Carta, pues la autonomía territorial se ejerce dentro de los términos establecidos por la ley. Por ello, para dilucidar los cargos formulados por el demandante, la Corporación considera necesario referirse a la autonomía de que gozan las entidades territoriales, desde la perspectiva presupuestal, a fin de establecer si la determinación de los topes consagrados por la disposición acusada para la elaboración y aprobación de los presupuestos, en lo tocante a las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y las personerías de esos niveles, se encuentran ajustados a la Constitución Política.

Autonomía territorial, unidad presupuestal y ley orgánica del presupuesto.

7. La Constitución define a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1°), situación que ha llevado a precisar el alcance de cada una de esas características por parte de esta Corporación, quien ha dicho que la descentralización corresponde a:

"...un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la autonomía. En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario." 4

Dicho criterio ha sido reiterado al expresarse que la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas—territoriales y funcionales—, en la adopción de las decisiones, a fin de lograr una mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, mientras que la autonomía "encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses." 5

Acerca de la autonomía de las entidades territoriales el artículo 287 expresa que éstas gozan de dicha autonomía "para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley", y en consecuencia se les otorga la facultad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

8. Ahora bien, en materia presupuestal, ha dicho la Corporación que la autonomía de las entidades territoriales comporta dos alternativas: el modelo acentuado, en el que dicha autonomía resulta predominante y las faculta para manejar sus propios asuntos, con una libertad limitada de conformidad con la Constitución y la ley. En este esquema, de acuerdo con el Estatuto Superior corresponde a los departamentos (artículo 300) y a los municipios (artículo 313), a través de sus cuerpos colegiados de elección popular, poner en marcha un proceso presupuestal similar o paralelo al que expide el Congreso para el nivel nacional (Sentencia C-478 de 1992). Ello implica la capacidad de expedir por parte de los citados entes territoriales, normas orgánicas de presupuesto departamental y municipal (artículo 300-5 C.P. y 313-5 C.P. respectivamente). Por el contrario, en un modelo de autonomía presupuestal restringida, señaló la Corte en la sentencia C-478 de 1992:

"...lo decisivo es la regulación del presupuesto de la Nación. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. (...) Dentro de este esquema lo determinante no es la forma de hacer aplicables los principios nacionales en los niveles territoriales inferiores, sino el hecho de ser relevante únicamente lo nacional. Ninguna consideración se presta a los presupuestos locales, ni se dispone de un concepto integrado de presupuesto. El principio de unidad de presupuesto se predica de la conformidad entre el presupuesto general de la Nación y el de las entidades descentralizadas funcionalmente o entre aquél y los presupuestos de las otras ramas del poder."

Además, en este modelo, el predominio de la ley orgánica sobre las disposiciones presupuestales territoriales (orgánicas y anuales) se manifiesta por "la imposición de los principios que aquella establece bien sea de manera directa o valiéndose del recurso de la aplicación analógica". Por ello, recuerda la Corte, en "la Asamblea Nacional Constituyente, el temor a que alcaldes y gobernadores dilapidaran fondos y ordenaran la construcción de obras públicas cuyos costos superaran las posibilidades de las respectivas entidades territoriales, y a que incurrieran en excesos burocráticos y clientelistas, fueron motivos determinantes que llevaron a la Comisión Quinta a consagrar la norma del artículo 353 de la C.P.⁶

9. De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

Como lo ha expresado la Corporación,⁷ la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

10. Debe precisarse que la autonomía presupuestal, "es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N. art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las contralorías departamentales y municipales (C.N. art. 272) (...)" (Sentencia No. 517 de 1992), entidades que están sujetas a las mismas limitaciones establecidas por la Carta Política y por la ley orgánica del presupuesto.

Unidad y razonabilidad del presupuesto

11. De otra parte, acerca del principio de unidad presupuestal y de razonabilidad del presupuesto, que se constituyen en pilares del sistema presupuestal en Colombia, ha dicho la Corte:

"...estas características (principio de razonabilidad y de unidad) de la ley orgánica del presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del artículo 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la ley orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador."⁸

Así mismo, en esa oportunidad precisó la Corporación, que la ley orgánica del presupuesto se constituye así como una herramienta que se autocontiene, ya "que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales".

Dijo entonces la Corte:

"Entre ellos se pueden mencionar: a) el principio de la unidad presupuestal: los ingresos y los gastos del Estado deben estar agrupados en un mismo documento; b) el principio de la universalidad: todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto (...); c) el principio de la unidad de caja: todos los ingresos públicos ingresan, sin previa destinación, a un fondo común donde se le asignan a financiar el gasto del Estado (art. 359 C.P.). Todos estos principios están encaminados a darle coherencia interna al proceso de presupuestación y congruencia con el otro gran proceso económico de distribución de recursos y cargas que es el de planeación."⁹

12. De lo expresado se concluye que en Colombia la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos especiales, se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que así lo señalan, como también por los preceptos consagrados en la ley orgánica, pues ésta contiene la normatividad de la cual emana el sistema presupuestal al que se ha hecho referencia, aplicable a todos los órdenes territoriales, como también a las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo.

Vigilancia fiscal, autonomía, y unidad y razonabilidad del presupuesto.

13. Ahora bien, resulta necesario destacar que el artículo 372 de la Carta Política señala que la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas; y que es competencia de las asambleas y de los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas "dotadas de autonomía administrativa y presupuestal." Esta disposición se encuentra en armonía con los artículos 300 numeral 5o. y 313 numeral 5o., los cuales establecen como facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales, la de expedir las normas orgánicas del presupuesto y el presupuesto anual de rentas y gastos de la respectiva entidad territorial.

Dichas disposiciones orgánicas que pueden expedir las citadas entidades, son actos administrativos de carácter general, los cuales deben sujetarse en su expedición a las prescripciones constitucionales y a lo dispuesto en la ley orgánica del presupuesto, por ser esta normatividad la que organiza el sistema presupuestal colombiano, según ya se anotó.

Dentro del contexto referido, en la programación del presupuesto de las contralorías y personerías departamentales, municipales y distritales, éstas remiten su proyecto a los gobernadores y alcaldes para su incorporación a los de dichas entidades territoriales. A su vez los gobernadores y alcaldes someten a consideración de las asambleas y concejos el proyecto de presupuesto de la respectiva entidad para su aprobación, en todo lo cual las citadas entidades se encuentran sujetas también a las prescripciones y limitaciones establecidas en el mencionado sistema presupuestal.

14. La Corporación comparte entonces el criterio expresado por el representante del Ministerio de Hacienda y por el Procurador General de la Nación, quienes manifiestan que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer límites a la elaboración y aprobación del presupuesto de gastos de funcionamiento de las contralorías municipales y distritales, por cuanto además dicho tope máximo se debe calcular con base en el presupuesto vigente incrementado máximo en un porcentaje igual al del índice de precios al consumidor previsto para la respectiva vigencia fiscal, sin que con ello se lesione la autonomía presupuestal de las entidades territoriales.

Si ello no fuera así, la unidad presupuestal consagrada en la Carta Política de 1991 debería ceder ante la autonomía territorial de los municipios y distritos especiales, lo cual, como lo anota el señor Procurador, atentaría contra la prevalencia del interés general sobre el particular consagrado en la Constitución, y contra el referido principio de unidad, pilar sobre el cual se establece constitucionalmente el sistema presupuestal colombiano.

15. Todo lo anterior se ve confirmado por lo preceptuado por el artículo 313 ordinal 4º, según el cual, los concejos votan "de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales" (destacado no originales), lo cual muestra que la Carta ha atribuido competencia al Legislador para regular los gastos municipales, como es obvio dentro del respeto del contenido esencial de que gozan las entidades territoriales.

Las normas impugnadas y la autonomía territorial y de las entidades de control.

16. Por lo expresado no observa la Corte que los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996 vulneren la Constitución al establecer que los alcaldes en lo tocante a su iniciativa, y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos respectivos, deban tener en cuenta que "las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal", pues este contenido normativo tiene sustento en lo señalado por el constituyente en relación con la autonomía presupuestal, y en particular los gastos de los municipios.

17. Lo anterior tampoco desconoce la autonomía presupuestal de las entidades de control -contralorías y personerías- como lo afirma el demandante, ya que no se trata de una disposición que consagre una intromisión indebida del legislador, pues dicha autonomía no es absoluta. La soberanía presupuestal del órgano de elección popular, como se aprecia, tiene una limitante establecida por el propio Constituyente, que quiso a través de la consagración del artículo 352 superior conservar el principio de unidad presupuestal para los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Y si bien las entidades de control tienen autonomía en el manejo del presupuesto, lo cierto es que también están sometidas al principio de unidad presupuestal, por lo cual puede la ley limitar el monto de las apropiaciones previstas para los gastos de funcionamiento de las mismas.

En ese orden de ideas, no observa la Corporación ninguna vulneración del artículo 272 de la Carta Política invocado por el actor, pues como ya se advirtió, dicha disposición consagra la facultad de vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejerce en forma posterior y selectiva. Además, el citado precepto establece la competencia de las asambleas y concejos distritales y municipales de organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, la elección del contralor, las funciones de éste, y los requisitos para ser elegido contralor, así como las inhabilidades e incompatibilidades, materias diferentes a las que son objeto de estudio. Además, se repite, no se observa que los preceptos acusados limiten sin autorización constitucional, la programación y aprobación de los presupuestos de gastos de las contralorías y personerías territoriales, pues tal restricción tiene fundamento en el artículo 352 de la Carta.

