

BONDADES Y FALENCIAS DE LA REGLA FISCAL ADOPTADA MEDIANTE LA

LEY 617 DE 2000

OMAR ALIRIO MOLINA RUBIANO

CODIGO: 20500019

DAVID MENDOZA BELTRAN

ASESOR DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DIRECCIÓN DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2015

RESUMEN

La ley 617 sancionada el año 2000, es considerada como uno de los instrumentos claves en la implementación de políticas de control fiscal en Colombia, como la mayoría de las normas del país, esta ha sido originada por situaciones particulares y surgió con el propósito de atender un esencialmente excesivos niveles de gastos de funcionamiento en el nivel territorial por la ausencia de límites en este sentido y en el nivel nacional por la creación de una importante cantidad de municipios durante los años 1995 a 1999, circunstancias que requirieron atención especial por parte del gobierno nacional, pero que por inconsistencia en la fijación de escalas de categorización y faltas de previsión, la ley promulgada fue eficaz en un control inmediato, pero requiere una revisión importante, debido a que no previó el tratamiento de condiciones que actualmente presentan los municipios y departamentos del país.

Palabras Claves

Regla fiscal, gastos de funcionamiento, límites, territoriales, ley, ingresos corrientes de libre destinación

ABSTRAC

Law 617 enacted in 2000, is regarded as one of the key instruments in the implementation of policies of fiscal control in Colombia, like most of the country's standards, this has been caused by particular situations and emerged with the purpose of meeting essentially excessive levels of operating expenses in the territorial level by the absence of limits in this regard and at the national level by creating a significant number of municipalities during the years 1995-1999, circumstances requiring special attention from the government national, but that inconsistency in setting scales of categorization and lack of foresight, the law passed was effective in immediate control, but requires a major overhaul, because it did not foresee the treatment of conditions currently present municipalities and departments from the country.

Keywords

Fiscal rule, operating expenses, boundaries, land, law, current revenues of free destination

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como finalidad realizar un examen crítico de los impactos positivos y negativos de la implementación de las medidas de control, fiscal adoptadas por la ley 617 del año 2000, debido a que desde el mismo año en que entró en vigencia, se convirtió en una valiosa herramienta utilizada por entidades tan importantes como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para realizar las mediciones anuales en su conocido ranking anual de desempeño fiscal. En esencia lo que contempló la ley 617, puede resumirse en un esfuerzo gubernamental para lograr que las entidades territoriales limitaran sus gastos de funcionamiento e incrementaran sus ingresos corrientes de libres destinación (ICLD), para lo cual se creó una escala que ubica a cada entidad en una categoría determinada, en función de dos variables a saber: el número de habitantes de su jurisdicción y la cantidad de ICLD percibidos por la entidad en la vigencia inmediatamente anterior; una vez conocida la categoría del municipio, distrito o departamento, en cumplimiento de la ley se le asigna un porcentaje máximo de sus ICLD que puede destinar para su gastos de funcionamiento, y a su vez, se asigna un monto máximo de gastos para el presupuesto de las entidades de control en cada jurisdicción (Personería, Concejo, Contraloría). En primera instancia se presenta una breve reseña del significado y las principales características de las reglas fiscales, que son mecanismos utilizados por los gobiernos para encaminar esfuerzos comunes de los niveles nacionales y territoriales, con el fin de lograr metas fijadas en indicadores que usualmente están atados al comportamiento del Déficit fiscal (Disminuirlo) o al Superávit primario (Incrementarlo).

