

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO VIII - Nº 532

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 10 de diciembre 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 PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 199 DE 1999 SENADO C-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, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Honorables Congresistas:

1. Presentación

El presente documento contiene la exposición de motivos del proyecto de ley que se presenta a la consideración de esa honorable Corporación, *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 dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.*

La configuración de las relaciones entre el poder central y la provincia ha constituido uno de los temas centrales de la discusión pública en la historia colombiana, hecho que obedece sin duda a la pluralidad regional de nuestra nacionalidad, que concentra una diversidad notable para un país de nuestro tamaño y población. Son inherentes a dicho proceso las búsquedas y redefiniciones constantes de equilibrios variables, lo cual explica por qué esta temática perennemente reclama la atención del honorable Congreso de la República.

El último hito de las definiciones constitucionales lo constituyó la Carta de 1991. Acorde con los procesos universales que doquiera muestran una valorización del espacio regional y local, concomitante con la inserción de las economías nacionales en el marco de una economía globalizada, la Constitución adoptó un modelo de descentralización política y administrativa, que a poco de cumplir la década de su implantación, amerita cuidadosa valoración tendiente a preservar, a un mismo tiempo, la autonomía local y la integridad nacional.

El modelo de descentralización política y administrativa adoptado por la Constitución de 1991 hallaría también su expresión en materia fiscal, que deja ver su afinidad conceptual con el modelo de "federalismo fiscal". En lo político y administrativo, la descentralización se yergue como principio dominante, en aras de realizar el ideal democrático de

cercanía de la autoridad al ciudadano. En lo fiscal, se espera que la descentralización haga posible una revelación transparente de las preferencias de las comunidades como demandantes de bienes públicos, que permita al Estado como oferente de los mismos optimizar el uso de recursos públicos escasos.

Transversalmente, cruzan a la descentralización política, administrativa y fiscal, la participación ciudadana y la necesidad consiguiente de la transparencia política, que preserva la legitimidad del sistema político y su representatividad. Una y otra constituyen condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que la descentralización rinda los beneficios para los cuales ha sido concebida. La democracia hoy niega su esencia a no ser que asuma la democracia local. De no cumplirse las condiciones de participación y transparencia, la descentralización, especialmente la fiscal, puede terminar lastimosamente convertida en la descentralización de la corrupción y la ineficiencia, máxime cuando las limitaciones en la movilidad geográfica y social de las comunidades y los defectos de información de economías como la colombiana interfieren con el control que en el esquema descentralizador procura la competencia interjurisdiccional.

De ahí que las medidas tendientes al fortalecimiento de la descentralización se postulen desde una visión integral, que no se agota en lo fiscal y que implica atacar las dolencias que hoy presenta el proceso, también desde lo político.

El proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República hace parte del conjunto de políticas en marcha para equilibrar la economía nacional. Esta segunda ola de reformas tiene carácter estructural, hace frente a los principales problemas financieros del Estado y sin su aprobación no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo. Por consiguiente, no constituye una iniciativa aislada para modificar disposiciones en materia de organización y gastos en las entidades territoriales, sino que, conjuntamente con otros proyectos de carácter estructural como el Estatuto Tributario de las Entidades Territoriales, la ley de régimen propio de los juego de suerte y azar, la reforma a la Ley 100 de 1993 en materia pensional, la creación del Fondo Nacional de Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales y la ley orgánica de ordenamiento territorial, constituyen las reformas necesarias para hacer viables las entidades territoriales y garantizar a los colombianos la prestación de los servicios a su cargo.

2. Situación financiera de las entidades territoriales y sus principales causas

Durante los últimos años la situación financiera de las entidades territoriales se ha deteriorado de manera alarmante. Hasta 1995 su situación era sostenible. Los ingresos propios aún crecían en términos reales, lo que les permitía cubrir los gastos de funcionamiento básicos, y pagar cumplidamente tanto las mesadas de sus pensionados como el servicio de la deuda, además generaban ahorro corriente gracias a lo cual podían financiar buena parte de su inversión, manteniendo su deuda financiera en niveles acordes con su capacidad real de pago. Sin embargo, al parecer no sucedía lo mismo con los aportes de nómina y las contribuciones de seguridad social que permitieran ir conformando las reservas necesarias para los futuros pensionados, aspecto cuyas consecuencias futuras todavía no se advertían a nivel territorial.

A partir de 1995, la situación empezó a deteriorarse progresivamente en los dos niveles de gobierno. Al tiempo que el ahorro corriente disminuyó debido al mayor crecimiento de los gastos corrientes en relación con los ingresos corrientes, la inversión continuó creciendo. Esto disparó el endeudamiento. En la mayoría de las entidades territoriales, a partir de 1997, la presión del creciente déficit corriente, unida a un déficit de capital, generó un déficit total cada vez mayor. El negativo balance fiscal llevó a una difícil situación de caja, reflejada en el atraso de pagos correspondientes a salarios, mesadas pensionales, contratistas y proveedores. Con el fin de manejar dicha situación, la mayoría de los gobiernos subnacionales recurrió al crédito público, lo que llevó su deuda financiera a niveles hoy insostenibles.

El cuadro siguiente refleja la gravedad de la crisis financiera territorial:

	Valores	% PIB
Atraso en pagos de funcionamiento (1998) ¹	\$1.8 billones	1.15%
Pasivo pensional	\$65.6 billones	40%
Atraso en mesadas pensionales (1998)	\$62.000 millones	
Número de pensionados afectados	35.000	
Saldo de la deuda interna (septiembre de 1999)	\$9.9 billones	7.45%

Bajo las condiciones antes descritas, la autonomía fiscal de las entidades territoriales es más formal que real: sólo 3 departamentos, en forma autónoma no han solicitado ingresar al programa de saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los gastos de funcionamiento, excluido el pago de intereses, son mayores que los ingresos corrientes de libre destinación en cerca del 80% de los municipios. La realidad financiera de los municipios, entidades sobre las cuales recae la mayor responsabilidad de la inversión social, es que no cuentan con los ingresos corrientes suficientes para cubrir gastos corrientes y sus gastos de funcionamiento son superiores a los ingresos que generan.

Un análisis hecho en 18 departamentos mostró que en la vigencia fiscal de 1998 los gastos de funcionamiento representaron, en promedio, el 95% de los ingresos corrientes de libre destinación. Sólo en 6 departamentos los ingresos corrientes de libre destinación son mayores que los gastos de funcionamiento. En los demás, la relación gastos de funcionamiento/ingresos corrientes de libre destinación es superior al 100%. (Ver Cuadro 6)

Una situación similar se presenta a nivel municipal. Un análisis hecho con cifras reportadas al Departamento Nacional de Planeación por 775 municipios revela que, en promedio, los gobiernos locales dedican el 71.4% de sus ingresos corrientes de libre destinación al pago de gastos de funcionamiento. En los municipios de categoría 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, y 6ª la relación gastos de funcionamiento/ingresos corrientes de libre destinación es superior a 95% en promedio. (Ver Cuadro 7).

Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios

públicos a su cargo. En el futuro cercano, de seguir las cosas como van, el universo de tales entidades puede entrar en cesación de pagos. De hecho, por lo menos el setenta por ciento (70%) de las entidades territoriales ya están en dicha situación.

La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de que con sus ingresos corrientes, es decir aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que por lo tanto son la única fuente de recursos cierta, se paguen los gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales

Pagar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes, como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, implica generar un gasto futuro que no cuenta con recursos para su pago. En el pasado reciente esto ocurrió para financiar los gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios. Estas entidades recurrieron al crédito para cubrir estos gastos y poco a poco tapar un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración.

En el caso de las entidades territoriales las cifras puestas a consideración con la presente exposición de motivos, hablan por sí solas; sin consideración de la fuente de recursos usadas, las deudas hoy en día son, en la mayoría de las entidades territoriales, superiores a, la capacidad de pago. En estas condiciones es necesario reducir los gastos si se quiere tener viabilidad futura y cumplir con la prestación de los servicios a su cargo.

Algunos ejemplos pueden ilustrar esta situación en el caso de los departamentos:

– El departamento de Santander en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$57.730 millones, en tanto que sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$127.559 millones, representando los gastos de funcionamiento más del 209% de sus ingresos corrientes.

– El departamento de Magdalena en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$34.522 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$64.958 millones, representando los gastos de funcionamiento el 188.2% de sus ingresos corrientes.

– El departamento de Guainía en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$2.348 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$3.900 millones, representando los gastos de funcionamiento el 166.1 % de sus ingresos corrientes.

– El departamento de Putumayo en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$7.419 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$10.800 millones, representando los gastos de funcionamiento el 145.6 % de sus ingresos corrientes.

– El departamento de Nariño en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$25.822 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$37.217 millones, representando los gastos de funcionamiento el 143.8% de sus ingresos corrientes.

La situación e los municipios no es mejor; los siguientes casos permiten visualizar, por vía de ejemplo, lo que está ocurriendo en algunas entidades:

– El municipio de Uribe en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$258 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$2.215 millones, representando los gastos de funcionamiento el 858.5% de sus ingresos corrientes.

– El municipio de Buenaventura en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$6.739 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$18.222 millones, representando los gastos de funcionamiento el 270.4% de sus ingresos corrientes.

¹ Por tipo de gasto, el rubro donde se presentan los mayores atrasos en pagos es salarios y prestaciones sociales, que están compuestas en su mayoría por cesantías. Los municipios deben por salarios y prestaciones sociales \$783 mil millones de pesos y los departamentos \$301 mil millones (Cuadro 5). En total las deudas por este rubro equivalen a 0.85% del PIB. Únicamente por cesantías causadas las entidades territoriales deben \$638.213 millones, equivalentes a 0.5% del PIB de 1998, los departamentos adeudan \$154,064 millones y los municipios \$484,149 millones. (Ver Cuadro 5.1)

– El municipio de Tocaima en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$545 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$1.011 millones, representando los gastos de funcionamiento el 185.5% de sus ingresos corrientes.

– El municipio de el Peñol en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$690 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$1.260 millones, representando los gastos de funcionamiento el 182.6% de sus ingresos corrientes.

– San Andrés en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$15.458 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$22.590 millones, representando los gastos de funcionamiento el 146.1 % de sus ingresos corrientes.