De otra parte, debe manifestar la Corporación que los argumentos expresados por el coadyuvante para solicitar la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas por presunta violación del artículo 267 de la Carta no son de recibo, pues esa norma constitucional establece el contenido de la función de control fiscal, en cabeza de la

Contraloría General de la Nación para el nivel nacional, lo cual no corresponde a la materia regulada por los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996.

18. Por todo lo anterior, a juicio de la Corporación, la disposición demandada no viola la autonomía territorial de los municipios ni de los distritos especiales, pues el establecimiento del límite máximo para la elaboración y aprobación de los presupuestos, respecto de las apropiaciones para gastos de funcionamiento de sus contralorías y personerías, constituye una limitación a dicha autonomía ajustada a la Carta, pues el propio artículo 287 faculta a las entidades territoriales a gozar de ella para la gestión de sus intereses "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Al contrario de lo expresado por el actor, la ley orgánica del presupuesto sí puede fijar los referidos límites de gastos de funcionamiento a los órganos de control de las respectivas entidades territoriales.

De manera pues, no se vulneran la autonomía territorial consagrada en el artículo 1º de la Carta por las razones ya anotadas, ni el artículo 2º, pues no se están desconociendo los fines esenciales del Estado, ni se desconoce la soberanía popular (artículo 3º), ni la prevalencia de la Constitución sobre las normas de inferior jerarquía (artículo 4º), ni la estructuración del Estado consagrada en el artículo 113 de la Carta, pues en ningún momento se observó una intromisión indebida ni del Legislador ni del Gobierno Nacional, en temas propios de las entidades territoriales y de los órganos de control fiscal de los diferentes niveles.

Limitación de gastos, ley orgánica de presupuesto y principio de anualidad.

19. Con todo, se podría afirmar que las normas acusadas son inexecutable por desconocer el contenido específico de la ley orgánica del presupuesto, puesto que corresponde a ese tipo de ley regular el proceso presupuestal pero no determinar el monto de un gasto concreto al interior de las entidades territoriales. Así, una ley de contenido procedimental como la -orgánica del presupuesto- estaría decidiendo sobre un asunto material, como es el monto máximo de un gasto. De esa manera, además, se podría argüir, se está violando el principio de anualidad presupuestal, pues la decisión del gasto corresponde cada año a la autoridad respectiva (Congreso, asamblea o concejo), mientras que la norma acusada limita y predetermina tal facultad. Según estos argumentos, esa norma estaría violando entonces los artículos 151, relativo al contenido propio de la ley orgánica presupuestal, y 346, que señala que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

La Corte no comparte esos criterios, pues el artículo 352 permite que la ley orgánica del presupuesto regule lo correspondiente a la elaboración (programación) y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual precisamente desarrolla la disposición acusada. Además dicha regulación no excluye la posibilidad de que la referida ley pueda establecer limitaciones generales y abstractas en materia de gastos de funcionamiento, a los proyectos que elaboren los alcaldes y que aprueben los concejos respectivos, las contralorías y personerías distritales y municipales, en lo tocante a la presupuestación de sus gastos de funcionamiento, como ocurre con las disposiciones acusadas.

20. El artículo impugnado es entonces una expresión del principio de unidad presupuestal pues forma parte del Estatuto Orgánico de presupuesto, el cual, junto con las disposiciones constitucionales citadas conforman el sistema presupuestal colombiano, que como se anotó, quiso el Constituyente de 1991 establecer, a fin de organizar esta función en los diferentes órdenes territoriales.

De manera que por las razones expuestas, la Corporación procederá a declarar executable el artículo 28 de la Ley 225 de 1995 por encontrarlo ajustado a la Constitución Política Colombiana.

Jurisprudencia similar ha sido proferida por la Corte en múltiples sentencias dentro de las cuales se pueden citar las siguientes: C-478 de 1992, C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-98 de 1993, C-126 de 1993, C-216 de 1993, T-240 de 1993, C-541 de 1993, C-545 de 1993, C-11 de 1994, C-130 de 1994, C-216 de 1994, C-423 de 1994, C-497 de 1994, C-520 de 1994, C-152 de 1995, C-205 de 1995, T-201 de 1995, C-82 de 1996, C-177 de 1996, C-486 de 1996, C-101 de 1996, C-508 de 1996, C-272 de 1996 y C-32 de 1996.

Es claro entonces que el proyecto de ley que se somete a debate cuenta con amplia jurisprudencia que lo respalda y se enmarca en campo en el cual lo unitario prima sobre lo autónomo, razón por la cual se le dará trámite de orgánica, muy especialmente por las graves circunstancias de orden macroeconómico que motivan el proyecto y cuyas consecuencias se describen a continuación.

Contexto macroeconómico del proyecto

La exposición de motivos que puso a consideración el Gobierno es amplia en detalles sobre el alcance de la crisis fiscal, pero a las razones allí expuestas es necesario agregar dos, que ajuicio de los ponentes no dejan la menor duda sobre la necesidad de las disposiciones estructurales que se proponen, para dar viabilidad financiera a los gobiernos locales y alejar los riesgos que para la estabilidad macroeconómica representa su insolvencia.

a) *El Calvario de las pensiones*

Pocos derechos son más justos que el de los pensionados, ciudadanos comunes que tras cumplir los tiempos requeridos por la ley para obtener el derecho, dependen en su vejez de estos recursos para poder sobrevivir. El deudor es el Estado.

La anunciada crisis pensional existe ya, más de dieciocho mil pensionados han dejado de recibir sus mesadas, por no tener las entidades territoriales recursos suficientes para pagarles. El monto de la deuda pensional es ya escalofriante, sesenta y siete billones de pesos. El problema representa una potencial crisis social de gran envergadura que no se puede dejar de tener en cuenta. ¿Cómo se llegaron a adquirir estas obligaciones y no se previó que no existían los recursos para cumplir con ellas?

En algunos casos el abuso sobre el presupuesto público como es el caso del departamento del Chocó, hace impagable la deuda, con una pensión promedio de \$ 6.315.000, frente a un valor promedio en las entidades territoriales de \$ 2.042.000 para 1999 y con muy escasos ingresos propios de libre destinación, va a ser muy difícil responder por esa deuda si el gasto de funcionamiento o corriente no se ajusta a las posibilidades reales del departamento.

El problema tiene una raíz muy honda, durante muchos años los derechos pensionales se adquirieron como una común conquista laboral, en ejercicio del derecho reconocido por las Cortes a mejorar las condiciones de trabajo, sin consideración al amparo financiero de las obligaciones que se adquirían. Sólo con la Constitución de 1991, el derecho a la seguridad social adquirió el rango de derecho fundamental, su desarrollo, la Ley 100 de 1993 intentó crear un sistema financiero y se inició el lento proceso de organización del sistema de pensiones territoriales, en esa etapa se encuentra el proceso.

En estas circunstancias, es apenas elemental que encontrándose gran parte de los fiscos territoriales sin recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones adquiridas en el pasado y que se están adquiriendo en el presente, no es posible permitir que los gastos de funcionamiento, que tienen vocación de permanencia, puedan ser superiores a los ingresos corrientes de libre destinación, únicos con los que cuenta la entidad para el pago de sus obligaciones, que también tienen vocación de permanencia y no se limiten racionalmente atendiendo a la capacidad financiera de cada entidad.

b) *La Estabilidad Macroeconómica*

La información de la Contraloría General de la República sobre la deuda pública territorial a diciembre 31 de 1998, hace evidente que la estabilidad económica del país puede verse comprometida por el muy elevado monto de esta.

La deuda externa de las entidades territoriales, de acuerdo con esa información, sumaba más de cuatro billones trescientos mil millones de pesos, su pago requerirá un enorme esfuerzo y si llegara a dejar de servirse podría generarse un efecto similar al producido por el incumplimiento del estado de Minas Gerais, en el Brasil en febrero del presente año y que afectó a todo el continente. Las entidades territoriales titulares de esa deuda han sido responsables hasta la fecha, pero si su situación financiera se continua deteriorando, ¿cómo van a pagar? Existen razones de carácter macroeconómico que hacen inevitable limitar los gastos de las entidades territoriales, para que estas sólo gasten en la medida que sus ingresos se lo permitan, no sólo para poder garantizar su subsistencia y el pago de sus obligaciones, sino también para evitar que el desgredado manejo financiero, evidente cuando se gasta más de lo que se recibe, afecte la estabilidad económica del país.

Por su parte la deuda interna consolidada de las entidades territoriales, ascendía a más de ocho billones de pesos, suma que supera el patrimonio de la banca nacional en su conjunto, hecho que hace evidente que el sistema financiero del país afronte un nuevo riesgo, el de la insolvencia de las entidades territoriales. No puede dejar de tenerse en cuenta los riesgos estructurales que representa la actual estructura presupuestal de las entidades territoriales, sólo ajustar los gastos a la capacidad financiera de cada entidad, permitirá su estabilidad y la de todo el país.