Posteriormente, se enuncian las principales bondades de la implementación de la ley 617 del 2000, llamando la atención sobre los controles a los gastos de funcionamiento aportados por la misma; la fijación de categorías de municipios, distritos y departamentos; y la restricción para la creación de nuevas entidades territoriales al establecer criterios claros y rigurosos que desestimen la separación de territorios políticamente unificados, que permiten una adecuada administración descentralizada pero no atomizada. Finalmente, se realiza una sana crítica a algunas inconsistencias que presenta la ley 617, que en su afán de atender una situación de creciente pereza fiscal y desorden administrativo que encaminaba a muchas entidades territoriales a una situación de inviabilidad económica, centró sus esfuerzos en una solución inmediatista, sin evaluar detenidamente los efectos de sus controles aplicados a los sujetos de la ley que se encontraban en los límites de cada una de sus categorías; así mismo, en la redacción del párrafo único del artículo 10, se cometió un error técnico al fijar un límite en valores reales y no utilizar una equivalencia en una unidad de medida que se actualice de forma anual (Salarios mínimos legales mensuales, otras). A pesar de las bondades de la ley mencionada, se evidencia que quince años después de su implementación, se requiere de un proceso de actualización de la norma que permita adaptar las medidas de control fiscal a la realidad que presentan las entidades territoriales del presente siglo, que les invita a actuar de manera contracíclica, pero que sus actuales reglas ni le permiten ni le incentivan a hacerlo.

Palabras Claves

Regla fiscal, gastos de funcionamiento, límites, territoriales, ley, ingresos corrientes de libre destinación

REGLAS FISCALES Y SU IMPORTANCIA

Una regla fiscal es un instrumento de control que pretende modificar (corregir) una situación presupuestal particular que afecta la política fiscal de un país, territorio o región determinada; estas pueden ser discrecionales o normadas, en Colombia predominan los controles fiscales adoptados mediante leyes, que han sido fruto de procesos de análisis internos de coyunturas económicas y también de recomendaciones de organismos externos como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismos que por distintos objetivos promueven el fortalecimiento de la economía y la optimización del uso de los recursos financieros en el proceso de la administración pública.

Hay que mencionar, además que de acuerdo con los autores Ignacio Lozano, Hernán Rincón, Miguel Sarmiento y Jorge Ramos (Borradores de Economía, 2008, p. 13, 14), las reglas fiscales deben cumplir ciertas condiciones para garantizar su fácil aplicación y control: **Simplicidad:** Es necesario clarificar el alcance y objetivo de la regla fiscal en un lenguaje común, es decir que sea de fácil entendimiento para quienes deben cumplirla, con el fin de evitar distorsiones en implementación de la misma, así como incorrectas interpretaciones basadas en vacíos normativos. **Permanencia:** Debe ser una norma que no sea alterada de forma importante en su contenido en el mediano plazo, lo que genera confianza en las medidas adoptadas, traducándose en la seguridad jurídica que tanto valoran los inversionistas nacionales y extranjeros. **Consistencia:** Referida a la coherencia que debe guardar la regla con los objetivos, planes y políticas macroeconómicas del país. **Obligatoriedad:** Se debe garantizar que la aplicación de la

regla fiscal contendrá medidas de orden sancionatorio para quien la incumpla, generando un ambiente de igualdad frente al cumplimiento de las medidas. **Transparencia:** Para garantizar un adecuado control y seguimiento de políticas dictadas a manera de regla fiscal, la Administración Pública deberá estandarizar sus procesos de rendición de cuentas y consolidación de información, facilitando así una oportuna y adecuada evaluación de los sujetos de control.

Ya habiendo mencionado lo anterior, es hora de enfocar nuestro análisis en el origen de la ley 617 del año 2000, norma que fue instituida con el fin complementar normas en materia de descentralización y de racionalizar el gasto público en Colombia; importantes antecedentes de esta ley están dados por los primeros esbozos de descentralización democrática que tuvieron lugar en 1988, año en que se dio la primera elección popular de alcaldes en el país, gracias a la modificación a la constitución de la época mediante el acto legislativo 01 de 1986, posteriormente con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se consolidaron los principios de una descentralización fundada principalmente en el valor de la democracia y en la necesidad de que los territorios hicieran parte de la estructura estatal, fueran debidamente representados y contaran con una anhelada autonomía administrativa y presupuestal, claro está que gran parte de estos logros poco a poco se convirtieron en utopías, a raíz de dos situaciones que incluso hoy aquejan a los gobiernos territoriales: en primera instancia, la dependencia de los recursos que el Gobierno Nacional les transfiere para su funcionamiento y que se constituye en su mayor fuente de ingresos (SGP), y la segunda situación corresponde a la poca capacidad técnica existente en la mayoría de los municipios, que rápidamente fue convirtiéndose en caldo de cultivo para las peores prácticas de clientelismo, derroche y corrupción.