– Barranquilla en 1998 tuvo ingresos corrientes de libre destinación por \$84.637 millones, pero sus gastos de funcionamiento ascendieron a \$96.195 millones, representando los gastos de funcionamiento el 113.7 % de sus ingresos corrientes.

2.1 Crecimiento desbordado de los gastos de funcionamiento

Si bien es cierto que la difícil situación económica reciente del país ha contribuido a debilitar las finanzas territoriales a través de la reducción de sus ingresos tributarios y el encarecimiento de las obligaciones financieras, es necesario reconocer que la crisis territorial tiene raíces más hondas y estructurales, entre las que sobresale el crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público de los departamentos y municipios. La creciente participación de las entidades territoriales en el gasto público, que pasó del 4.3% del PIB en 1990 a 9.7% en 1997 (Cuadro No. 1) se ha dado gracias a las transferencias nacionales y al crédito, al tiempo que la financiación con fuentes endógenas como los ingresos tributarios ha perdido participación especialmente en el nivel departamental².

Las mayores transferencias del gobierno central han estado asociadas con mayores gastos de los gobiernos de las entidades territoriales, buena parte de los cuales se reflejan en crecimiento de las burocracias, inversiones no prioritarias, despilfarro y corrupción.³ Así por ejemplo, en el año de 1997 los departamentos dedicaron el 71 % de los pagos totales a atender gastos corrientes y el 29.5% a inversión física. Vistas a la luz de las competencias que el nivel departamental está llamado a cumplir en nuestro país (como son las de planeación, coordinación y asesoría a los municipios y funciones de ejecución en sectores como educación y salud), probablemente el peso de los gastos señalados no tendría nada de irracional. En primer lugar no se puede sostener que los gastos corrientes o los gastos de funcionamiento sean malos y los gastos de inversión sean buenos per-sé. Hoy día nadie discute la importancia del gasto en capital humano, como el que se hace en educación o salud como uno de los gastos más importantes para el desarrollo de un país, vía su contribución a hacer ciudadanos más productivos. En segundo lugar, la inversión en infraestructura no significa en abstracto un uso más racional de los recursos si esta se dirige a proyectos improductivos o suntuarios. Sin embargo, es importante señalar que dentro del total de los gastos corrientes en 1997 sólo un 39% se dedicó a pago de docentes y personal de la salud y que su financiación se cubre básicamente con las transferencias del nivel nacional. El porcentaje restante se destinó en su mayor proporción a gastos en burocracias estériles orientadas a desempeñar funciones ajenas a las que le competen a este nivel de gobierno.

En relación con la estructura del empleo público territorial cabe señalar que son contados los casos en que las plantas de personal no están sobredimensionadas. Así por ejemplo, en 1996 mientras que el Departamento del Atlántico tenía poco más de 2 empleados por cada 10.000 habitantes, San Andrés tenía 163, Sucre 26, Cundinamarca 24, Santander, Meta y Antioquia 18, y los nuevos departamentos tenían entre 40 y 60. Del lado de los municipios, en 1997 Pasto y Cúcuta tenían 13 empleados por cada diez mil habitantes, Bucaramanga 19, Bogotá 24, Medellín 33, Cali 41 y Arauca 149.

De acuerdo con los estudios que se realizan actualmente para la preparación de Planes de Reforma Económica que viene coordinando la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda (DAF), se ha encontrado que la mayor parte de los departamentos y muchos municipios podrían operar eficientemente con menos de una tercera parte de los funcionarios que tienen en la actualidad y otros incluso con una proporción menor.

Así mismo, el empleo se encuentra altamente concentrado en unas pocas dependencias que cumplen principalmente funciones administrativas o de control (Despachos de Gobernadores o Alcaldes, Asambleas y Concejos, Contralorías, Secretarías Generales, Secretarías de servicios administrativos y Secretarías de Gobierno) y, en general, guarda poca relación con las funciones que corresponde desempeñar a las entidades territoriales (en el caso de los departamentos el personal técnico y profesional apenas representó un 19% del total de la planta en 1997).

Existe además un conjunto de grupos de interés, como los docentes y los trabajadores de obra pública, que gozan en algunos casos de beneficios excepcionales carentes de toda justificación, como la posibilidad de pensionarse a temprana edad (con 20 años de trabajo y cualquier edad) y de toda suerte de primas y bonificaciones extralegales. Este problema desafortunadamente es una constante en los departamentos y municipios colombianos. Los estudios adelantados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF), han permitido corroborar que en una elevada proporción de los trabajadores oficiales no desempeña las labores propias de su cargo, sino que las administraciones los sitúan en trabajos administrativos (aseo de oficinas, vigilancia, labores secretariales y administrativas), lo cual constituye por sí solo la mayor demostración de que no son necesarios. El resultado financiero de estos beneficios termina siendo, en muchos casos, la quiebra de la entidad.

Uno de los factores que contribuye a agravar la situación financiera de los departamentos es el elevado nivel de los gastos de funcionamiento y, dentro de estos, la exagerada participación de los gastos de las asambleas y contralorías. Para una muestra de 18 departamentos se encontró que durante 1998, en promedio, las transferencias a las asambleas y las contralorías representaron el 11% de los ingresos tributarios y el 9% de los gastos de funcionamiento, (excluidos los financiados con transferencias nacionales). En términos absolutos durante 1998, las asambleas y las contralorías le costaron a los departamentos de la muestra antes citada, \$111.773 millones de pesos. (Cuadro 8).

Hoy según la muestra de 18 departamentos, en estos las Asambleas le costaron a estos departamentos cerca de \$61.729 millones de pesos que cubren el salario y los gastos de funcionamiento de 502 diputados. Por su parte las contralorías departamentales costaron a estos departamentos más de \$50.440 millones de pesos anuales.

Al igual que en los municipios, los análisis realizados muestran que las transferencias hechas por las gobernaciones a las contralorías departamentales, en la mayoría de los casos, superan los límites legales establecidos (artículo 11 de la Ley 330 de 1996). En 1997 sólo cuatro contralorías departamentales tuvieron apropiaciones inferiores a los límites establecidos, mientras que en las restantes lo superaron en porcentajes que van del 30% al 300%.

Con relación a la estructura de gasto de los organismos de control político y fiscal se destaca el hecho de que la mayor parte ellos corresponde a pago de salarios y contribuciones a la nómina. Así por ejemplo, en las asambleas los rubros antes citados representaron, en promedio, el 87% de sus gastos totales y en las contralorías el 89%.

Por otra parte, la ausencia de controles en las remuneraciones de las asambleas ha llevado a que se aprueben gastos exagerados, en favor de unos pocos en medio de duras restricciones para la gran mayoría de la población regional, por ejemplo:

– En 1998, sin considerar la precariedad de las finanzas departamentales, la Asamblea del Chocó aprobó un aumento de 50% en sus dietas.

– En Guainía el funcionamiento de la Asamblea en 1998 costó el equivalente al 150% de los ingresos tributarios y en Casanare el 36%,

² En los años recientes el nivel departamental ha adquirido gran importancia. En 1997 el gasto total de los 22 departamentos para los cuales se cuenta con información 2 alcanzó cerca del 2.95% del PIB, comparado con un 1.34% en 1990. En los mismos años los ingresos propios alcanzaron el 1.41% y el 0.96% respectivamente. La conclusión es obvia: la mayor proporción del incremento en el gasto del nivel departamental se financia con las transferencias nacionales, las cuales se incrementaron para los mismos departamentos de cerca del 0.2% del PIB en 1990 al 1.27% del PIB en 1997, y con el crédito que pasó del 0.09% al 0.22% del PIB en igual período.

³ Cada peso adicional de transferencias de ingresos corrientes ha significado gastos superiores a 1.72 pesos en los municipios (Lozano 1998) y de 1.63 pesos en los departamentos (Junguito, 1995).

donde cada diputado devenga mensualmente \$ 11.5 millones de pesos, es decir una remuneración mayor a la del Presidente de la República:

– En Cundinamarca, cada diputado representa para el fisco un costo anual de \$330 millones, sin considerar los viáticos, por \$400 mil pesos diarios en caso de desplazarse fuera de su sede pero dentro del departamento, en comisión fuera del departamento reciben \$600 mil diarios.

En el Amazonas, el costo de funcionamiento de la Asamblea, con base en las cifras del presupuesto de 1999, para los próximos tres años equivale al saldo actual de su deuda financiera; en general los nuevos departamentos los recaudos por ingresos propios totales no cubren el costo de las asambleas.

Comparado con el nivel nacional, el costo de los órganos de control político y fiscal del nivel departamental es exagerado. Para 1998 el gasto conjunto de Asambleas y Contralorías representó 11.7% de los ingresos tributarios y 8.7% de los gastos de funcionamiento, mientras que la suma de los gastos del Congreso y la Contraloría General de la República representó 1.8% de los ingresos tributarios y 2.7% de los gastos de funcionamiento del gobierno nacional.

Otra forma de entender la magnitud del gasto de las asambleas es comparando éstos con los costos de servicios sociales básicos en educación y salud. Un docente de escalafón docente implica en promedio un costo anual de \$15.1 millones. Si se tiene en cuenta que los docentes de los municipios pequeños, donde se registra la mayor escasez de personal docente, no es exagerado afirmar que con un mes del salario promedio de un diputado, se lograría pagar un año de servicios a un docente en los municipios pequeños del país. Esto significaría la incorporación de 32 niños adicionales por cada maestro en el sistema educativo.

Si se destinara el costo total de las asambleas en 1998, que cubre el salario y el funcionamiento de 502 diputados, a la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado de salud, resultarían beneficiadas 667.440 personas, pues la unidad de pago por capitación en 1999 tiene un valor de \$128.530 pesos.

Por otra parte, los datos existentes indican que, al igual que en las asambleas, los gastos de las contralorías están totalmente alejados de la realidad de las arcas departamentales. Algunos ejemplos ilustrativos de departamentos donde en 1998 el sostenimiento anual de la Contraloría representó una proporción significativa de los ingresos tributarios son: Casanare 18.7%, Quindío 12.3%, Guajira 10.8%, Huila 10% y Santander 9.2%.