Con la aprobación de este proyecto las entidades territoriales generarían un menor gasto hasta el año 2004 de 3 billones 220.322 millones, lo cual representa el 2.5% del PIB anual y a partir del año 2004 se generará un **ahorro anual** de 849.144 millones de pesos.

Los proyectos que se acumulan

Para efectos de facilitar el debate de las diferentes propuestas que se han presentado para estudio de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, la honorable Presidencia de la Comisión ordenó acumular al Proyecto C-046, los siguientes proyectos: C-030, C-043, 051, C-061 y C-114, todos de 1999. A continuación se informa el estudio realizado por los ponentes sobre los mismos y las recomendaciones que se ponen a consideración de la honorable Comisión:

Proyecto C-030

El proyecto contiene una amplia reglamentación sobre la operación y funcionamiento de los municipios y en especial de los concejos municipales, en primer lugar, asigna a los alcaldes nuevas funciones en materia ambiental, después señala que para la categorización de municipios se computen todos los ingresos del municipio incluidas las transferencias de la Nación, posteriormente desarrolla en detalle el trámite de las decisiones de los concejos, sus comisiones, mesas directivas, secretarios, la moción de observación, la aprobación automática de los presupuestos del órgano colegiado, la participación en juntas directivas, las licencias de los concejales, sus honorarios, seguros, gastos adicionales para transporte, desplazamiento y estadía, sistema de empalme, debates, temas de orden público, de administración presupuestal y sobre elección de personeros.

Sin desconocer la loable intención de los autores del proyecto y su deseo de reglamentar la Constitución de 1991, aportar importantes elementos sobre la situación y perspectiva del municipio colombiano y proponer herramientas acordes con las necesidades y realidades del municipio, no se encuentra soportado en consideración alguna que demuestre su viabilidad financiera.

No es posible desconocer las grandes necesidades de los concejos municipales, pero mirar los concejos y desconocer la situación del municipio, equivaldría a confundir el todo con la parte. El municipio es

la institución territorial; el concejo es su órgano de control político, un órgano más en el marco de la distribución de competencias realizadas directamente por la Constitución.

La situación financiera de los municipios tal como se expuso ampliamente en la presentación del proyecto 046 por parte del gobierno nacional y se ha analizado en la presente ponencia, dista mucho de ser holgada, es más en la mayoría de ellos no se están usando los recursos públicos para la prestación de los servicios públicos, que son la razón de ser de los municipios. Pretender autorizar la realización de mayores gastos por cuenta del órgano de control político no parece en ese contexto una decisión acertada, así como tampoco es recomendable regular con absoluto detalle desde la nación los procedimientos de aprobación de acuerdos, las cesiones, creando nuevos órganos burocráticos cuyo costo nadie ha mencionado, mientras la ciudadanía espera por la prestación de los servicios públicos fundamentales.

Merece especial análisis la propuesta incluida en el artículo segundo del proyecto, que al permitir incluir las transferencias nacionales para el cálculo de la categorización municipal, eleva de categoría automáticamente a todos los municipios, aumentando igualmente los costos de los honorarios de los concejales, con los mismos recursos, conduciendo directamente al abismo financiero a la mayoría de los municipios del país. Exactamente lo contrario propone el artículo segundo del proyecto que se pone a consideración de la Comisión, que al definir la base de cálculo para la categorización sobre los ingresos corrientes de libre destinación, hace que esta cumpla con su cometido constitucional que es permitir la diferenciación entre entidades para que sus gastos se acomoden a sus ingresos y no pretender una falsa igualdad, que no se ajusta a la realidad económica y la razón de ser del municipio.

Como quiera que el proyecto que los ponentes proponen son normas que realmente buscan el equilibrio financiero de los municipios, la racionalidad en el manejo de sus recursos y la transparencia en el desarrollo de la actividad política en estos, que no coinciden con las incluidas en el proyecto 030 de la Cámara, no se incluye propuestas de este en el articulado que se somete a consideración de la Comisión.

Proyecto C-043

El proyecto propone reglamentar la elección del personero municipal y asignarle a dicho funcionario las funciones de veedor del tesoro, en los municipios donde no haya contraloría.

Dadas las actuales circunstancias de los fiscos municipales, tantas veces analizada y habiendo logrado los ponentes consenso con el Gobierno para no liquidar las personerías municipales, difícilmente se puede aspirar a incluir en el proyecto disposiciones que tengan la eventualidad de generar mayor gasto público municipal en funcionamiento de las personerías, por esta razón no se incluyó en el articulado que se pone a consideración las disposiciones propuestas en el proyecto de ley 043 de la Cámara.

Proyecto C-051

La mayoría de las propuestas del proyecto de ley 051 de la Cámara fueron acogidas en el proyecto que se pone a consideración haciendo los necesarios ajustes para conciliarlo con el proyecto 046. Se propone categorizar los departamentos, no las asambleas, acogiendo la propuesta del gobierno, pero conservando la idea fundamental del proyecto 051. Los dos proyectos incluyen límites a los gastos de las asambleas, los ponentes proponen acoger aquellos que cuentan con el soporte financiero propio de los departamentos. Las incompatibilidades propuestas en el 051, se fusionaron con las propuestas en el 046, de forma tal que se lograron substanciales mejoras a las dos propuestas. Frente al sistema de remuneración de los diputados se adoptó la fórmula del Proyecto 046, mejorándolo, de forma que puede resultar incluso más ventajoso para los diputados.

En términos generales puede decirse que los textos de los proyectos 046 y 051 se fusionaron, mejorando ambos su contenido y acomodándose a la situación fiscal de los departamentos.

Proyecto C-061

El proyecto 061 de la Cámara propone precisar el alcance de las inhabilidades de los gobernadores para postularse a otros cargos de elección popular. El sentido del mencionado proyecto fue recogido en su totalidad en la propuesta que se pone a consideración de la comisión, en el cual se señala que la inhabilidad se extiende por dieciocho meses después del retiro del cargo. En consecuencia puede afirmarse que el texto del proyecto 061 de la Cámara se fusionó en su totalidad al proyecto 046 de la misma corporación.

Proyecto C-114

El proyecto propone establecer la moción de censura en el nivel municipal, sin entrar a discutir la importancia de desarrollar todos los instrumentos de control político, en la administración municipal, los ponentes han considerado que es fundamental fortalecer la gestión a ese nivel, considerando que no es oportuno en la actualidad introducir factores que distorsionen la administración municipal, en un momento en que se requiere el máximo nivel de coordinación entre las instituciones territoriales para superar la profunda crisis por la que atraviesan, es por esta razón que en el texto que se pone a discusión de la Comisión, no se incluye el tema de la moción de censura municipal.

Contenido de la reforma y alcance del proyecto

Los ponentes proponemos la modificación de algunas de las disposiciones que puso a su consideración el gobierno, con el fin de equilibrar esa propuesta con los intereses de las entidades territoriales y hacerla más viable en su aplicación. A continuación se explicará el contenido del proyecto y las modificaciones que ponemos a consideración de la H. Comisión.

El proyecto consta de un total de 68 artículos, divididos en siete capítulos, a saber:

1. Categorización de las entidades territoriales

El proyecto prevé la clasificación tanto de los departamentos como de los municipios en diversas categorías, relacionadas con su capacidad de gestión administrativa, y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación.

Esta clasificación resulta novedosa para los departamentos, donde la figura de la categorización no existía. El objetivo, desde esta perspectiva, es adecuar los niveles de gasto de los departamentos a las verdaderas necesidades de cada una de tales entidades territoriales.

En el caso de los municipios, la modificación a la categorización propuesta por la Ley 136 de 1994, tiene como finalidad adecuar su categoría a su capacidad administrativa a sus ingresos corrientes anuales, que de acuerdo con la ley orgánica de presupuesto son los ingresos tributarios y no tributarios, efectivamente recaudados, más los recursos por concepto de participación en los ingresos corrientes de la nación de libre destinación. No forman parte de los recursos propios para estos efectos, las transferencias de destinación forzosa, los recursos de crédito, los recursos del balance, la venta de activos fijos, las regalías, la titularización, las transferencias departamentales, los recursos de cofinanciación y en general los recursos de capital o no permanentes, aquellos que se dan en una vigencia fiscal pero no se vuelven a presentar en las vigencias fiscales siguientes.

La categorización tanto de los departamentos como de los municipios contiene algunas excepciones, para los casos en que los departamentos, distritos o municipios cumplan con el requisito de la población pero cuyos ingresos superen el monto establecido, caso en el cual se ubican en la categoría superior. Cuando no lo alcancen, la clasificación se hace en relación con los recursos propios de manera que se garantice la posibilidad que tienen los municipios para financiar por sí mismos sus gastos de

funcionamiento o al menos una buena proporción de los mismos. En esta forma, se da al criterio de recursos propios un mayor peso del que tiene hoy en día en la categorización, con el fin de reconocer la realidad financiera de los municipios y de dar las señales correctas a las administraciones locales para que hagan un mayor esfuerzo fiscal si quieren ver mejoradas sus remuneraciones.