Ahora bien, cuando se hace referencia a la descentralización promovida en la Constitución de 1991, no se trata de juzgar o no la conveniencia de dicho proceso, solo se pretende llamar la atención de lo que puede suceder cuando se le entrega determinado poder, asignación de funciones y facultades a entidades territoriales sin la suficiente capacidad administrativa y con el agravante de la ausencia de normas de control fiscal que determinen una correcta conformación de estructuras de control político y de asignación de recursos para funcionamiento e inversión. En síntesis se observa que el panorama que presentó la descentralización en Colombia en la década de los noventa, presentaba una carencia fundamental de normas fiscales que guiaran a los mandatarios locales hacia un objetivo claro y que a su vez las entidades de control del nivel nacional tuvieran las suficientes herramientas para ejercer un control efectivo. Por otra parte, la mencionada ausencia normativa, permitió que los concejos, asambleas y contralorías, instancias que en esencia fueron creadas con el fin de realizar controles políticos y de gestión a los mandatarios locales, perdieran su objetividad debido a que el monto del presupuesto anual de cada una de ellas, al no estar debidamente regidos, se fundaba en la discrecionalidad del mandatario local en la capacidad de negociación que por consiguiente se presentara en cada caso para las corporaciones antes mencionadas.

De manera que a partir de lo antes expuesto, surge la ley 617 en el año 2000, como solución a una situación que aquejó a Colombia durante la década de los 90, caracterizada por la presencia de crecientes niveles de déficit fiscal, sobreendeudamiento e inmanejables cifras de gastos de funcionamiento, todo esto principalmente en los Departamentos y Municipios; situación esta que

desencadenó la preocupación del gobierno local y de entidades del orden internacional como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Banco Mundial y la OMC (Organización Mundial del Comercio), que constantemente monitorean las economías de los países que son de su interés por tener relación con sus tratados, créditos y demás situaciones jurídicas que puedan afectar el escenario internacional por cuenta de los pobres resultados económicos fruto de ineficientes o inexistentes reglas fiscales. Es así como es conformada la regla fiscal territorial más importante en el país en los últimos años, de la cual podemos mencionar grandes avances y particulares deficiencias que después de quince años de ser promulgada no han sido subsanadas, que serán objeto de estudio en el presente documento.

BONDADES DE LOS CONTROLES IMPLEMENTADOS MEDIANTE LA LEY 617

Entendiendo como bondad la funcionalidad de la que las normas deben gozar, la ley 617 de 2000, hay una gran cantidad de factores que introdujo dicha ley y que tendió a regular de forma positiva el tamaño del estado a nivel territorial y a su vez de sus entidades de control asociadas, de manera indirecta por intermedio del control al límite de sus gastos de funcionamiento. En la década de los noventa los gobiernos territoriales se vieron provistos de una significativa dosis de autonomía utópica, que encontró su mecanismo de expresión en dos situaciones a saber, la facultad de congraciarse con las entidades de control locales al proveerles presupuestos de gastos cada vez más elevados, y el hecho de tener al servicio de la clase política, un instrumento que facilitaba el cautivar a sus votantes, un presupuesto de gastos de funcionamiento que a pesar de desbordar las capacidades de la entidad territorial, garantizaba la permanencia de determinados