En el caso de los municipios la situación es también muy grave. El déficit de operaciones efectivas subió de 0.2% del PIB en 1996 a 0.7% del PIB en 1997. La mayoría de los municipios presenta déficit corriente; sólo los municipios con población mayor a 500 mil habitantes (4.4% de la muestra) registró ahorro corriente. (Cabe anotar que Santa Fe de Bogotá aportó alrededor del 43% del ahorro corriente consolidado en esta muestra).

La mayoría de los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, registraron déficit corriente. Así las cosas, en alrededor del 86% de los municipios del país los ingresos corrientes son inferiores a los gastos corrientes.

Los pagos correspondientes a servicios personales y transferencias representan en promedio el 80% de los gastos de funcionamiento. Dentro de los gastos de personal se destacan la nómina de la administración central, los pagos de educadores y los pagos de contratos por prestación de servicios. Dentro de las transferencias sobresalen las transferencias de nómina, los aportes para el funcionamiento de la Contraloría, la Personería, el Concejo y las mesadas pensionales.

El nivel de gastos de los organismos de control político y fiscal es exagerado en estas entidades territoriales. Durante 1998 el gasto conjunto de Concejos, Personerías y Contralorías representó 14.3% de los ingresos tributarios y 11.73% de los gastos de funcionamiento de 21 municipios para los que se tiene información completa. En este nivel de gobierno se presentan casos donde las aludidas relaciones desbordan cualquier límite racional: por ejemplo, en Providencia el costo de los organismos de control político y fiscal es cuatro veces mayor que sus ingresos tributarios y en Ipiales representa el 34% de los gastos de Funcionamiento, (Ver Cuadro 9) mientras que la suma de los gastos del Congreso, la procuraduría y la Contraloría General de la República

representó 2.5% de los ingresos tributarios y 3.9% de los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional.

Por otra parte, el marco legal vigente pone en cabeza de los municipios la obligación de crear diferentes dependencias para el ejercicio de sus competencias en diferentes sectores (Ver Cuadro 10). Este hecho desconoce la capacidad fiscal local y propicia desequilibrios fiscales de tipo estructural, asociados con la existencia de plantas de personal sobredimensionadas y anacrónicas.

Cuadro 10

Obligaciones legales para el municipio en el marco de la distribución de competencias

Materia	Obligacion Legal	Norma
Control Interno ⁴	Implementar el Control Interno	Ley 87/93, art. 1º, 2º y 5º
Vivienda	Crear el Fondo de Vivienda de Interés Social, como cuenta especial, o constituir entidad descentralizada para tal fin	Ley 3/91, art.17
Medio ambiente	Crear Personerías Delegadas en materia ambiental	Ley 99/93. art. 97
Atención al público	Crear dependencia de Quejas y Reclamos e instalar línea telefónica gratuita para este fin	Ley 190/95, arts. 49 y 53
Agrario	Crear, por el propio municipio o en asocio con otros, la UMATA	Ley 101/93, art. 57
Deporte	Conformar el ente deportivo.	Ley 181/97, art. 68
Salud	Asignar un funcionario con dedicación exclusiva para coordinar los programas de promoción de la salud en su área de influencia	Decreto 1757/94, arts. 4º y 7º
Juventud	Conformar los centros de información y servicios a la Juventud como espacios de información y servicios	Ley 375/97, art. 30
Vivienda prevención de desastres	Levantar y mantener actualizado inventario de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos en condiciones insalubres para vivienda	Ley 2ª /91, art.5º
Ordenamiento territorial	Crear Fondos de compensación en materia de ordenamiento urbano	Ley 388/97, art. 49
	Organizar un expediente Urbano que contenga información sobre la organización territorial y urbana	Ley 388/97, art. 112
Transporte	Organizar, en aquellos municipios de más de cincuenta mil habitantes con población urbana con más del 80% conforme al censo aprobado, su policía de tránsito	Ley 105/93, art. 8º.

Fuente: Revisión normativa UAEDT-DNP

⁴La Ley no obliga la creación de esta dependencia, sin embargo, los municipios han asumido su creación para el ejercicio de esta función.

Lo anterior muestra la incapacidad estructural de la gran mayoría de los municipios del país para aumentar sus gastos de inversión sin generar déficit. Bajo estas condiciones, la crisis fiscal de los municipios atenta gravemente contra las posibilidades de desarrollo y bienestar de la población.

Ante la imposibilidad de disminuir su déficit corriente, la gran mayoría de los departamentos y municipios viven hoy una situación de creciente vulnerabilidad en sus finanzas: con ingresos transitorios sostienen una pesada estructura de gastos permanentes de funcionamiento. Así, es mínima su capacidad de ejecutar inversión pública y notable el deterioro de su solvencia financiera. En la actualidad son muy pocas las entidades territoriales que están en capacidad de financiar programas de inversión, dentro de márgenes razonables de solvencia y sostenibilidad.

Es entonces evidente que el proceso de descentralización en Colombia requiere ajustes importantes para profundizar en él y para lograr su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En el plano financiero es vital sanear las finanzas territoriales. Sin unas finanzas sólidas, soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada.

Por estas razones, el manejo de los problemas fiscales de las entidades territoriales es un frente de acción determinante en el propósito de mejorar la eficiencia del gasto público y evitar, como ha ocurrido en algunos países de la región, que la descentralización se convierta en una fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica.

En general, el marco legal existente tiende a separar las decisiones de gasto de las decisiones de ingresos, propiciando que los gastos de funcionamiento crezcan muy por encima de los ingresos corrientes de libre destinación, al punto de generar situaciones deficitarias como las mencionadas anteriormente, que limitan notablemente la capacidad de los gobiernos locales para cubrir los gastos inaplazables, tales como las mesadas de sus pensionados y los intereses de la deuda.

La situación antes descrita representa un grave riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas nacionales, al crear presiones deficitarias a través de un mayor gasto público, que es necesario controlar para evitar una hecatombe mayor de las finanzas territoriales.

2.2. El crecimiento insuficiente de los ingresos corrientes

En teoría, para profundizar el proceso de descentralización fiscal, manteniendo una tendencia estructural de equilibrio fiscal consolidado, los ingresos corrientes nacionales (tributarios y no tributarios diferentes a recursos de capital) debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales; a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos. Sin embargo, ello no sucedió: los ingresos corrientes del gobierno nacional crecieron por debajo de sus gastos corrientes y otro tanto ocurrió con los de los gobiernos territoriales.

Como porcentaje del PIB, los ingresos corrientes del gobierno central pasaron de 10.1% en 1990 a 13.2% en 1998, y sus pagos totales de 11.3% a 18.6%. Con el fin de atender las presiones crecientes de gasto, entre 1992 y 1998 se realizaron cinco reformas tributarias. A raíz de ellas, crecieron tanto la base gravable como las tarifas de los impuestos directos y de los indirectos, y gracias a ello, el gobierno nacional logró aumentar el recaudo tributario.

Por el contrario, en las entidades territoriales no se presentó un aumento significativo del recaudo tributario. Los ingresos tributarios territoriales han crecido a un ritmo inferior al de los ingresos tributarios del gobierno nacional y al de las transferencias intergubernamentales. Entre 1990 y 1997 los ingresos tributarios del gobierno nacional pasaron de 9.3% del PIB a 12.1% del PIB, mientras en los gobiernos territoriales los ingresos tributarios sólo crecieron de 2.28% del PIB a 2.72% del PIB. Cabe destacar que el leve crecimiento registrado en los ingresos tributarios territoriales se explica fundamentalmente por el mayor recaudo de los gobiernos municipales (Cuadro 3).

El crecimiento del recaudo tributario de las entidades territoriales, comparado con las transferencias de ingresos corrientes de la Nación, registró un pobre desempeño.

Durante el período 1990-1997, las últimas crecieron 2.6 puntos del PIB, mientras los ingresos tributarios territoriales sólo crecieron 0.63 puntos del PIB (Cuadro 4).

Aunque los diversos estudios estadísticos realizados sobre la materia no han demostrado la existencia de "pereza fiscal" en los gobiernos territoriales como consecuencia de la aceleración del proceso de descentralización, los resultados de tales estudios indican la ausencia de incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial de la magnitud requerida para evitar que los gobiernos municipales y departamentales dependan en forma excesiva de las transferencias del Gobierno Central. El problema se concentra en los municipios menores a 50.000 habitantes, que son la mayoría del país, donde la participación en los ingresos corrientes de la Nación es la principal fuente de financiación.

3. Finanzas territoriales y finanzas nacionales

Las razones expuestas son amplias en detalles sobre el alcance de la crisis fiscal, pero a ellas es necesario agregar dos, que a juicio del gobierno 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.

3.1 La crisis 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 en la Constitución de 1991, el derecho a la seguridad social adquirió el rango de derecho fundamental. En su desarrollo, la Ley 100 de 1993 intentó crear un sistema financiero y se dio inicio 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.

3.2 La Estabilidad Macroeconómica.

El descalabro fiscal de los entes territoriales representa un gran riesgo para la estabilidad económica del país. La tendencia actual del gasto público en los departamentos y los municipios podría llevar a la insolvencia generalizada de los fiscos territoriales, generando una reacción en cadena de desconfianza nacional e internacional capaz de llevarnos a una grave crisis macroeconómica. La acumulación de déficit en las finanzas territoriales induce a un mayor endeudamiento público. El tamaño de

esas obligaciones, además de impedir la autonomía financiera local, debilita la capacidad del nivel nacional para mantener la estabilidad macroeconómica, y sin ésta es impensable la recuperación económica.

Son dos los principales riesgos macroeconómicos de la insolvencia financiera de los gobiernos subnacionales. El primero está relacionado con un eventual cese generalizado de pagos de la deuda interna. Esto podría llevar a la quiebra de la banca nacional. El segundo está asociado con un incumplimiento en el pago de la deuda externa contratada por las E.T, ello pondría en peligro la capacidad del país para financiar su déficit externo al aumentar el riesgo país de nuestra deuda externa. Cualquiera de los dos eventos podría provocar una crisis cambiaria y fiscal por distintas vías.

La ocurrencia del primer evento aumentaría de manera sustancial el déficit fiscal: para evitar una crisis financiera de grandes dimensiones, el gobierno nacional se vería en la obligación de capitalizar a las entidades financieras con más cartera comprometida en deuda territorial y por esa vía se debilitaría la confianza pública en la capacidad del país para estabilizar sus finanzas con previsibles consecuencias en el campo monetario y cambiario.