Los ponentes proponen precisar que la categorización de los departamentos es presupuestal, que su objeto es facilitar instrumentos para que su estructura de gastos les permita cumplir con sus funciones sociales. Igualmente se propone eliminar la precisión sobre el concepto de ingresos corrientes propio de la ley orgánica de presupuesto y más teniendo en cuenta que el concepto que se proponía es igual al contenido en la mencionada ley. Igualmente se redacta con mayor claridad el principio según el cual las obligaciones laborales de salud y educación puede clasificarse como gasto de funcionamiento cuando se adquieran con recursos de la entidad territorial. Se unifica el tratamiento para la certificación de departamentos, distritos y municipios en una respectiva categoría, facilitando los procedimientos.

2. Saneamiento Fiscal de las entidades territoriales

La primera razón del proyecto es la viabilidad financiera del país como un todo, por cuanto la crisis fiscal de las entidades territoriales ha adquirido tal dimensión que amenaza la estabilidad económica. La acumulación de más de dos millones de pesos en deuda causada, originada en trabajo o servicios ya prestados, pensiones y bienes ya en poder de las entidades y la previsible imposibilidad de pago de las obligaciones que en el presente se están causando, hace inevitable el establecimiento de correctivos estructurales que permitan el saneamiento fiscal de los departamentos, distritos y municipios, dando aplicación a los artículos 302, 308, 312 y 320 de la Constitución, entre otros.

Para este fin, el proyecto contempla normas dirigidas a determinar las fuentes de los recursos con los cuales se pueden financiar gastos de funcionamiento, excluyendo de las mismas, entre otros, al situado fiscal, las transferencias, los recursos del balance, los recursos de cofinanciación, las regalías y compensaciones, los recursos de crédito, los recursos provenientes de procesos de titularización, las sobretasas a la gasolina y el ACPM, el producto de las privatizaciones, etc. Con base en esa disposición, el proyecto establece límites a los porcentajes de ingresos de libre destinación que los departamentos, distritos y municipios pueden destinar a la financiación de sus gastos de funcionamiento. Así mismo, se determina el valor máximo que los departamentos pueden destinar, en total, a la financiación de los gastos de funcionamiento de las Asambleas y de las Contralorías Departamentales, así como de los gastos de los concejos, contralorías y personerías distritales y municipales. Para permitir que las entidades territoriales se adapten a los niveles que sus recursos les permiten, se establecen para el cumplimiento de las metas establecidas períodos de transición que tienden a reducir estos gastos en el mediano plazo.

La justificación de estas medidas es que uno de los factores que ha contribuido a agravar la situación financiera de los departamentos y municipios es el elevado nivel de los gastos de funcionamiento y, dentro de éstos, la exagerada participación de los gastos de las asambleas y las contralorías, en la medida en que el promedio los gastos de estas dos dependencias es del 27.3% de los ingresos de que disponen los departamentos para financiar gastos corrientes o, si se prefiere, el 42.3% de los ingresos tributarios de este nivel.

En lo que se refiere a las Contralorías, casi todos los departamentos incumplen los límites legales de gasto vigentes en el país. En 1997 sólo cuatro Contralorías departamentales tuvieron apropiaciones inferiores a los límites establecidos, en tanto que los restantes los superaron en porcentajes que van del 30 al 300%. En los municipios, la participación de estas dependencias dentro de los gastos de funcionamiento totales presentan valores frente a los ingresos propios que van del 7.6% en los

municipios de categoría especial (Bogotá, Medellín y Cali) al 27% en los de categoría sexta.

Establecer límites a los gastos de funcionamiento evitará que se mantengan situaciones insostenibles, como el caso del departamento de Santander que gastó en su funcionamiento durante 1998 el 221% de sus ingresos corrientes; el de Magdalena que gastó el 188%; el de Guainía que gastó el 166% y el de otros nueve departamentos que gastaron durante ese año en funcionamiento más del 100% de sus ingresos corrientes de libre destinación, generando a su vez obligaciones de largo plazo sin soporte financiero.

Así las cosas, como quiera que la autosuficiencia financiera de las entidades territoriales es un objetivo inherente al fortalecimiento de la descentralización, es necesaria la adopción de correctivos urgentes dirigidas a su saneamiento inmediato y al fortalecimiento y modernización de su estructura administrativa e institucional de manera que puedan cumplir con las competencias en un marco de mayor autosuficiencia financiera. Sin embargo, este saneamiento de las entidades territoriales no será posible en tanto no se logre una profunda racionalización de los gastos de funcionamiento tanto de las administraciones centrales como de las entidades descentralizadas y de dependencias como las contralorías y las asambleas, los ponentes proponen no incluir en el porcentaje de ajuste directo a las personerías por considerar que la actual situación de orden público y de violación de derechos humanos por parte de las fuerzas irregulares beligerantes, hace imposible su supresión.

De igual manera, utilizando la facultad establecida en el artículo 308 de la C.N. (para limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías), el proyecto busca que las Asambleas, concejos, contralorías y personerías se pongan también a tono con la realidad financiera de los departamentos y municipios a los que pertenecen atando sus presupuestos a los recursos de que disponen las entidades territoriales para financiar gastos corrientes.

Los ponentes han sido enfáticos en la necesidad de garantizar el libre ejercicio de la democracia local, en el marco de condiciones de estabilidad financiera, razón por la cual, se propone incrementar frente al proyecto del Gobierno, algunos de los porcentajes propuestos tanto para funcionamiento de las entidades como de las asambleas, los concejos, las contralorías donde se requieren y los personeros. Adicionalmente se propone extender el término de transición para permitir un acomodamiento con el menor sufrimiento posible a las nuevas reglas.

3. Creación y racionalización de los municipios y distritos

Los ponentes recomiendan introducir como parte fundamental del proyecto, nuevas normas relacionadas con la creación de municipios. Nada más importante que la expresión directa de la comunidad que representa el municipio, pero cuando se requiere el montaje del aparato estatal para cumplir las funciones de la entidad territorial, se requiere también recursos para ello y no es posible esperar que éstos los proporcione la nación, porque ésta a través de las transferencias ordenadas por los artículos 356 y 357 de la Constitución ya distribuye el 46.5% de sus ingresos.

La creación de un municipio no puede ser solo un mecanismo de expresión popular, también tiene que ser un acto de responsabilidad pública de la comunidad que se obliga a financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones. El sostenimiento de las autoridades locales y la posibilidad de prestar los servicios públicos a su cargo, solo es posible mediante la asociación de un número mínimo de ciudadanos que garantice el aporte de los recursos necesarios para tal fin y justifique la inversión de recursos escasos en burocracia.

Por esa razón se incluyen en el proyecto nuevos requisitos para la creación de municipios, de forma tal que los municipios nuevos cuenten con la población suficiente para poder financiar el costo de la administración local y que permitan el logro de los fines constitucionales de estas entidades.

En este sentido, el proyecto contempla la posibilidad de que los municipios celebren convenios entre sí, con los departamentos o la Nación o con entidades descentralizadas para la prestación de servicios, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas a su cargo.

Por otro lado, el proyecto modifica las normas para la supresión de municipios, contenidas en el artículo 20 de la Ley 136 de 1994, con el objeto de permitir a estas entidades que, antes de tramitar su fusión, se adelante un programa de saneamiento fiscal para garantizar el cumplimiento de los límites de gasto previstos en el proyecto.

Este capítulo también contiene normas dirigidas a racionalizar la composición y funcionamiento de los concejos municipales y distritales. Estas normas buscan reestructurar la composición de los concejos municipales, en relación directa con las funciones a cargo de los mismos, limitar la causación de honorarios de los concejales a los períodos ordinarios de sesiones. En esta forma, se encuentra que las sesiones de los concejales no se extenderán sino en los casos que resulte indispensable, con lo cual se dejarían de presentar prórrogas y sesiones extraordinarias dirigidas fundamentalmente al reconocimiento de honorarios adicionales para los concejales.

La racionalización en los gastos de los concejos y las contralorías municipales evitará, que una parte muy importante de los recursos públicos que recaudan los distritos y municipios, se destine al pago de los órganos políticos y de control territorial. Casos como el del municipio de Vergara en Cundinamarca que gasta en estas entidades el 159% de sus ingresos tributarios; el de Paime en el mismo departamento que gasta el 185% de sus ingresos en concejo, contraloría y personería; Santa Isabel en el Tolima que gasta el 168% y muchos otros no pueden permitirse, comprometen la prestación de los servicios públicos a cargo de estas entidades territoriales y distorsionan la razón de ser de las entidades territoriales, el servicio público.

De otro lado, se limita la creación y mantenimiento de contralorías a los municipios y distritos de categorías especial y primera, de manera que se convierte en una obligación de los demás municipios eliminarlas. Igualmente, se prevé que estas dependencias sólo se pueden organizar y mantener en la medida en que exista capacidad económica del municipio para financiar sus gastos de funcionamiento. En cuanto a los salarios de los contralores y personeros, éstos se limitan al setenta por ciento del salario del alcalde. Al respecto, se encuentra que los organismos de control de las entidades territoriales, en algunos casos no desarrollan funciones que, en consideración al tamaño y funciones de los municipios, deban ser ejecutadas por organismos autónomos y, en otros casos, funcionan sin tener en cuenta las realidades económicas del territorio de su competencia. Estas dos condiciones traen como consecuencia, en muchos casos, personerías y contralorías que no guardan proporción en su infraestructura y nivel de gastos con las finanzas de sus territorios. Así, se encuentra que los gastos de los organismos de control representan más del 10% de los gastos de funcionamiento en municipios grandes y cerca de 7% de los gastos de funcionamiento en municipios de tercera categoría e inferiores. En casos extremos, en el caso del control fiscal, se encuentra que el objeto de control es hasta tal punto restringido que sería posible desarrollarlo por las Contralorías Departamentales.