sectores, familias o partidos, ejerciendo el poder público en los diferentes territorios (Municipios, Departamentos), con un claro agravante y es que las entidades de control de cada nivel, eran beneficiarias de las “buenas” relaciones que podía construirse con el mandatario de turno, reflejadas en el mencionado incremento de sus presupuestos. Finalizando la década de los años noventa, distintas comisiones de organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Comisión Económica para América y el Caribe CEPAL), hicieron importantes recomendaciones al país en materia de control al gasto público, especialmente de funcionamiento en entidades subnacionales, necesidad de fortalecer su política fiscal y tributaria, medidas de control al nivel de endeudamiento territorial. Todo lo cual era evidente en esa época, para citar un ejemplo específico del año 1995 al año 1999, según el Departamento Nacional de Planeación DNP, en Colombia se crearon 75 municipios nuevos, la mayoría considerados financieramente inviables. Todo lo anterior con el fin de contextualizar el escenario en el cual fue concebida e implementada la ley 617 del año 2000.

Fijación de límites a los gastos de funcionamiento de acuerdo con la categorización de las entidades territoriales

Hasta la entrada en vigencia de la ley 617 de 2000, se encontraba vigente en materia normativa sobre el funcionamiento de los municipios, la ley 136 de 1994; por lo cual existía ya en el año 1994, la tabla de categorización de los Municipios, pero sin restricciones al nivel de gastos de funcionamiento que podían sufragar en cada vigencia, de esta manera la funcionalidad de la clasificación en categorías, se daba por el hecho de que permitía asignar el valor del salario

de los alcaldes en un rango determinado establecido en salarios mínimos legales mensuales, por otro lado, también vinculaba a la categoría, el número de concejales que debía existir en cada municipio. De manera complementaria le ley 617 del año 2000, tomó la tabla de categorización existente en la ley 136 de 1994 y le agregó elementos tan importantes en el control fiscal como los siguientes: El mismo esquema de categorización aplicado a los Departamentos; límite de gastos de funcionamiento por categorías, fijado en un porcentaje de sus ICLD; Valor máximo de los presupuestos de gastos de personerías, concejos y contralorías, según categorías del municipio a que correspondan y fijado en medidas de fácil actualización (porcentajes de ICLD y SMMLV). Con las citadas medidas se esperaba sanear las finanzas territoriales que como ya se ha descrito presentaban altos niveles de gasto de funcionamiento y bajos niveles de inversión social, tolerados por los vacíos de la ley 136 de 1994.

La aplicación de las medidas fiscales adoptadas mediante la ley 617 se previó de manera progresiva, por lo que se establecieron artículos que permitían escenarios de transición, en los que los gastos de funcionamiento de los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta debían pasar de representar el 95% de sus ICLD en el año 2001, a ser máximo el 80% para la vigencia 2004. Se hace referencia específicamente a los municipios de estas categorías, por considerar que en estas se encuentran los municipios con mayor riesgo de presentar situación de inviabilidad financiera, por el hecho de contar con bajos niveles de ingresos corrientes de libre destinación, altos índices de dependencia de las transferencias y por ende baja capacidad de auto sostenibilidad. Considerando que los límites definitivos a los gastos de funcionamiento empezaron a regir desde la vigencia 2004, además de que en los primeros años de vigencia de la ley 617, una gran cantidad de entidades desconoció las medidas fijadas amparadas en situaciones

de adaptación a la nueva norma, se encuentra que a partir del año 2005 es cuando se inicia en firme la aplicación de los límites enunciados, por lo que se presenta a continuación un resumen del comportamiento de los gastos de funcionamiento en municipios para la vigencia 2005:

Tabla N° 1 Cumplimiento límites de gastos de funcionamiento Ley 617 Municipios Vigencia 2005 (Cifras en millones de pesos):

Categoría	Número de municipios	ICLD	Gasto funcionamiento	Límite gasto funcionamiento	Número de municipios que cumplieron	Porcentaje déficit o ahorro en gasto	Porcentaje municipios que cumplieron
Categoría E	4	3.557.188	1.402.625	1.778.594	4	21,1	100,0
Categoría 1	15	880.078	387.718	572.051	13	32,2	86,7
Categoría 2	17	411.055	212.843	287.738	13	26,0	76,5
Categoría 3	13	226.063	99.976	158.244	11	36,8	84,6
Categoría 4	23	136.760	72.285	109.408	18	33,9	78,3
Categoría 5	34	222.907	127.630	178.325	31	28,4	91,2
Categoría 6	982	1.234.795	766.142	987.836	834	22,4	84,9
Total municipios	1.088	6.668.846	3.069.220	4.072.197	924	24,6	84,9