La ocurrencia del segundo evento podría cerrar el acceso al crédito internacional tanto del sector público como del sector privado nacional, con el agravante de que los acreedores internacionales podrían hacer exigible de inmediato el pago de una parte importante de esas deudas, llevando así al país a una crisis cambiaria.

Ejemplos recientes de desestabilización macroeconómica ocasionados por un desajuste profundo de las finanzas territoriales son Brasil e Indonesia. En estos países la descentralización fiscal no estuvo acompañada de controles adecuados para preservar la disciplina fiscal y crediticia de los gobiernos subnacionales, ello llevó a la acumulación de

un creciente déficit fiscal, que a su vez provocó una situación de endeudamiento insostenible. En el caso de Brasil el detonante de esta bomba fiscal fue la declaración unilateral de moratoria en el pago de la deuda financiera por parte del federal de Minas Gerais. Este hecho inició una fiebre especulativa contra el real que desestabilizó el manejo monetario y cambiario de todo el país, al suscitar una desconfianza generalizada de los agentes económicos nacionales e internacionales en la capacidad real de pago del sector público brasileño. Otro tanto sucedió en Indonesia, donde la crisis financiera del sudeste asiático desnudó la total incapacidad de los gobiernos subnacionales para servir las deudas acumuladas, tras una rápida acumulación de déficit, originados a su vez en un crecimiento desordenado de sus gastos.

En Colombia los riesgos antes citados no son nada despreciables: el desbalance entre los ingresos y los gastos de los departamentos y los municipios crece cada día, y en ausencia de reformas sustanciales, podría llevar al país a una situación de insolvencia general en menos de un lustro. Debido a su déficit estructural, los s territoriales vienen acumulando crecientes deudas de orden laboral, pensional y financiero, que sumadas representan una carga insostenible no sólo para ellos sino para el nacional.

El saldo total de la deuda financiera interna y externa de los s territoriales y de sus entidades descentralizadas ascendió en 1998 a una cifra cercana al 10% del PIB. Con corte a septiembre de 1999 solamente el saldo de la deuda interna de las E.T llegó a \$9.8 billones (Ver Cuadro).

Aunque no hay información consolidada, una situación similar se presenta a nivel descentralizado. Para citar sólo un ejemplo, Emcali acumuló en 1998 deudas no financieras cercanas a los \$250.000 millones, solamente con sus proveedores.

CUADRO
Saldo de la Deuda Pública Territorial
Millones de pesos

Saldos de la Deuda Pública Territorial (millones de pesos)						
Entidad	Tipo	1995	1996	1997	1998	1999*
Departamentos (Adm Central)	Interna	660.697	1.040.648	1.567.760	1.807.146	1.975.987
	Externa	120.446	259.170	429.469	680.071	nd
Capitales (admon. Central)	Interna	830.210	1.049.805	1.339.948	1.454.969	1.561.420
	Externa	2.424.433	2.532.609	2.901.500	3.637.837	nd
Municipios no capitales	Interna	268.910	454.735	648.758	723.122	730.967
	Externa	0	0	0	0	nd
Entidad Desce. Territoriales	Interna	2.451.130	2.570.291	3.554.884	4.243.332	5.665.418
	Externa	0	0	0	0	nd
Saldo total Teritorial	Interna	4.210.947	5.115.479	7.111.350	8.228.568	9.933.793
	Externa	4.996.009	5.362.070	6.885.853	4.317.908	nd
Saldo deuda Teritorial	Total	9.206.956	10.477.549	13.997.203	12.546.476	nd
Saldo interna/ PIB		5.71%	5.76%	6.55%	6.54%	7.45%

*Con corte a septiembre
Fuente: Contraloría General de la República.

Ante la existencia de estos riesgos, no adoptar correctivos que permitan a las E.T generar ahorros para financiar sus propios gastos equivaldría a un suicidio económico. La fragilidad de las finanzas públicas nacionales no permite un aumento adicional del déficit fiscal por la vía de una brecha creciente de financiamiento para cubrir los faltantes de recursos en las regiones. Por ejemplo, para la presente vigencia, la meta de déficit fiscal consolidado es 3% del PIB, y no cumplir dicha meta ocasionaría grandes problemas de estabilidad macroeconómica por la vía de presiones cambiarias asociadas a una desconfianza general en la incapacidad del país para cumplir compromisos de disciplina fiscal ante la comunidad financiera internacional.

En conclusión 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 permanente 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. Se busca, en síntesis, crear condiciones para que las entidades territoriales recobren su viabilidad financiera e institucional, la cual se encuentra seriamente amenazada por la existencia de una estructura de gastos de funcionamiento que supera sus posibilidades reales de obtención de ingresos. La no correspondencia entre los ingresos y los gastos es el origen de la acumulación de pasivos laborales, pensionales y financieros que les impide a las entidades territoriales cumplir con las funciones constitucionales y legales que demanda el progreso local.

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. 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.

Por esas razones 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.

5. Contenido de la reforma y alcance del proyecto

5.1 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 es novedosa para los departamentos, donde la figura de la categorización no existía. En el caso de los municipios se introducen modificaciones a las normas vigentes sobre categorización (Ley 136 de 1994 y decreto 296 de 1996).

El objetivo, desde esta perspectiva, es adecuar los niveles de gasto de los departamentos y municipios a las verdaderas necesidades de cada una de tales entidades territoriales, cuidando en todo caso que no superen los ingresos disponibles para su pago. Se busca entonces adecuar la categoría a la capacidad administrativa que les brindan sus ingresos corrientes de libre destinación anuales, entendiendo por tales aquellos ingresos regulares que ofrecen certidumbre en su recaudo como son los ingresos tributarios y no tributarios más los recursos por concepto de participación en los ingresos corrientes de la Nación de libre destinación. No forman parte de los ingresos corrientes para estos efectos, las transferencias de destinación forzosa, o los recursos destinados por ley o acuerdo a un fin específico que por tal condición no pueden ser fuente de pago de los gastos de funcionamiento. Tampoco se incluyen 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 están garantizados en las vigencias siguientes porque su gestión no depende de factores controlables por las administraciones territoriales.

El cambio fundamental respecto a la normas vigentes es que se aumentan los límites de población e ingresos para los municipios de categorías 4ª a 6ª, y el criterio de ingresos será el que decida la categoría de un municipio. La consecuencia es que descenderán de categoría Municipios que en las normas vigentes tienen una población coincidente con la categoría señalada, pero unos ingresos que se colocan varias categorías por debajo.

Hoy estos municipios sólo pueden descender una categoría en relación con la que resulta con base en el criterio poblacional, lo cual resulta paradójico: a pesar de que su reducida capacidad fiscal no les permite generar recursos suficientes para financiar sus cargas burocráticas, ni contar con transferencias de libre asignación (como es el caso de municipios de categorías 2ª y 3ª), la ley sí les permite establecer remuneraciones más altas de las que rigen para municipios que tienen menor población pero mayor capacidad fiscal. Esta es quizá una de las principales explicaciones de la crisis financiera de muchos municipios de categorías 2ª y 3ª que han acudido al nacional para que les ayude a pagar las deudas atrasadas⁵. Además en el futuro estos municipios lejos de mejorar su situación la verán empeorar, pues a partir del año 2001 no contarán más con recursos de la transferencia de libre asignación. En cambio con la ley propuesta se beneficiarán al descender de categoría, pues quedarán automáticamente cobijados con la autorización de destinar para funcionamiento hasta un 15% de la Participación en los Ingresos corrientes de la Nación (Acto legislativo 1 de 1995).

Sin embargo con el propósito de evitar algunos cambios bruscos que se producirían en las categorías municipales y que afectarían las remuneraciones de alcaldes, personeros y concejales, se permite que hasta el año 2003 se continúen aplicando las normas actuales de categorización, permitiendo incluso una disminución adicional previa certificación del Ministerio de Hacienda. A partir del año 2004, será obligatorio el cumplimiento de la nueva categorización, pero, nuevamente con el propósito de evitar cambios bruscos de categoría entre un año y otro se limita a dos categorías como máximo el aumento o descenso de un municipio entre un año y otro.

Estas normas traerán alivio a la situación financiera de los municipios que tengan dificultades para pagar los gastos de funcionamiento, especialmente para los de categorías segunda y tercera que a partir de la próxima vigencia no podrán destinar para funcionamiento una parte de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, pero que al ubicarse en cuarta categoría podrían hacerlo.

Es importante dejar claro que esta categorización en nada afecta el monto total de las transferencias que reciben los municipios por parte de la Nación, pues éste no se establece con base en la categoría del municipio sino principalmente con base en criterios de necesidades básicas insatisfechas.

Finalmente, se unifica el tratamiento que para la certificación de departamentos, distritos y municipios en una respectiva categoría, facilitando los procedimientos.

5.2 Saneamiento Fiscal de las entidades territoriales

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

⁵ Una evidencia de lo inadecuado del criterio actual se refleja en una serie de municipios, tales como El Bagre (Antioquia), Malambo y Sabanalarga (Atlántico), Arjona, Carmen de Bolívar, María la Baja y Turbaco (Bolívar), Aguadas (Caldas), Sahagún, Ayapel, Planeta Rica y Tierralta (Córdoba), Bolívar (Cauca), Codazzi (Cesar), Uribe (Guajira), Ciénaga, El Banco, Pivijay y Plato (Magdalena), Samaniego y Tumaco (Nariño), Los Patios, Pamplona y Villa Rosario (Norte de Santander), y, Corozal (Sucre), en los cuales la población los ubica en una categoría tres (3) veces superior a la que les corresponde por ingresos corrientes de libre destinación.

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.

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 límites serán diferenciales dependiendo de la categoría de la entidad territorial y habrá igualmente un período de transición de cinco años para alcanzarlos gradualmente y para suavizar el impacto del ajuste. En estos casos para los concejos y personerías de municipios de categorías especial a segunda se propone una participación en los ingresos corrientes de libre destinación, en tanto que las de las demás categorías tendrán una asignación anual en salarios mínimos legales mensuales que les garantiza los recursos necesarios para pagar el personero y contar con recursos adicionales suficientes para sostener los gastos administrativos.

Los ponentes consideramos que un mayor ajuste al aprobado por la honorable Cámara de Representantes para los gastos de estos organismos no sólo es necesario sino también posible de lograr sin que con este se vea limitado el libre ejercicio de la democracia local, y de los mecanismos de control político, fiscal y disciplinario.