Especial claridad requiere el tema del ministerio público, debe precisarse que el proyecto que proponen los ponentes no eliminan las personerías municipales, limita sus apropiaciones al incluirlas en la categoría de gastos de funcionamiento y limitar estos por norma general, pero garantiza que la labor de los personeros continúe en el país, en un momento en que su labor es más necesaria que nunca como defensores de los derechos humanos de la población.

Finalmente, el proyecto dispone que los miembros de las Juntas Administradoras Locales no sean remunerados por el cumplimiento de funciones relacionadas con su investidura y, de la misma manera, prevé

que no existan cargos administrativos para asistir a los miembros de estas corporaciones.

4. Racionalización de los fiscos departamentales

Igual que en el caso de los municipios, el proyecto contiene normas tendientes a racionalizar los fiscos departamentales, para lo cual se contempla la posibilidad de que los departamentos celebren convenios entre sí, con la Nación o con entidades descentralizadas para la prestación de servicios, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas a su cargo. En este caso, también se prevé que los departamentos se puedan asociar para la prestación de servicios a su cargo.

Así mismo, se crean normas que permiten la aplicación de un programa de saneamiento fiscal a los departamentos, cuando se exceden los límites de gastos previstos en el proyecto e incluso se permite al Congreso Nacional evaluar la viabilidad financiera de los departamentos que superen dichos toques.

Este capítulo también contiene normas dirigidas a racionalizar la composición y funcionamiento de las Asambleas Departamentales. Estas normas buscan reestructurar la composición de las asambleas, para que estas se adecuen a los recursos disponibles y las funciones a cargo de los mismos, limitar la causación de honorarios de los diputados a los períodos ordinarios de sesiones.

5. Reglas para la transparencia de la gestión de las entidades territoriales

En este capítulo se incorporan las reglas de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales.

Así mismo, se establecen las causales y procedimiento a través de los cuales los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales pierden su investidura.

De otro lado, el proyecto contiene, en este capítulo, las prohibiciones de los cónyuges y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales.

Para finalizar, se prohíbe a los diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales intervenir en su propio beneficio o el de su partido o grupo político, en la asignación de cupos presupuestales, o en el manejo, dirección, o utilización de recursos del presupuesto, sin perjuicio de la iniciativa de gasto que les compete durante los debates de aprobación de los planes de desarrollo y los presupuestos de sus respectivas entidades territoriales.

Todas estas normas tienden a determinar de manera clara los límites a los cuales se encuentran sujetos los dirigentes de las entidades territoriales, de manera que existan mecanismos de control que permitan garantizar que el desarrollo de las funciones a su cargo se haga con criterios de interés general y no con fundamento en intereses particulares.

6. Régimen especial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional sobre el régimen especial de Santa Fe de Bogotá, los ponentes consideran pertinente que las disposiciones que tratan sobre el régimen legal del Distrito Capital, sean tratados en capítulo aparte, siendo su contenido similar al de los municipios y departamentos, ajustado a las necesidades de la capital.

Se deja constancia que en la ponencia se plantea que los ediles del Distrito Capital no serán remunerados, algunos ponentes consideran que este tema debe ser objeto de amplia discusión en el seno de la comisión.

7. Otras disposiciones

El último capítulo del proyecto contiene disposiciones dirigidas a los siguientes objetivos:

a) Limitar las asignaciones de los servidores públicos territoriales, de manera que las mismas no excedan el salario básico del gobernador o el

alcalde, según el caso. Esta disposición es equivalente a la existente en el ámbito nacional y su objetivo es evitar el desbordamiento en los salarios que se asignan a los funcionarios territoriales;

b) Eliminar la obligación que diversas leyes nacionales han establecido para las entidades territoriales de crear dependencias administrativas para el cumplimiento de funciones tales como control interno, vivienda de interés social, medio ambiente, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, casas de la cultura, etc. La norma dispone que estas dependencias sólo se creen cuando existan recursos suficientes para financiar su mantenimiento, en los términos de la ley; en caso contrario se deben suprimir. Con esta medida se pretende que los municipios limiten su estructura organizacional, a través de la supresión de la obligación de crear y mantener una serie de juntas y concejos municipales para el desarrollo de funciones muy diversas. Esta medida supone el reconocimiento de una distinción entre las funciones a cargo de los municipios y las estructuras que se encargan del cumplimiento de las mismas y tiene por objeto permitir una mayor flexibilidad en la determinación de la estructura de los municipios, que debe ser un resultado evidente de la autonomía que la Constitución Política reconoce a estas organizaciones territoriales;

c) Limitar la titularización de las rentas de una entidad territorial a los períodos de los gobernadores y alcaldes, como una herramienta para garantizar que cada nuevo dirigente de una entidad territorial tenga una capacidad fiscal real para el cumplimiento de su programa de gobierno;

d) Establecer mecanismos adicionales de control a la gestión pública territorial, a través del establecimiento de medidas de control social y de la extensión del control de la Contraloría General de la República en los casos de incumplimiento del proyecto. Igualmente, se restringe el apoyo financiero de la Nación a las entidades territoriales que incumplan las disposiciones del mismo.

Proposición

En los términos anteriores, los suscritos Ponentes rinden ponencia para primer debate ante la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes. En consecuencia, se permiten proponer que sea dado el primer debate a la iniciativa.

Vuestra Comisión:

Emilio Martínez Rosales, Reginaldo Montes Alvarez, Antonio José Pinillos Abozaglo, William Vélez Mesa, Juan Ignacio Castrillón Roldán, Hernán Andradé Serrano, Myriam Paredes Aguirre Fuertes, Alberto Benavidez Fuertes, Representantes a la Cámara, Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 046 Cámara, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto-extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se adiciona la ley orgánica del presupuesto y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización", acumulado a los Proyectos C-046, C-030, C-043, 051, C-06 y C-114 de 1999.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

CAPITULO I

CATEGORIZACION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTICULO 1º. Categorización presupuestal de los departamentos. En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establécense la siguiente categorización para los departamentos:

PRIMERA CATEGORIA. Todos aquellos departamentos con población superior o igual a setecientos mil uno (700.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales.

SEGUNDA CATEGORIA. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales.

TERCERA CATEGORIA. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales.

CUARTA CATEGORIA. Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1º. Los departamentos que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Los departamentos cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2º. Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y honorarios de los funcionarios que se vinculen serán los que correspondan a la nueva categoría a partir de la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 3º. Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base la certificación que sobre ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior, expida el Contador General de la Nación, y la certificación que sobre población para el año anterior expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-.

La Dirección General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y el Contador General de la Nación remitirán al gobernador la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Gobernador no expide la certificación sobre categorización en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.

Parágrafo transitorio. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contador General de la Nación, remitirán a los Gobernadores las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente Ley, a efecto de que los gobernadores determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo departamento. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro.

ARTICULO 2º. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6º. de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 6°. *Categorización de los distritos y municipios.* Los distritos y municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

CATEGORIA ESPECIAL. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

PRIMERA CATEGORIA. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

SEGUNDA CATEGORIA. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

TERCERA CATEGORIA. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

CUARTA CATEGORIA. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

QUINTA CATEGORIA. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

SEXTA CATEGORIA. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población debieran clasificarse en una categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Los distritos o municipios cuya población corresponda a una determinada categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y honorarios de los funcionarios que se vinculen serán los que correspondan a la nueva categoría a partir de la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base la certificación que sobre ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior, expida el Contador General de la Nación, y la certificación que sobre población para el año anterior expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contador General de la Nación remitirán al alcalde la certificación de que

trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el distrito o municipio demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.

Parágrafo 4°. Los municipios de frontera con población superior a 80.000 habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la tercera categoría, en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo transitorio. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contador General de la Nación, remitirán a los alcaldes las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente Ley, a efecto de que los alcaldes determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo distrito o municipio. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro.”

CAPITULO II

SANEAMIENTO FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTICULO 3°. 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 éstos 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. En consecuencia, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- a) El situado fiscal;
- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;
- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar, los cuales se ejecutarán y administrarán tal como lo prevea la respectiva norma;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;
- f) Las regalías y compensaciones;
- g) Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;
- h) Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización;
- i) Los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieran a la administración central;
- j) Las sobretasas a la gasolina y el ACPM;
- k) El producto de la venta de activos fijos;
- l) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio.

Parágrafo 1°. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud, que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, con cargo a recursos generados por el departamento, distrito o

municipio, sólo se podrán financiar con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 2°. 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.

Parágrafo 3°. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento.