Fuente: Informe de Desempeño Fiscal DNP vigencia 2005

Se observa que en la vigencia 2005, el 84,9% de los municipios cumplían con los límites fijados por la ley 617, llamando la atención que el grupo integrado por los municipios clasificados en categorías primera a tercera presentaron un promedio de 83% de cumplimiento, y los municipios de categorías cuarta a sexta, registraron un promedio de 85%, situación que

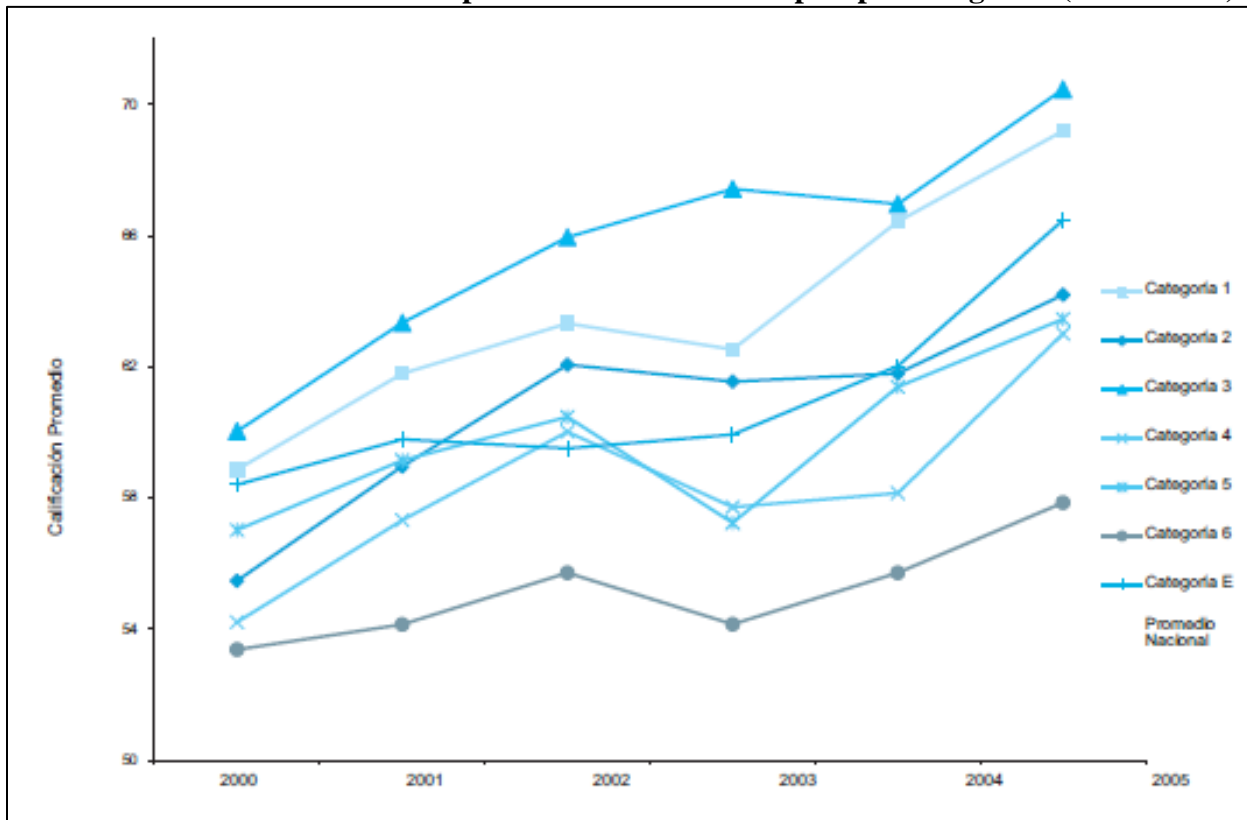
evidencia dos situaciones contrastantes, los municipios de cuarta a sexta categoría se adaptaron de mejor manera al cumplimiento de un límite que les obligó a disminuir sus gastos de funcionamiento del 95% al 80% de sus ICLD, sin importar que sus ICLD oscilan entre 30.000 y 15.000 salarios mínimos legales mensuales; pero por otra parte los municipios con mayores niveles de ingresos, entre 30.001 y 400.000 salarios mínimos legales mensuales, en promedio fueron menos diligentes a la hora de ajustar sus ejecuciones de gastos a la luz de la regla fiscal adoptada en la ley 617.