5.3 Creación y racionalización de los municipios y distritos

El proyecto introduce 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 estos los proporcione la nación, por que 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 sólo 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, sólo 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.

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, las contralorías y las personerías 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 Páime 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, primera y los de segunda que tengan más de 100.000 habitantes, 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. 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.

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.

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. Hoy día no son viables una buena parte de las entidades territoriales debido a que presentan una tendencia sostenida a gastar más de lo que pueden ampliando cada vez más su déficit fiscal. Sin embargo, la posibilidad real de que como consecuencia de esta ley desaparezca un número grande de municipios, con la cual algunos medios han creado polémica, luce por lo menos remota, por las siguientes razones:

— El mismo proyecto de ley abre caminos para que las entidades territoriales puedan revertir la tendencia del déficit estructural, llamando la atención sobre las mismas para que emprendan procesos orientados a fortalecer sus ingresos propios y a controlar sus gastos. Los límites de la relación entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación, la posibilidad de eliminar o fusionar dependencias que otras leyes han obligado a crear y las posibilidades de que las entidades se asocien para prestar de manera conjunta ciertos servicios, tienen ese propósito.

— El proyecto establece un ajuste gradual para el cual los municipios cuentan con un período de tiempo bastante amplio (5 años). Si al cabo de este período no se han cumplido los límites, los municipios entrarán en un programa de cuidados intensivos (hasta por dos años más) que comprende el apoyo del nacional en el logro de esos propósitos a través de programas de saneamiento, que comprenderán medidas como la asociación con otros municipios para prestar ciertos servicios.

5.4 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 éstas 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.

5.5 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 procedimientos 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.

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

Si bien constitucionalmente Bogotá tiene un tratamiento particular, en lo que se refiere a la racionalización de los gastos de funcionamiento, a juicio del gobierno no hay ninguna razón válida para considerar que Bogotá deba ser la excepción a las necesidades de racionalizar los gastos de funcionamiento. Más aún si se tiene en cuenta que las dificultades financieras del país también han tocado al Distrito Capital y que no se puede afirmar que sus finanzas presenten un cuadro despejado hacia el futuro.

No obstante, reconociendo el tratamiento particular de que debe ser objeto el Distrito Capital el proyecto establece un capítulo aparte que incluye entre otros los siguientes aspectos: Los límites porcentuales de gastos de funcionamiento que propone el proyecto son iguales a los que se proponen para municipios como Cali, Medellín o Bucaramanga. Sin embargo, gracias a la buena gestión de los últimos años, Bogotá cuenta con unos ingresos de libre destinación más elevados, lo que hace menos exigente el ajuste de sus gastos.

En segundo lugar, el proyecto otorga un tratamiento diferente a Bogotá en cuanto a los límites para transferencias a los organismos de control como el concejo y la Contraloría. Así por ejemplo en Bogotá se tiene previsto un número de sesiones sustancialmente superior a los de los concejos de los demás municipios, pues tendrán 60 sesiones más que municipios como Cali, Medellín o Barranquilla y 180 más que los municipios de categorías inferiores. Con ello se reconoce que la actividad legislativa de Bogotá demanda mayor dedicación que en el resto de municipios del país. Así mismo los límites de las transferencias al concejo son prácticamente el doble de los previstos para los otros municipios y lo mismo se prevé en cuanto a los aportes a la Contraloría Distrital.

Algunos datos ilustran el exagerado gasto de estas dos dependencias en el Distrito en la actualidad:

El Concejo de Bogotá costará este año cerca de \$35.000 millones. Si asumimos que los concejales sesionan todo el año, sus honorarios estarían alrededor de \$4.000 millones. En conclusión, el costo de los gastos administrativos del concejo de Bogotá, una vez cubiertos los honorarios de los concejales, asciende a cerca de \$800 millones por concejal al año. En esta perspectiva es claro que podría hacerse un ajuste muy grande en estos gastos en beneficio de una mayor disponibilidad de recursos para inversión.

En el caso de la Contraloría, el municipio le transferirá cerca de \$53.000 millones este año, esto es el 5.7% de los ingresos corrientes de libre destinación. Si se hace un cálculo en relación con los recursos que debe auditar (nivel central y descentralizado), el costo del control de la contraloría de Bogotá es 4 veces mayor que el de la Contraloría Nacional y casi el doble del promedio del costo del control de las contralorías departamentales. Así las cosas, resulta claro que la Contraloría de Bogotá, requiere y puede hacer un ajuste importante en sus gastos sin que por ello se vean afectadas las funciones que dicho organismo debe desempeñar.

5.7 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 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;

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.

6. Fundamento jurídico del proyecto

Parece pertinente preguntarnos cuál es el fundamento jurídico del proyecto.

CATEGORIZACION DE DEPARTAMENTOS

- Desarrolla artículo 302 de la Constitución:

“La ley podrá 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...”

- Desarrolla el artículo 308 de la Constitución:

“La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.”

- Desarrolla artículo 320 de la Constitución:

“La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.”

Los criterios que el constituyente identifica para adelantar este ejercicio son la densidad poblacional, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica de cada entidad territorial en el nivel municipal y para el nivel departamental además de las enunciadas, circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

Esta categorización permite que la ley pueda determinar diferentes categorías para las instituciones que hacen parte de la estructura orgánica de cada ente, sin que ello resulte contrario al ordenamiento constitucional. Esto, por cuanto este es un aspecto que no puede ser ajeno a las circunstancias económicas, sociales y fiscales de cada uno de ellos.

Sin embargo, no obstante que sea viable el que legalmente se establezcan diferentes categorías de municipios, y ello vaya acompañado de la posibilidad de señalar categorías con respecto a los órganos internos que lo conforman, no es admisible que adelantada la categorización, pueda el legislador establecer diferencias que no encuentren una justificación razonable y objetiva.

Supresión de personerías y contralorías

Los criterios que sirven de sustento a la diferencia entre municipios, en lo atinente a la creación de contraloría no son caprichosas o arbitrarias, puesto que cuentan con respaldo constitucional, en la medida en que la propia Carta Política prohíba una desigualdad que surge de la verificación de los factores contemplados en el artículo 320. Aun cuando la estructura básica de los municipios, las principales competencias de sus autoridades y los derechos que se les confieren obedezcan a idénticos postulados, en la práctica, el establecimiento de las diversas categorías en las que por decisión constitucional han de ubicarse, es susceptible de generar regulaciones divergentes, siendo ello evidente cuando toca con las contralorías, respecto de las cuales el constituyente estimó que era procedente eliminarlas “en los municipios que no tengan un volumen de operaciones lo suficientemente importantes que amerite la existencia de ellas”. Conviene destacar que la falta de contralorías en los municipios que no reúnan los requisitos para tenerlas no se traduce en ausencia de control fiscal, ya que en aplicación del principio de subsidiariedad, la Contraloría Departamental realiza la vigilancia de la gestión fiscal. No en todos los municipios debe existir Contraloría, sino tan sólo en aquellos que acrediten los requisitos indispensables para contar con un organismo de control fiscal propio, lo que se desprende de lo contenido en los artículos 272 y 320 constitucionales.

Cuando el legislador confía a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios en los que no haya contraloría, y dispone la supresión de las contralorías distritales o municipales bajo el supuesto de la desaparición de los requisitos exigidos para su creación, no quebranta la Constitución Política porque no es obligatorio que en todos los municipios y distritos deban funcionar contralorías y además, debido a que la autonomía predicable de los organismos que adelantan la vigilancia de la gestión fiscal “Se encuentra

limitada y debe ser ejercida dentro de la concepción unitaria de nuestro Estado”.

Corte Constitucional C-373/97.

TEMAS DE LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Los expresamente enunciados en el articulado constitucional:
- La asignación de competencias normativas (151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (297).
- Las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (307).
- Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (307).
- El régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas (319).
- La forma de convocar y de realizar consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (319).
- Las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (329)
- Corte -> Los temas anteriores NO cubren la totalidad de los mismos que deben ser considerados como integrantes de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (C-600ª de 1995). -> Es necesario hacer un análisis, en palabras de la Corte, “sistemático y finalístico”, que indique los casos sometidos a reserva de ley orgánica. En la mencionada sentencia la Corte encuentra dos más por vía de ejemplo, que en el texto de la Constitución no han sido señaladas expresamente como orgánicas:
 - Los requisitos y formalidades de las consultas populares departamentales y municipales a que se refiere el artículo 105.
 - El desarrollo de la facultad congresional del numeral 4 del artículo 150 en relación con “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias...”
- Concluye la Corte (C-600ª de 1995) que los temas de la Ley de Ordenamiento Territorial son en términos generales los siguientes:
 - La definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales, así como su régimen jurídico básico.
 - “Ciertos” mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial.
 - La asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales y la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades.

“...a pesar de lo anterior, el contenido general de la legislación orgánica territorial sigue siendo parcialmente indeterminado, por lo cual el alcance de la reserva orgánica en este campo puede generar, en casos específicos, algunas discusiones interpretativas. En tales circunstancias y teniendo en cuenta la libertad de configuración del Congreso, es admirable que, dentro de ciertos límites, la propia legislación orgánica defina su alcance en relación con el ordenamiento territorial. Sin embargo, como es obvio, esa definición está sujeta a un control del juez constitucional ... por ello corresponde a la Corte Constitucional, un ‘control de límites’ mediante una interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las decisiones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica...” (C-600ª de 1995).

Por esta razón la ponencia identifica claramente las normas que a criterio de los ponentes resultan de categoría orgánica (tanto de ordenamiento territorial como de presupuesto), lo cual únicamente exige que la aprobación del respectivo proyecto se haga con mayorías absolutas. Adicionalmente la Corte ha aclarado que si una norma ordinaria se tramita como orgánica, ella no deviene en inconstitucional, sino que simplemente el juez constitucional aclara su naturaleza.

Adicionalmente, una ley si puede contener, normas ordinarias y orgánicas a un mismo tiempo, como lo ha sostenido la Corte Constitucional (C-600ª de 1995).

Jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional 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^a 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 en la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, cuenta con amplia jurisprudencia que lo respalda y se enmarca en un 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.