ARTICULO 4°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

| Categoría | Límite |
|------------------|--------|
| Primera | 60% |
| Segunda | 70% |
| Tercera y Cuarta | 80% |

ARTICULO 5°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos. Se establece un período de transición a partir del año 2000, para los departamentos cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

| Categoría | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Primera | 80% | 75% | 70% | 65% | 60% |
| Segunda | 90% | 85% | 80% | 75% | 70% |
| Tercera y Cuarta | 100% | 95% | 90% | 85% | 80% |

ARTICULO 6°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios, incluidas las personerías, no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

| Categoría | Límite |
|------------------------|--------|
| Especial | 55% |
| Primera | 75% |
| Segunda y Tercera | 80% |
| Cuarta, Quinta y Sexta | 90% |

ARTICULO 7°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Se establece un período de transición a partir del año 2000, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento, incluidas las personerías, superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

| Categoría | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Especial | 75% | 70% | 65% | 60% | 55% |
| Primera | 95% | 90% | 85% | 80% | 75% |
| Segunda y Tercera | 100% | 95% | 90% | 85% | 80% |
| Cuarta, Quinta y Sexta | 100% | 100% | 100% | 95% | 90% |

ARTICULO 8°. Valor máximo de los gastos de las Asambleas y Contralorías Departamentales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de las Asambleas y de 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:

| Categoría | Límite gastos asambleas | Límite gastos contralorías |
|------------------|-------------------------|----------------------------|
| Primera | 2.0% | 2.0% |
| Segunda | 2.5% | 2.5% |
| Tercera y Cuarta | 3.0% | 3.0% |

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental incluidas las loterías y las licoreras, deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del 0.5% calculada sobre el monto del presupuesto ejecutado por la respectiva entidad en la vigencia anterior. En ningún caso la cuota de fiscalización del total de las entidades descentralizadas del respectivo departamento incrementará en más de un punto porcentual, el porcentaje contemplado en el presente artículo como límite de gasto de la respectiva contraloría. Para el efecto, la Secretaría de Hacienda departamental certificará en el momento de la presentación del proyecto de presupuesto, el porcentaje de cuota que corresponderá a cada una de las entidades mencionadas en el presente parágrafo.

ARTICULO 9°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de las Asambleas y Contralorías Departamentales. Se establece un período de transición a partir del año 2000, para los departamentos cuyos gastos de funcionamiento en Asambleas y Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

Asambleas

| Categoría | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Primera | 3.0% | 3.0% | 2.5% | 2.5% | 2.0% |
| Segunda | 3.5% | 3.5% | 3.0% | 2.8% | 2.5% |
| Tercera y Cuarta | 4.0% | 4.0% | 3.5% | 3.0% | 3.0% |

Contralorías

| Categoría | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Primera | 3.0% | 2.5% | 2.5% | 2.0% | 2.0% |
| Segunda | 3.5% | 3.0% | 3.0% | 2.8% | 2.5% |
| Tercera y Cuarta | 4.0% | 3.5% | 3.5% | 3.0% | 3.0% |

ARTICULO 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos y Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos y contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar el monto de gastos en salarios mínimos legales mensuales y el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, que se establece en el presente artículo:

Concejos

| Categoría | Aportes Máximos para honorarios por cada concejal en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales | Aportes adicionales máximos para concejos en la vigencia |
|-----------|--|--|
| | | Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación |
| Especial | 160 SMLM | 0.8% |
| Primera | 120 SMLM | 0.8% |
| Segunda | 96 SMLM | 1.5% |
| | | Salarios Mínimos Legales Mensuales |
| Tercera | 27 SMLM | 80 SMML |
| Cuarta | 21 SMLM | 80 SMML |
| Quinta | 16 SMLM | 50 SMML |
| Sexta | 12 SMLM | 50 SMML |

Contralorías

| Categoría | Límites a los gastos de las contralorías municipales como porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación |
|-----------|--|
| Especial | 1.2% |
| Primera | 1.2% |
| Segunda | 1.2% |

ARTICULO 11. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los Concejos y Contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2000, para los distritos y municipios cuyos gastos de funcionamiento en Concejos y Contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos

autorizado en salarios mínimos en el artículo noveno se podrá sumar por periodo fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

Concejos

| Categoría | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Especial, Primera y Segunda | 1.6 % | 1.4 % | 1.2 % | 1% | 0.8% |

Contralorías

| Categoría | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Especial y Primera | 2.4 % | 2.1 % | 1.8 % | 1.5 % | 1.2 % |
| Segunda (más de 100.000 habitantes) | 2.4 % | 2.1 % | 1.8 % | 1.5 % | 1.2 % |

ARTICULO 12. 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, las apropiaciones para los gastos previstos en los artículos precedentes deberán reducirse proporcionalmente, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

ARTICULO 13. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

CAPITULO III

CREACION DE MUNICIPIOS Y RACIONALIZACION DE LOS FISCOS MUNICIPALES

ARTICULO 14. Modifícase el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 8º.- REQUISITOS. Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro años.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio, el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir un concepto de favorabilidad

o desfavorabilidad de la creación del municipio y también deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la iniciativa para el municipio o los municipios de los cuales se segrega el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. El estudio elaborado por el órgano departamental de planeación, con los respectivos conceptos, será remitido al Departamento Nacional de Planeación el cual se pronunciará sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en este artículo. Para ello, podrá solicitar mayor información al órgano departamental de planeación. Sin el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación no se podrá tramitar el proyecto de ordenanza para la creación de un municipio. Toda decisión en contrario carecerá de validez.

Parágrafo 1º. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

Parágrafo 2º. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3º. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.”

ARTICULO 15. Modifícase el artículo 9º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 9º. Excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

ARTICULO 16. Transición para las transferencias de la Nación. Cuando un municipio se cree por segregación de otro u otros, durante el año de creación y las tres vigencias fiscales siguientes, la suma agregada de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación que reciban aquél y éstos no podrá superar el valor que de no haberse creado el nuevo municipio habría correspondido al municipio o municipios de los cuales se segregó.

En el año de creación, la distribución de los valores pendientes de giro a los municipios de los cuales se segregó se hará entre éstos y el municipio creado en proporción a la población de cada uno de ellos. En las tres vigencias fiscales siguientes para la liquidación de la participación de los municipios mencionados se consolidarán los indicadores establecidos en el artículo 24 de la Ley 60 de 1993 o las normas que la modifiquen y luego se procederá a distribuir el valor obtenido entre ellos en forma proporcional a la población de cada uno de ellos.

A partir de la cuarta vigencia que siga al año de creación, el nuevo municipio y los municipios de los cuales se segregó entrarán a participar

de manera independiente en el total de los recursos a transferir, considerando sus propios indicadores.

ARTICULO 17. Adiciónase el artículo 15 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“**Artículo 15. Anexos.** El proyecto de ordenanza para la creación de un municipio se presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá como anexos los estudios, certificaciones, el concepto expedido por la Oficina de Planeación Departamental, el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, el mapa preliminar del territorio del municipio que se pretende crear y los demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.”

ARTICULO 18. Contratos entre entidades territoriales. Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

ARTICULO 19. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“**Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos.** Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6º y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos. No se podrán pagar honorarios a los concejales hasta que el municipio cumpla con los límites establecidos en los artículos 6º y 10 de la presente ley.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, el Gobernador del departamento presentará a la asamblea departamental el proyecto de ordenanza para la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y

a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo.”

ARTICULO 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“**Artículo 66. Causación de honorarios.** Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrá pagar anualmente hasta ciento veinte (120) sesiones ordinarias y hasta sesenta (60) extraordinarias al año. No podrán pagarse honorarios por prórrogas a los periodos ordinarios.

En los municipios de categoría tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarentiocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se pagarán honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo departamento se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, éstos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente ley.

Parágrafo 1º. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2º. Los concejales no tienen derecho a percibir viáticos ni gastos de transporte con cargo al presupuesto municipal.

ARTICULO 21. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales. El artículo 156 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“**Artículo 156. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales.** Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías.

Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la oficina de planeación distrital o municipal, según el caso.

Parágrafo. En los municipios o distritos en los cuales no haya contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.

Parágrafo transitorio. El 31 de diciembre del año 2000 las contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 2ª, distintas a las autorizadas en el presente artículo, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª quedan suprimidas. Vencido el término señalado en el presente parágrafo, no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación.”

ARTICULO 22. Salario de contralores y personeros municipales o distritales. El artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“**Artículo 159. Salario del contralor y personero municipales o distritales.** El monto de los salarios asignados a los contralores y personeros de los municipios y distritos en ningún caso podrá superar el setenta por ciento (70%) del salario del alcalde. Ningún servidor de la contraloría o personería podrá devengar un salario superior al setenta por ciento (70%) del salario del respectivo contralor o personero.

ARTICULO 23. Pagos a los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público, en atención al cumplimiento de sus funciones o en razón de su investidura.

CAPITULO IV

RACIONALIZACION DE LOS FISCOS DEPARTAMENTALES

ARTICULO 24. Asociación de los departamentos. Los departamentos podrán contratar con otro u otros departamentos o con la Nación, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo. Con el mismo propósito, los departamentos podrán asociarse para la prestación de todos o algunos de los servicios a su cargo.

ARTICULO 25. Viabilidad financiera de los departamentos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4º y 8º de la presente ley durante una vigencia, el departamento respectivo adelantará un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño y contemplar una o varias de las alternativas previstas en el artículo anterior. Cuando un departamento se encuentre en la situación prevista en el presente artículo la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro.

A partir del año 2001, el Congreso Nacional, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente Ley. Para el efecto, el Departamento Nacional de Planeación identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente.