Fijación de criterios de mayor rigor para la creación de municipios

Otro importante aspecto añadido en la ley 617 del 2000, fue el de modificar el criterio del número de habitantes mínimo para la creación de un nuevo municipio en el territorio nacional, que hasta el año 1999, según el artículo 8 de la ley 136 de 1994, era de siete mil habitantes; este parámetro permitió que varios corregimientos en la búsqueda de recursos y mejores condiciones de autonomía y desarrollo, buscaran ser considerados nuevos municipios, es así como ya se había mencionado antes, en el cuatrienio 1995 a 1999 se crearon 75 municipios nuevos, que sin la solvencia necesaria para solventar sus necesidades, pasaban a engrosar la lista de entidades a las que el gobierno central debía realizar transferencias para su funcionamiento, sin que esto último significara un incremento en los niveles de inversión pública y por el contrario elevando aún más los índices de gastos de funcionamiento que debía subsidiar el gobierno nacional. Dicho de otra manera, el propósito de la ley 617 en el sentido de restringir la tendencia creciente de aparición de nuevos municipios presentada en la década de los noventas, pretendió de forma

complementaria proteger las finanzas del presupuesto general de la nación, propiciando un ambiente de estricto esfuerzo, en el que los municipios debían mejorar cada vez más, el valor de los ICLD, para garantizar el statu quo de los directivos, concejales, personeros, contralores y funcionarios en general, por la vía de mantener y de hecho tender a mejorar su categorización. Precisamente bajo los argumentos antes expuestos, el Departamento Nacional de Planeación implementó su ranking de desempeño fiscal, del que a continuación se presenta su resultado de la vigencia 2000 a la 2005:

Tabla N° 2 Evolución del desempeño fiscal de los municipios por categorías (2000 - 2005)