7. Ahorro que generará el proyecto

De ser aprobadas las medidas propuestas en este proyecto, la reducción de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales sería cercana a 0.7% del PIB (\$849 mil millones de pesos constantes de 1998 por año a partir del año 2004). Visto de otra manera, si no se aprueba la ley propuesta, en los próximos cinco años las entidades territoriales gastarán en funcionamiento cerca de \$3.2 billones de pesos más de los que gastarían; de aprobarse esta ley, y en los 5 años posteriores esta cifra sería superior a los \$4 billones de pesos. Si se aprueba, no solamente podrá el país contar con entidades territoriales más sanas desde el punto de vista financiero, alejando el peligro de insolvencia de las mismas y como contraparte con mayores recursos para inversión social.

CUADRO

Impacto del proyecto de ley sobre Racionalización de Gastos de Funcionamiento Millones de pesos de 1998

Ahorro Acumulado frente al año 98 I/						
	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Ahorro Permanente desde el 2004
Departamentos	302.539	340.804	387.798	434.793	481.787	481.787
Municipios	109.955	230.417	256.845	308.029	367.357	367.357
Categoría Especial	60.985	75.034	93.386	120.726	148.066	148.066
Categoría 1	20.078	22.215	24.405	26.758	31.185	31.185
Categoría 2	7.553	9.768	12.016	15.981	23.379	23.379
Categoría 3	21.339	24.198	27.836	31.661	36.277	36.277
Categoría 4	-	32.416	32.416	37.371	42.611	42.611
Categoría 5	-	38.197	38.197	43.082	48.642	48.642
Categoría 6	-	28.589	28.589	32.450	37.197	37.197
TOTAL	412.494	571.221	644.643	742.822	849.144	849.144
% PIB	0.32%	0.45%	0.50%	0.58%	0.66%	0.66%

Fuente: Cálculos DAF- Ministerio de Hacienda.

Una parte importante del ahorro antes señalado demanda gastos, que corresponden fundamentalmente al pago de indemnizaciones laborales. El costo estimado del ajuste ascendería, según cálculos del acerca de \$600.000 millones en el período 2000–2004. Así, aunque a primera vista el ahorro neto puede parecer pequeño frente a la magnitud del ajuste que se propone, es necesario resaltar que los costos del ajuste se causan por una sola vez, mientras que sus beneficios serán permanentes. Por tanto, desde una perspectiva de largo plazo los beneficios serán infinitamente superiores a los costos: se invertirá una suma equivalente a 0.48% del PIB durante cinco años para lograr que de manera indefinida, a partir del año 2005, se reduzcan los gastos de funcionamiento en una suma anual equivalente al 0.7% del PIB. Además, el país quedará con un valioso activo, entidades territoriales financieramente sólidas, capaces de liderar el desarrollo regional. (ver cuadro).

¿Cómo financiar los costos que demanda el ajuste?

Los recursos para financiar el costo del ajuste propuesto provendrían de ingresos propios y del crédito. Entre los recursos propios, las entidades territoriales podrán disponer de las rentas de destinación específica que la ley del Plan de Desarrollo autoriza utilizar transitoriamente en la financiación de programas de saneamiento fiscal tales como la sobretasa a la gasolina, las regalías y el producto de las enajenaciones de participaciones accionarias o societarias. En cuanto a los recursos del crédito, el nacional está gestionando recursos externos para otorgar créditos a las entidades territoriales en el marco del Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal de Entidades Territoriales, los cuales serán complementados con la participación del sector financiero nacional.

8. Del pliego de modificaciones

Artículo 3°. Se modifica el artículo 3° con el fin de definir lo que se entiende por ingresos corrientes de libre destinación.

Con ello se previenen posibles conflictos de interpretación en la aplicación de la ley.

Artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°. En lo que se refiere a los gastos de funcionamiento tanto de departamentos como de municipios esta ponencia propone unos límites más exigentes en relación con los aprobados por la honorable Cámara de Representantes, pues se considera que éstos resultan tímidos en comparación con la gravedad de la crisis y con un principio fundamental de la administración financiera pública según el cual las entidades deben estar en capacidad de autofinanciar un porcentaje cada vez mayor de sus gastos de inversión y, en consecuencia, reducir sus gastos de funcionamiento progresivamente.

Igualmente los ponentes consideramos que un mayor ajuste al aprobado por la honorable Cámara de Representantes para los gastos de Asambleas y Contralorías departamentales no sólo es necesario sino también posible de lograr sin que con este se vea limitado el libre ejercicio de la democracia local, y de los mecanismos de control político, fiscal y disciplinario.

Artículos 6° y 7°. Se suprime la expresión “las personerías”.

Inicialmente esta expresión era necesaria por cuanto se había propuesto que el gasto de las personerías fuera determinado directamente por las administraciones centrales municipales, a diferencia de lo que se proponía para concejos y contralorías para los cuales se establecían límites

separados. En las modificaciones surtidas en la Cámara se acordó establecer también un límite separado para las personerías, pero se olvidó hacer la corrección que aquí se propone. Al quedar el texto como salió de la Cámara la disposición sobre los límites totales de gastos de funcionamiento daría lugar a problemas de interpretación.

Artículo 8°. Se modifica el valor porcentual correspondiente al límite de, gastos de las contralorías de los departamentos de categoría primera, pasándolo de 2.5% a 2.8%.

Lo anterior con el propósito de compatibilizar este valor con el correspondiente al valor señalado para el último año de la transición (2004). Este cambio se propuso por el gobierno, previo acuerdo con las bancadas, en el último debate de plenaria de la Cámara, pero por corresponder a un artículo previamente aprobado, no se reabrió para su consideración.

Artículo 9°. Se propone eliminar la palabra funcionamiento.

Con ello se gana coherencia con lo que señala el artículo 8° y los otros artículos para el resto de entidades territoriales, en el sentido de establecer que los límites se fijan sobre todos los gastos de los organismos de control. En el caso de los departamentos al quedar el límite sólo sobre los gastos de funcionamiento se estaría dejando el espacio para que las asambleas y las contralorías incrementen sus gastos más allá de lo necesario con el propósito de compensar el ajuste en los gastos de funcionamiento, haciendo así inoperante el objetivo de esta ley.

Artículo 10. El párrafo del artículo 10 se reubica como párrafo del artículo 11.

Esto se hace para facilitar la comprensión de la norma y para que las disposiciones de los municipios queden similares a las de los departamentos (artículo 9°).

Artículo 21. Se elimina la siguiente expresión del artículo 21: "Ningún servidor de la Contraloría o Personería podrá devengar un salario superior al setenta por ciento (70%) del salario del respectivo Contralor o Personero".

Aunque estamos de acuerdo con la filosofía de este texto consideramos que la ley no debe ir más allá de establecer el límite general de que ningún servidor pueda ganar más que el respectivo Gobernador o Alcalde, salvo la excepción establecida para personeros y contralores cuyo salario si puede ser determinado por la ley. Ir más allá en relación con los demás servidores públicos sería invadir la competencia del ejecutivo en la materia, lo que seguramente llevaría a su invalidación por parte de la Corte Constitucional con los mismos argumentos con los que recientemente declaró la inexequibilidad de las normas que establecían remuneraciones a gobernadores y alcaldes (C-510 de 1999).

Artículo 26. Se suprime el inciso primero del artículo 26 que hace referencia a la remuneración de los diputados.

El proyecto contempla un máximo de 180 días de sesiones remuneradas. No obstante al dejar este inciso se generaría una contradicción al punto que el límite de los 180 días no tendría posibilidad de ser aplicado, pues el inciso haría posible remunerar cualquier número de días por encima del límite señalado.

Artículo 28. Se suprime la expresión "o haya sido destituido de un cargo de elección".

Esta modificación tiene lugar en cuanto que las normas disciplinarias sancionan a quien haya sido destituido de un cargo de elección, a través de las sanciones accesorias que lo inhabilitan en el ejercicio de un cargo público. Por lo tanto, no sería justo dejar esta inhabilitación permanente si la persona ya cumplió la sanción contemplada en la ley.

Artículo 31. Se modifica el numeral quinto en lo referente al parentesco pues, la Constitución Política en el artículo 299 establece que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades será fijado por la ley y que éste no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas.

El numeral 6 del artículo 179 de la Constitución Política estipula que no podrá ser congresista quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Artículo 32. *De las incompatibilidades de los diputados.* Se elimina el párrafo 1°. "Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra", porque en el artículo 45 de la presente ley se

establece como excepción a las incompatibilidades el ejercicio de la cátedra, de manera general para gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y miembros de las juntas locales.

Artículo 50. Se elimina el párrafo del artículo 50, que establecía la imposibilidad de reelección para contralores y personeros.

No existe una razón jurídica ni política suficientemente sustentada para prohibir la reelección de estos funcionarios.

Artículos 53 y 54. *Se propone eliminar la palabra funcionamiento.* Con ello se gana coherencia con lo que señala el proyecto para el resto de entidades territoriales, en el sentido de establecer que los límites se fijan sobre todos los gastos de los organismos de control. En el caso de Bogotá al quedar el límite sólo sobre los gastos de funcionamiento se estaría dejando el espacio para que el Concejo y la Contraloría incrementen sus gastos más allá de lo necesario con el propósito de compensar el ajuste en los gastos de funcionamiento, haciendo así inoperante el objetivo de esta ley.

Se corrige el porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación para la Contraloría Distrital.

Esto con el fin de hacer coincidir este valor con el correspondiente al último año de la transición establecida en el artículo 54.

Artículo 55. Se vuelve a incluir como segundo inciso el texto que establece criterios para decretar la liquidación o enajenación de empresas inviables.

Este inciso, que también fue incluido para las empresas departamentales, distritales y municipales (artículo 13), no quedó en el texto final, aunque sobre el mismo había acuerdo. La razón parece haber sido que se interpretó la modificación solicitada a la plenaria sobre el primer inciso del artículo, como una modificación a todo el artículo.

Artículo 56. Se aumenta de 70% a 100% del salario del Alcalde el límite de la remuneración del Contralor y Personero de Bogotá.

Lo anterior se justifica en primer lugar, porque este límite no se establece para el resto de municipios y distritos y, en segundo lugar, porque desde el punto de vista fiscal tiene mayor impacto un ajuste más exigente para las contralorías y personerías integralmente consideradas que el ajuste en el salario de estos dos funcionarios.