ARTICULO 26. Remuneración de los diputados. La remuneración mensual de los diputados de las Asambleas Departamentales por todo concepto no podrá exceder el ciento por ciento (100%) del salario del gobernador.

Se remunerarán todas las sesiones a las que asistan los diputados.

ARTICULO 27. Sesiones de las Asambleas. El artículo 1º de la Ley 56 de 1993, quedará así:

“Artículo 1º. Sesiones de las Asambleas. Las asambleas sesionarán durante cinco meses de forma ordinaria, máximo durante 150 días, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 2 de enero posterior a su elección al último del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1º de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al último día de junio, y

El tercer período, será del primero de octubre al treinta de noviembre con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto departamental.

Podrán sesionar igualmente durante 30 días al año de forma extraordinaria.

La asistencia a cada sesión se remunerará con una suma equivalente a un día de salario básico del gobernador, sin que se pueda remunerar más de una sesión diaria.

Las prestaciones sociales de los diputados son las mismas a que tienen derecho los servidores públicos del orden territorial, establecidas por el Gobierno Nacional en los términos de la ley, calculados atendiendo el tiempo de trabajo que se remunera. Ninguna autoridad territorial puede arrogarse la facultad de establecer regímenes prestacionales.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el departamento puede gastar en la asamblea, sea inferior al monto

que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo departamento se requeriría para pagar la remuneración de los diputados, la remuneración se reducirá proporcionalmente para cada uno de los diputados, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo octavo de la presente ley.

Parágrafo 1º. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2º. Los diputados a las asambleas no tendrán derecho a gastos de representación.

Parágrafo 3º. Podrán pagarse en los términos de la Ley 100 de 1993 y sin exceder en ningún caso ésta, aportes a la seguridad social de los diputados, siempre y cuando éstos realicen los aportes que les correspondan, para lo cual se efectuarán las retenciones de ley para la totalidad del tiempo a asegurar cada vez que se pague la remuneración.

CAPITULO V

REGLAS PARA LA TRANSPARENCIA DE LA GESTION DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y DISTRITAL

ARTICULO 28. De las inhabilidades de los Gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya perdido la investidura de congresista, diputado o concejal, o por causas imputables a su conducta haya sido destituido de un cargo en el que ejerza autoridad civil, política o administrativa, o declarada nula su elección, o quien dentro de los cinco (5) años anteriores y por autoridad competente haya sido excluido del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público, o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, con quienes sean miembros de la Cámara de Representantes o de la asamblea departamental, o de los concejos municipales de ciudades capitales o de ciudades del respectivo departamento con más de cincuenta mil (50.000) habitantes o con funcionarios que ejerzan autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de 18 meses antes de la elección a gobernador.

ARTICULO 29. De las incompatibilidades de los Gobernadores. Los Gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos, tasas o contribuciones.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido, y durante el término al que se refiere el artículo siguiente.

8. Celebrar en su interés particular, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, o con personas privadas o públicas que manejen o administren recursos públicos en el mismo, u ocupar cargos del orden departamental en la misma entidad territorial.

ARTICULO 31. Duración de las incompatibilidades de los gobernadores. Las incompatibilidades de los Gobernadores tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta dieciocho (18) meses después del vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

Quien fuere designado como Gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

ARTICULO 32. De las inhabilidades de los Diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya perdido la investidura de congresista, diputado o concejal, o por causas imputables a su conducta haya sido destituido de un cargo en el que ejerza autoridad civil, política o administrativa, o declarada nula su elección, o quien dentro de los cinco (5) años anteriores y por autoridad competente haya sido excluido del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público, o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien, dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, con quienes sean miembros de la Cámara de Representantes o de la asamblea departamental, o de los concejos municipales de ciudades capitales o de ciudades del respectivo departamento con más de

cincuenta mil (50.000) habitantes o con funcionarios que ejerzan autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha.

ARTICULO 32. De las incompatibilidades de los Diputados. Los diputados no podrán:

1. Aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública, ni vincularse como trabajador oficial o contratista.

2. Ser apoderado ante entidades del respectivo departamento o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones de que trata el artículo 34.

3. Ser miembro de juntas o consejos directivos del sector central o descentralizado de cualquier nivel, o de instituciones que administren tributos, tasas o contribuciones procedentes del mismo.

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen, o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo departamento, o sean contratistas del mismo, o reciban donaciones de éste.

5. Ser representante legal, miembro de juntas o consejos directivos, auditor o revisor fiscal, empleado o contratista de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento.

6. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular, con excepción de la asamblea departamental.

Parágrafo 1º. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra.

Parágrafo 2º. El funcionario público departamental que nombre a un diputado para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

ARTICULO 33. Excepciones. Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los diputados puedan, directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

1. En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan interés.

2. Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas.

3. Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.

4. Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional del poder público. Sin embargo, los diputados durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo departamento, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del orden departamental y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

ARTICULO 34. Duración. Las incompatibilidades de los diputados tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de diputado, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

ARTICULO 35. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 95. **Inhabilidades para ser alcalde.** No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya perdido la investidura de congresista, diputado o concejal, o por causas imputables a su conducta haya sido destituido de un cargo en el que ejerza autoridad civil, política o administrativa, o declarada nula su elección, o quien dentro de los cinco (5) años anteriores y por autoridad competente haya sido excluido del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público, o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, con quienes sean miembros de la Cámara de Representantes o de la asamblea departamental del respectivo departamento, o del concejo del distrito o municipio al que aspire el candidato o con funcionarios que ejerzan autoridad civil, política, administrativa o militar en el mismo.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de 18 meses antes de la fecha de la elección.”

ARTICULO 36. Incompatibilidades de los Alcaldes. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o personas privadas que manejen o administren recursos públicos.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas sin perjuicio de ejercer el derecho a sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido, y durante los dieciocho meses al mismo.

8. Durante los dieciocho meses siguientes a la separación definitiva del cargo no podrá celebrar en su interés particular, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con el municipio del

cual fue alcalde ni con personas privadas o públicas que manejen o administran recursos públicos que manejen o administren recursos públicos de ese municipio, ni tampoco ocupar cargos del orden municipal en la misma entidad territorial. Lo anterior no deroga las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en otras disposiciones.

Parágrafo 1º. Las incompatibilidades de que trata este artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones de todo orden que deba cumplir el alcalde por razones del ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2º. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 3º, de este artículo, al alcalde le son aplicables las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a), b), c), y d) del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

ARTICULO 37. Duración de las incompatibilidades de alcalde municipal, distrital. Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales, tendrán vigencia durante el periodo constitucional y hasta dieciocho (18) meses después del vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

Quien fuere designado como alcalde municipal, distrital, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

ARTICULO 38. De las inhabilidades de los Concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“ARTICULO 43. **Inhabilidades.** No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya perdido la investidura de congresista, diputado o concejal, o por causas imputables a su conducta haya sido destituido de un cargo en el que ejerza autoridad civil, política o administrativa, o declarada nula su elección, o quien dentro de los cinco (5) años anteriores y por autoridad competente haya sido excluido del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público, o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas de nivel municipal, o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel, en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio o unión permanente, o de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, con quienes sean miembros de la Cámara de Representantes o de la Asamblea Departamental del respectivo departamento o del concejo del distrito o municipio al que aspire el candidato, o con funcionarios que ejerzan jurisdicción, autoridad administrativa, política o militar en el respectivo municipio. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deba realizarse en el respectivo municipio en la misma fecha.”

ARTICULO 39. De las incompatibilidades de los concejales. Adiciónase el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, por los siguientes numerales:

5. "Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio."

6. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular, con excepción del Concejo.

ARTICULO 40. Excepción a las incompatibilidades. El artículo 46 de la Ley 136 de 1994 tendrá un literal c) y un párrafo del siguiente tenor:

"c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten."

ARTICULO 41. Duración de las incompatibilidades. El artículo 47 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 47. Duración de las incompatibilidades. Las incompatibilidades de los concejales municipales y distritales, tendrán vigencia desde el momento de su elección y hasta doce meses después del vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión."

ARTICULO 42. De las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. Adiciónase el artículo 126 de la Ley 136 de 1994, así:

6. "Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito.

ARTICULO 43. Excepciones a las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. Modificase y adiciónase el artículo 128 de la Ley 136 de 1994, así:

1. El literal C. del artículo 128 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten."

ARTICULO 44. Duración de las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. El artículo 127 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 127. Duración de las incompatibilidades. Las incompatibilidades de los miembros de juntas administradora locales municipales y distritales tendrán vigencia desde el momento de su elección hasta doce (12) meses después del vencimiento del período respectivo o a la aceptación de la renuncia.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de miembro de junta administradora local, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión."

ARTICULO 45. Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

PARAGRAFO 1º. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

PARAGRAFO 2º. La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.

ARTICULO 46. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. Los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de Juntas Administradoras locales municipales y distritales no podrán nombrar, elegir o designar como servidores públicos a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de Juntas Administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades de los sectores central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento, distrito o municipio.

Parágrafo 1º. Es nulo todo nombramiento o designación que se haga en contravención a lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2º. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 3º. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personal a través de contratos de prestación de servicios.