Artículo 63. Se adiciona un inciso al artículo 63 que hace énfasis en los principios de universalidad, participación comunitaria, democratización e integración funcional, para el cumplimiento de las competencias municipales.

Se agrega un párrafo que permite que las funciones de control interno y contaduría puedan ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial o puedan ser contratadas con terceros. En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales.

Después de haber surtido los debates en la honorable Cámara de Representantes y explicar artículo por artículo las modificaciones propuestas y me permito hacer la siguiente proposición:

Artículos Nuevos. Se adicionan siete, así:

Artículo 81. *Gastos inferiores a los límites.* Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

Esta disposición es necesaria para impedir el aumento de los gastos en aquellas entidades que ya se encuentran por debajo de los límites establecidos en la ley, las cuales podrían entender que es posible aumentar dichos gastos hasta llegar a los límites. Incluso, las asambleas, concejos, contralorías y personerías que tienen hoy transferencias inferiores a los límites permitidos se verían estimuladas a presionar que estas aumentaran hasta dichos límites. En uno u otro caso el efecto sobre las finanzas de las entidades territoriales sería perjudicial.

Artículo 82. *Otorgamiento de Créditos.* Ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos en la presente ley, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y la suscripción de un Plan de Desempeño en los

términos establecidos en la Ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias.

Se considera necesario establecer controles adicionales que impidan a las entidades territoriales obtener créditos para financiar gastos de inversión cuando, simultáneamente, viene afrontando dificultades para honrar sus obligaciones de funcionamiento (laborales y prestacionales), pues este es un fuerte indicio de su incapacidad para cumplir con las obligaciones de la deuda en el futuro.

Artículo 83. *Calidades para ser nombrado alcalde distrital o municipal.* Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 86 de la Ley 136 de 1994.

Parágrafo 2°. Para ser elegido o nombrado alcalde en municipios o distritos de categorías especial, primera y segunda se deberá acreditar título de educación superior y un año de experiencia en cargos que impliquen el ejercicio de funciones públicas.

Esta modificación busca cualificar la administración, principalmente en aquellos municipios que por su importancia económica y poblacional demandan un elevado grado de formación y experiencia relacionada con el manejo de la cosa pública.

Artículos 84, 85, 86 y 87. En estos artículos se establecen también restricciones a los gastos de funcionamiento de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, con especial énfasis en los gastos relativos a adquisición de bienes y servicios, viáticos y gastos de viaje y gastos de publicidad. En este último tipo de gastos sólo se autorizan a la DIAN y a empresas financieras, que por su objeto lo requieren.

Así mismo, se controla el crecimiento de las plantas de personal de estos mismos órganos durante un período no inferior a cinco años.

Los ponentes consideramos que con estas medidas se le exige al Gobierno Nacional dar ejemplo en materia de racionalización del gasto público.

Constancias

1. En cuanto a los artículos 30 y 37 que tratan de la duración de las incompatibilidades de gobernadores y alcalde municipal y distrital, respectivamente, los ponentes tienen posturas diferentes y en forma conjunta acuerdan que haya discusión sobre el particular. En el seno de esta Comisión.

2. El Senador Ponente, doctor Germán Vargas Lleras, llevará a consideración de la Comisión Primera una propuesta para que se evalúe la posibilidad de refinanciar la deuda de las entidades territoriales.

Proposición

En los términos expuestos, el suscrito ponente se permite rendir informe de ponencia para dar primer debate al Proyecto de ley número 046, 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 dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, en cumplimiento del honroso cargo de la Mesa Directiva. En consecuencia ruego a la honorable Comisión Primera Permanente, del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 046 en los términos expuestos.

Vuestra Comisión.

Jorge León Sánchez Mesa, Luis Humberto Gómez Gallo, Germán Vargas Lleras, Héctor Helí Rojas Jiménez, Juan Martín Caicedo Ferrer.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 199 DE 1999 SENADO, C-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, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Categorización de las entidades territoriales

Artículo 1°. *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:

Categoría Especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera Categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil un (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil un (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

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

Tercera Categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil un (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 Categoría. 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 1°. 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 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 2°. Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y honorarios de los funcionarios serán los que correspondan a la nueva categoría.

Parágrafo 3°. 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 Contralor 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 Contralor 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 párrafo, 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 Contralor 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.

Artículo 2°. *Categorización de los distritos y municipios.* El artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así:

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

Categoría 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 Categoría. 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 Categoría. 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 Categoría. 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 Categoría. 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 Categoría. 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 Categoría. 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 deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y honorarios de los funcionarios serán los que correspondan a la nueva categoría.

Parágrafo 4°. 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 Contralor 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 Contralor 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.

Parágrafo 5°. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 6°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta 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 7°. Los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a trescientos mil un (300.001) habitantes, se clasificará en segunda categoría.

Parágrafo 8°. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003, podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.

La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.

En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse para la vigencia fiscal en que regirá la nueva categoría.

Parágrafo transitorio. –El Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y el Contralor 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

Artículo 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 estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo: Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

En todo caso, 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;
- 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) 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;

m) Los rendimientos financieros de sus propios recursos, con excepción de aquellos producto de sus ingresos corrientes de libre destinación;

Parágrafo 2°. 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 3°. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 4°. 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.

Artículo 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
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y Cuarta	70%

Artículo 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
Especial	70%	65%	60%	55%	50%
Primera	75%	70%	65%	60%	55%
Segunda	80%	75%	70%	65%	60%
Tercera y Cuarta	90%	85%	80%	75%	70%

Artículo 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 no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50 %
Primera	65 %
Segunda y Tercera	70 %
Cuarta, Quinta y Sexta	80 %

Artículo 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 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	65 %	61 %	57 %	54 %	50 %
Primera	85 %	80 %	75 %	70 %	65 %
Segunda y Tercera	90 %	85 %	80 %	75 %	70 %
Cuarta, Quinta y Sexta	100%	95 %	90 %	85 %	80 %

Artículo 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
Especial	1.2%	1.2%
Primera	2.0 %	2.0 %
Segunda	2.5 %	2.5 %
Tercera y Cuarta	3.0 %	3.0 %

Artículo 9°. *Período de transición para ajustar los gastos de las Asambleas y Contralorías Departamentales.* Se establece un período de transición a partir del año 2000, para los departamentos cuyos gastos 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
Especial	2.0%	1.8%	1.6%	1.4%	1.2%
Primera	3.0 %	2.8 %	2.6 %	2.3 %	2.0 %
Segunda	3.5 %	3.2 %	3.0 %	2.8 %	2.5 %
Tercera y Cuarta	3.5 %	3.3 %	3.2 %	3.1 %	3.0 %

CONTRALORIAS

Categoría	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Especial	2.5%	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	3.0 %	2.7 %	2.5 %	2.2 %	2.0 %
Segunda	3.5 %	3.2 %	3.0 %	2.7 %	2.5 %
Tercera y Cuarta	4.0 %	3.7 %	3.5 %	3.2 %	3.0 %

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Artículo 10. *Valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales.* Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos, personerías, 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	96 SMML
Cuarta	21 SMLM	96 SMML
Quinta	16 SMLM	60 SMML
Sexta	12 SMLM	60 SMML

PERSONERIAS	
Categoría	Aportes adicionales máximos en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Especial	1.0%
Primera	1.2 %
Segunda	2.2 %
Aportes Máximos en la vigencia en Salarios Mínimos legales mensuales	
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	130 SMML

CONTRALORIAS	
Categoría	Límites a los gastos de las contralorías municipales como porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Artículo 11. *Periodo de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales.* Se establece un período de transición a partir del año 2000, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías 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 período 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 y Primera	1.6 %	1.4 %	1.2 %	1.0%	0.8%
Segunda	2.0%	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%

PERSONERIAS					
Categoría	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Especial	2.0 %	1.7 %	1.5 %	1.3%	1.0%
Primera	2.5%	2.1%	1.7%	1.5%	1.2%
Segunda	3.6%	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%

CONTRALORIAS					
Categoría	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Especial	4.0%	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.5%	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	4.0%	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditoría establecidas en el presente artículo.

Artículo 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.

Artículo 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 (3) 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
Creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales

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

“Artículo 8°. *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 – DANE.

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 (4) 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 concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría 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. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

Parágrafo 1°. 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 (6) 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 2°. 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 que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3°. 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."

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

"Artículo 9°. *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.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones."

Artículo 16. Adiciónase el artículo 15 de la Ley 136 de 1994, el cual 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 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."

Artículo 17. *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.

Artículo 18. *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 6° 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.

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 la 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, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará 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 a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decreta 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."

Artículo 19. *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 podrá pagarse honorarios por prórrogas a los periodos ordinarios.

En los municipios de categoría tercera a sexta se podrá pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se pagará 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 municipio 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. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992."

Artículo 20. *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 Contaduría General de la Nación.

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 quedarán 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."

Artículo 21. *Salario de contralores y personeros municipales o distritales.* El artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el cien por ciento (100%) del salario del alcalde."

Artículo 22. *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 del respectivo municipio.

Artículo 23. *Atribuciones del personero como veedor del tesoro.* En los Municipios donde no exista Contraloría Municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva;

b) Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales;

c) Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal;

d) Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio;

e) Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio;

f) Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción;

g) Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario;

h) Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas;

i) Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con ley;

j) Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público.

CAPITULO IV

Racionalización de los fiscos departamentales

Artículo 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.

Artículo 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 de la República, 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente.

Artículo 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 básico del gobernador.

Artículo 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 (5) meses de forma ordinaria, máximo durante ciento cincuenta (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 30 de junio, y el tercer período, será del 1º de octubre al 30 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 extraordinaria 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. Ninguna autoridad territorial puede abrogarse 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 del respectivo departamento, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2º. Los Diputados estarán amparados por el régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias. En todo caso se les garantizará aseguramiento para salud y pensiones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

CAPITULO V

Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital

Artículo 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, o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) 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 como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. 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 de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos

domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional.

Artículo 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 el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, 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 del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.

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.

Artículo 30. *Duración de las incompatibilidades de los gobernadores.* Las incompatibilidades de los Gobernadores a que se refieren los numerales 1 y 4 tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta por doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción.

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

Parágrafo. Para estos efectos, la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Artículo 31. *De las inhabilidades de los diputados.* No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista, o, a partir de la vigencia de la presente Ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) 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 como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. 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 de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado 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.

Artículo 32. *De las incompatibilidades de los diputados.* Los diputados no podrán:

1. Aceptar o desempeñar cargo como empleado oficial; ni vincularse como contratista con el respectivo departamento.

2. Intervenir en la gestión de negocios o 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 siguiente.

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

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con quienes 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.

Parágrafo. 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.

Artículo 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.

Artículo 34. *Duración.* Las incompatibilidades de los diputados tendrán vigencia durante el período constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

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

Artículo 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, o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) 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 como ordenador del gasto 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 de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección."

Artículo 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 el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer 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 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 periodo para el cual fue elegido.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a), b), c), y d) del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 37. *Duración de las incompatibilidades de alcalde municipal, distrital.* Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el periodo constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción.

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

Parágrafo. Para estos efectos, la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Artículo 38. *De las inhabilidades de los concejales.* El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

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

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista, o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) 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 distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital 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 o distrito. 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 régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos,

tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero 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 municipio o distrito en la misma fecha.

Artículo 39. *De las incompatibilidades de los concejales.* Adiciónase el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, con 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."

Artículo 40. *Excepción a las incompatibilidades.* El artículo 46 de la Ley 136 de 1994 tendrá un literal c) 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."

Artículo 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 hasta la terminación del periodo constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.

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

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

8. "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."

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

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."

Artículo 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 administradoras locales municipales y distritales tendrán vigencia hasta la terminación del periodo constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.

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."

Artículo 45. *Excepción al régimen de incompatibilidades.* Se exceptúa del régimen de incompatibilidades establecido en el presente capítulo el ejercicio de la cátedra.

Artículo 46. *Vigencia de las inhabilidades.* Las personas cobijadas por las inhabilidades nuevas establecidas en esta ley, cuyo término se cumpla con anterioridad a su vigencia podrán aspirar a cargos de elección popular en los comicios del año 2000, enervando la causal dentro del mes siguiente a la vigencia de esta ley.

Artículo 47. *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 incompatibilidades o del 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 (5) 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 (3) 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.

Parágrafo 1°. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 2°. 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.

Artículo 48. *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, ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades de sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembro de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

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; ni contratistas de ninguna de las entidades mencionadas en este inciso directa o indirectamente.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 2°. 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.

Artículo 49. *Prohibición para el manejo de cupos presupuestales.* 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.

Artículo 50. *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 periodo para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del periodo respectivo o la aceptación de la renuncia.

CAPITULO VI

Régimen para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital

Artículo 51. *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;

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) 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;

m) Los rendimientos financieros de sus propios recursos, con excepción de aquellos producto de sus ingresos corrientes de libre destinación.

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 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.

Artículo 52. *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 cincuenta por ciento (50%) 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.	<u>60 %</u>	<u>58 %</u>	<u>55 %</u>	<u>52%</u>	<u>50%</u>

Artículo 53. *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 del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá no superará el monto de gastos en salarios mínimos legales vigentes, 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
Concejo	3.640 SMLM	<u>2.0 %</u>
Contraloría	3.640 SMLM	<u>3.0%</u>

Artículo 54. *Periodo de transición para ajustar los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D. C.* Se establece un período de transición a partir del año 2000, para que Santa Fe de Bogotá, D. C., ajuste los gastos del Concejo y la Contraloría, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizados en salarios mínimos en el artículo anterior, se podrá sumar por periodo fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación:

Categoría	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Concejo de Santa Fe de Bogotá	<u>2.4 %</u>	<u>2.3 %</u>	<u>2.2 %</u>	<u>2.1 %</u>	<u>2.0 %</u>
Contraloría de Santa Fe de Bogotá	<u>4.0%</u>	<u>3.8%</u>	<u>3.5%</u>	<u>3.3%</u>	<u>3.0%</u>

Artículo 55. *Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.* Prohíbese al sector central del Distrito Capital efectuar

transferencias a las loterías, las empresas prestadoras del servicio de salud y las instituciones de naturaleza financiera de propiedad del Distrito, si las tuviere o llegase a tener, o con participación mayoritaria en 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 (3) 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 para la liquidación.

Artículo 56. *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 cien por ciento (100%) del salario del alcalde.

Artículo 57. *Honorarios y seguros de concejales.* A los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).

En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederán la remuneración mensual del alcalde mayor.

También tendrán derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.

Cuando ocurran faltas absolutas, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

El pago de los honorarios y de las primas de los seguros aquí previstos estará a cargo del presupuesto de la corporación.

Artículo 58. *Honorarios y seguros de ediles.* A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por esta ley a los concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estarán a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.

Artículo 59. *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

Artículo 60. *Apoyo al Saneamiento Fiscal.* Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento 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 y sus descentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

Artículo 61. *Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales.* Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.

Artículo 62. *Atribuciones de los gobernadores y alcaldes.* El gobernador y el alcalde en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 305 numeral 7° y 315 numeral 7° 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.

Artículo 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 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.

En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales de universalidad, participación comunitaria y democratización e integración funcional.

Parágrafo. Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial o podrán ser contratadas con terceros.

Artículo 64. *Titularización de rentas.* No se podrá titularizar las rentas de una entidad territorial por un periodo superior al mandato del gobernador o alcalde.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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 deben desvincularse en el 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), DANSOCIAL, y las demás entidades del Estado que sean designadas por el Gobierno.

Así mismo promoverán y fomentarán la creación de cooperativas de trabajo asociado conformado por el personal desvinculado.

La omisión total o parcial de esta disposición, dará lugar al ejercicio de la acción de cumplimiento a que se refiere el artículo 71 y a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 72.

Artículo 68. *Unidades de apoyo.* Las asambleas y concejos podrán contar con unidades de apoyo normativo, siempre que se observen los límites de gastos a que se refieren los artículos 8, 9, 10, 11, 51 y 52.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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 periodo que medie entre su elección y posesión.

Artículo 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.

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

Artículo 75. *Áreas metropolitanas.* Los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas, se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional indicado en el artículo segundo. En todo caso dichos municipios se clasificarán como mínimo en la categoría cuarta.

Artículo 76. *Régimen de transición para el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.* El régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable con anterioridad a la vigencia de la presente ley, regirá para las elecciones que se realicen durante el año 2000.

Artículo 77. *Seguro de vida para los alcaldes.* Los alcaldes tendrán derecho durante el periodo para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

El pago de las primas estará a cargo del Municipio o Distrito.

Artículo 78. *Reducción de apropiaciones.* Si el presupuesto aprobado por la asamblea o concejo no se ajusta a las disposiciones de la presente ley, en el primer día de su vigencia y antes de iniciar su ejecución, el gobernador o alcalde deberá reducir las apropiaciones que no respeten los límites señalados en la presente ley. Cualquier acto de ordenación de gasto realizado desconociendo la presente disposición generará responsabilidad fiscal por el monto del mismo, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y penales.

Artículo 79. *Ajuste transitorio.* Los gobernadores y alcaldes deberán presentar a las asambleas y concejos el proyecto de ordenanza o acuerdo mediante el cual se ajuste el presupuesto de la respectiva entidad territorial a los mandatos de la presente ley, a más tardar el día veinte (20) de enero del año dos mil (2000). Si dicha ordenanza o acuerdo no es aprobada antes del día veinte (20) de febrero de dicho año, el gobierno departamental,

distrital o municipal procederá a reducir el respectivo presupuesto ajustándolo a los límites establecidos en la presente ley.

Artículo 80. Modifícase el numeral 4° del artículo 69 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará así:

“Numeral 4°. Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del consejo distrital de política económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local.

El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio.

Artículo 81. *Gastos inferiores a los límites.* Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 82. *Otorgamiento de créditos.* Ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos en la presente ley, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y la suscripción de un Plan de Desempeño en los términos establecidos en la ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias.

Artículo 83. *Calidades para ser nombrado alcalde distrital o municipal.* Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 86 de la ley 136 de 1994.

Parágrafo 2°. Para ser elegido o nombrado alcalde en municipios o distritos de categorías Especial, Primera y Segunda se deberá acreditar título de educación superior y un año de experiencia en cargos que impliquen el ejercicio de funciones públicas.

Artículo 84. *Límite a los Gastos del Nivel Nacional.* Durante los próximos cinco años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar en promedio, la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República,

El rubro de Viáticos y de Gastos de Viaje no podrá superar la mencionada meta de inflación.

Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS.

Artículo 85. *Control a plantas de personal.* A partir de la vigencia de la presente ley, las entidades públicas nacionales no podrán incrementar ni efectuar reclasificaciones de sus plantas de personal, por un término de cinco años.

Artículo 86. *Límite a contratación de servicios.* Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, no podrán contratar personal para desempeñar funciones propias de la entidad, de carácter permanente, cuando estas puedan ser desarrolladas por funcionarios de la planta.

Se exceptúa de ésta disposición las Unidades Legislativas de apoyo del Congreso de la República.

Artículo 87. *Límite a contratos de publicidad.* Está prohibida la celebración de contratos de publicidad con cargo a los recursos de Tesoro Público, con excepción de los contratos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que tiene por objeto la comercialización de bienes y servicios en competencia con particulares; dé en consecuencia, la celebración de estos contratos sólo se podrá dirigir a la promoción de

bienes y servicios específicos que ofrezca la empresa en competencia con particulares.

De igual manera están exceptuados los contratos celebrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales para dar cumplimiento al decreto 1693 de 1997 artículo 14 literal ii).

Las entidades a las cuales se está autorizando en sus presupuestos rubros para publicidad deberán reducirlos en un treinta por ciento (30%) tomando como base de la reducción el monto inicial del presupuesto o apropiación para publicidad.

Artículo 88. *Normas orgánicas.* Artículos 14, 15, 18, 20 y 27 son normas orgánicas de ordenamiento territorial y los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 51, 52, 53, 54, 55, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86 y 87 son normas orgánicas de presupuesto.

Artículo 89. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3ª de 1991; párrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66, 68, 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 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.

Jorge León Sánchez Mesa, Luis Humberto Gómez Gallo, Germán Vargas Lleras, Héctor Helí Rojas Jiménez, Juan Martín Caicedo Ferrer.