ARTICULO 47. Prohibición para el manejo de cupos presu- puestales. Prohíbese a los diputados, concejales y miembros de juntas

administradoras locales municipales y distritales, intervenir en beneficio propio o de su partido o grupo político, en la asignación de cupos presupuestales o en el manejo, dirección o utilización de recursos del presupuesto, sin perjuicio de la iniciativa en materia de gasto que se ejercerá únicamente con ocasión del debate al respectivo plan de desarrollo y del debate de la ordenanza o acuerdo anual de presupuesto, en la forma que establecen las Leyes Orgánicas del Plan y del Presupuesto.

ARTICULO 48. Extensión de las incompatibilidades De Los Contralores Y Personeros. Las incompatibilidades de los Contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

Parágrafo. Los Funcionarios de que trata el presente artículo no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente.

CAPITULO VI

REGIMEN PARA SANTA FE DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL

ARTICULO 49. Financiación de gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. Los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del Distrito. En consecuencia, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- a) El situado fiscal;
- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;
- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar, los cuales se ejecutarán y administrarán tal como lo prevea la respectiva norma;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;
- f) Las regalías y compensaciones;
- g) El Crédito interno o externo;
- h) Los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización;
- i) Los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieran a la administración central;
- j) La sobretasa a la gasolina y el ACPM;
- k) El producto de la venta de activos fijos;
- l) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio.

Parágrafo 1º. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud, que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, con cargo a recursos generados por el departamento, distrito o municipio, sólo se podrán financiar con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 2º. 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.

Parágrafo 3º. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades de carácter administrativo se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento, independientemente del origen de los recursos con los cuales se financien."

ARTICULO 50. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital, incluida la personería, no podrán superar el 55% como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo. Se establece un período de transición a partir del año 2000, para Santa Fe de Bogotá Distrito Capital con el fin de dar aplicación a la presente ley así:

| | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Santa Fe de Bogotá D.C. | 75 % | 70 % | 65 % | 60% | 55%. |

ARTICULO 51. Valor máximo de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá D.C. Durante cada vigencia fiscal, la sumatoria de los gastos de funcionamiento del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá no podrá superar el monto de gastos en salarios mínimos legales mensuales que se establece en el presente artículo, más un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación según la siguiente tabla:

| Santa Fe de Bogotá, D. C. | Límite en salarios mínimos legales mensuales | Porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación |
|---------------------------|--|--|
| | 3.640 SMLM | 3.5 % |

ARTICULO 52. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Contraloría en Santa Fe de Bogotá D.C. Se establece un período de transición a partir del año 2000, para que Santafé de Bogotá D.C. ajuste los gastos de funcionamiento del Concejo y la Contraloría, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo anterior se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación:

Concejo

| Santa Fe de Bogotá D.C. | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 2,4 % | 2.2 % | 2.0 % | 1,8 % | 1.6 % |

Contraloría

| Santa Fe de Bogotá D.C. | Año 2000 | Año 2001 | Año 2002 | Año 2003 | Año 2004 |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 3.6 % | 3.3 % | 3.0 % | 2.7 % | 2.4 % |

ARTICULO 53. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central del Distrito Capital efectuar transferencias a las entidades descentralizadas por servicios distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

ARTICULO 54. Salario del contralor y el personero de Santa Fe de Bogotá D.C. El monto de los salarios asignados al contralor y al personero de Santa Fe de Bogotá D.C. en ningún caso podrá superar el total del salario del alcalde.

ARTICULO 55. Causación de honorarios de los concejales de Santa Fe de Bogotá D.C. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales en Santa Fe de Bogotá D. C. serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde. Estos pagos no tienen carácter de remuneración laboral ni dan derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

Se podrá pagar anualmente hasta ciento ochenta (180) sesiones ordinarias, causadas durante seis períodos y hasta sesenta (60) extraor-

dinarias al año. No podrán pagarse honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

Parágrafo 1º. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2º. Los concejales de Santa Fe de Bogotá D.C. no tienen derecho a percibir viáticos ni gastos de transporte con cargo al presupuesto distrital.

ARTICULO 56. Seguro de vida para los concejales de Santa Fe de Bogotá D.C. Los concejales de Santa Fe de Bogotá D.C., tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida por actos terroristas, con los límites que señale el reglamento.

Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

Sólo los concejales en ejercicio tienen derecho al reconocimiento del seguro de vida por actos terroristas.

El pago de las primas estará a cargo del distrito y forma parte de los gastos del respectivo concejo.

ARTICULO 57. Pagos a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de Santa Fe de Bogotá D.C. La función de los miembros de las juntas administradoras locales de Santa Fe de Bogotá D.C. no será remunerada para quienes resulten elegidos a partir de la vigencia de la presente ley. Los miembros de juntas administradoras locales no podrán recibir pago con cargo al tesoro público por la asistencia o participación en las juntas administradoras locales o la realización de las actividades propias de sus funciones. No existirán cargos administrativos en las localidades para asistir a sus miembros, sin perjuicio de los que requiera la Junta como órgano colectivo para su funcionamiento.

ARTICULO 58. Inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el Alcalde Mayor, los concejales, los ediles, el contralor y el Personero de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital. Las disposiciones en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser elegido a cargo o corporación de elección popular para el nivel municipal y distrital contenidas en el Capítulo Quinto de la presente ley, rigen para Santa Fe de Bogotá Distrito Capital.

CAPITULO VII

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 59. Apoyo al Saneamiento Fiscal Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y subdescentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de rescuento como Findeter, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

Parágrafo. En los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de que habla el presente artículo, las entidades territoriales o subdescentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

ARTICULO 60. Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario básico del gobernador o alcalde.

ARTICULO 61. Atribuciones de los gobernadores y alcaldes. El gobernador y el alcalde en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 305 numeral 7º y 315 numeral 7º de la Constitución Política respectivamente, podrán crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, las ordenanzas y los acuerdos respectivamente. El gobernador con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones

que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. El alcalde no podrá crear obligaciones que excedan el monto globalmente fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. Para dar cumplimiento a los efectos de la presente ley.

ARTICULO 62. Incrementos salariales en las entidades territoriales. El incremento salarial de los trabajadores oficiales de las entidades Territoriales, no podrá superar el incremento salarial decretado por el Gobierno Nacional para los empleados públicos del nivel territorial.

ARTICULO 63. Libertad para la creación de dependencias. Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la Ley a los departamentos, distritos o municipios, éstos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: control interno, desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, contaduría, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras a leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo solo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el artículo tercero de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

ARTICULO 64. Titularización de rentas. No se podrán titularizar las rentas de una entidad territorial por un período superior al mandato del gobernador o alcalde.

ARTICULO 65. Plantas de personal del sector central de los departamentos, distritos y municipios. Las plantas de personal del sector central de los departamentos, distritos y municipios sólo podrán estar conformadas por empleados públicos.

ARTICULO 66. Factores salariales y prestacionales. Las asambleas y concejos no podrán abrogarse la facultad de regular aspectos salariales o prestacionales para sí mismos o para los demás servidores públicos de la respectiva entidad territorial.

ARTICULO 67. Readaptación Laboral. El Departamento Administrativo de la Función Pública, los departamentos y municipios serán responsables de establecer y hacer seguimiento de una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deban ser desvinculadas en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Dentro de las actividades que se deban implementar bajo la dirección o coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública deberán incluirse programas de capacitación, préstamos y servicio de información laboral. En este proceso participarán activamente la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y las demás entidades del Estado que sean designadas por el gobierno.

La omisión total o parcial de esta disposición, dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 70 y al ejercicio de la acción de cumplimiento al que se refiere el artículo 69.

ARTICULO 68. Unidades de apoyo. Las asambleas y concejos no podrán tener Unidades de Apoyo.

ARTICULO 69. Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

ARTICULO 70. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente Ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos a los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.

Tampoco podrán recibir los apoyos a que se refiere el presente artículo, ni tener acceso a los recursos del sistema financiero, las entidades territoriales que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación.

ARTICULO 71. Extensión del control de la Contraloría General de la República. En desarrollo del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

ARTICULO 72. Capacitación a nuevos servidores públicos electos. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y las demás instituciones de educación pública universitaria adelantarán un programa de capacitación en administración pública, dirigido a los alcaldes, gobernadores y miembros de corporaciones públicas de elección popular, durante el período que medie entre su elección y posesión.

ARTICULO 73. Acción de Cumplimiento. Toda Persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con lo establecido en la ley 393 de 1997.

ARTICULO 74. Sanciones por incumplimiento. El incumplimiento de lo previsto en la presente ley, constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley.

ARTICULO 75. Normas Orgánicas. Artículos 14, 15, 17, 19, 20, 21, 27 y 53 son normas orgánicas de ordenamiento territorial y los artículos 3, 4, 6, 8, 10 y 12 son normas orgánicas de presupuesto.

ARTICULO 76. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º. de la del artículo 11 de la Ley 87 de 1993, el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28,29,30,34,37, 66,68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Vuestra Comisión:

Emilio Martínez Rosales, Reginaldo Montes Alvarez, Antonio José Pinillos Abozaglo, William Vélez Mesa, Juan Ignacio Castrillón Roldán, Hernán Andrade Serrano, Myriam Paredes Aguirre, Alberto Benavidez Fuertes, Representantes a la Cámara, Ponentes.