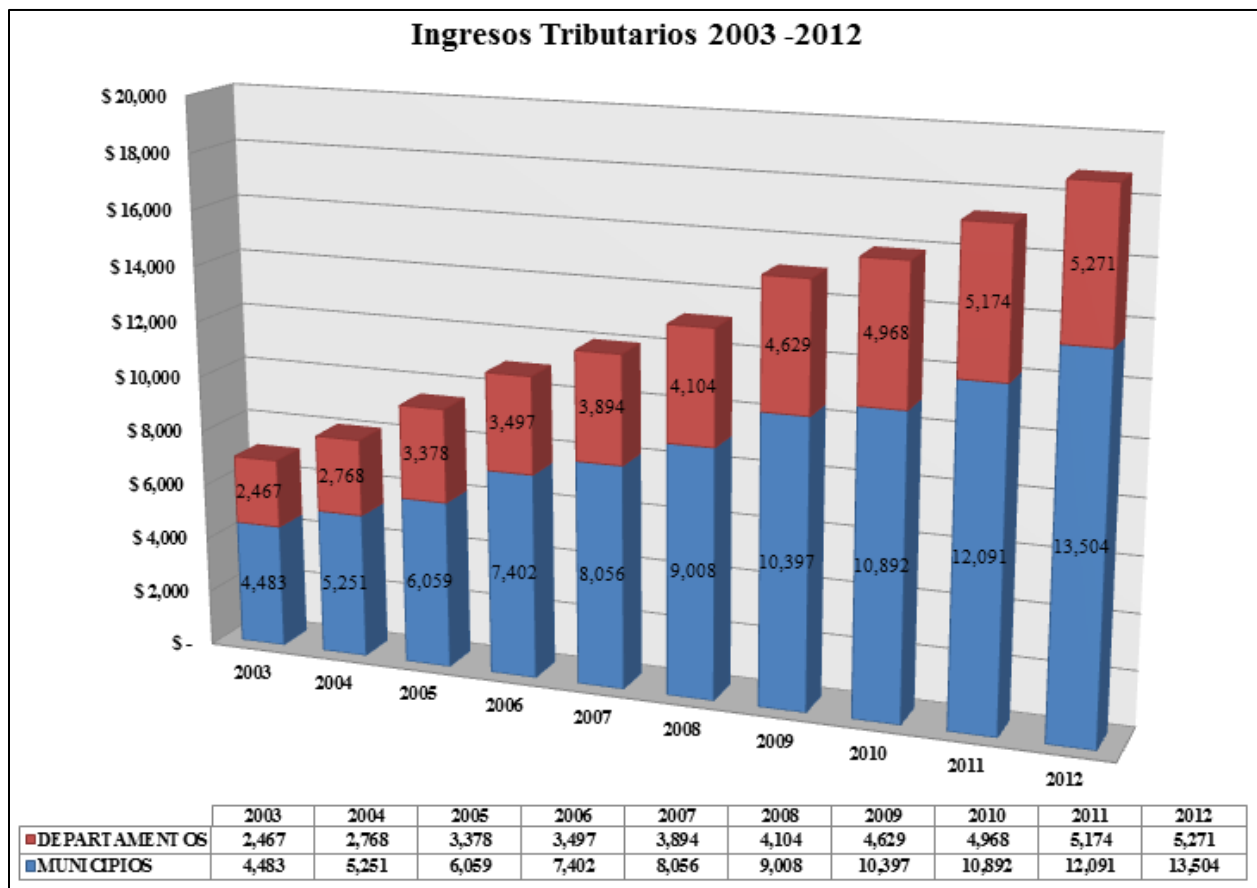
Fuente: Informe de Desempeño Fiscal DNP vigencia 2005

En la tabla 2, se aprecian los resultados promedio por categoría del ranking de desempeño fiscal, que pretende evaluar la disciplina con que cada entidad territorial aplica los principios y objetivos fijados en la ley 617 del 2000, en el que se utiliza una escala de uno a cien para calificar el desempeño de los municipios, en este caso, se pueden comparar los resultados presentados de este gráfico con los presentados por la tabla número 1, en la que los municipios de las categorías uno a tres, presentaron en el mismo periodo de tiempo una relativa baja calificación de cumplimiento de los indicadores de la ley 617, en comparación con los municipios de categoría cuarta a sexta; en este caso se evidencia una situación que representa de manera más fiable la situación de los municipios en Colombia. Todavía cabe señalar que a pesar de que casi un 15% de los municipios de categoría primera a tercera no hayan cumplido los límites de la ley 617, y esta proporción sea mayor a los municipios de categorías cuarta a sexta, de acuerdo con los resultados de la tabla número 2, se observa que la calificación que evalúa control al gasto, al endeudamiento y propensión a la generación de ingresos propios, ubica en un rango privilegiado a los primeros y en una zona de atención necesaria a los segundos.

Lo anterior se explica en el hecho de que los municipios con mejores ingresos ubicados en las primeras categorías, tienden a mejorar sus ICLD con el paso del tiempo, debido a condiciones particulares de su ubicación geográfica que los ubica en zonas aledañas a los principales centros productivos o en zonas de explotación de recursos naturales, mientras que los municipios de categorías cuarta y superiores, con el paso del tiempo tienden a estancarse, por efectos migratorios asociados a factores de ausencia de desarrollo económico, educativo y cultural. No obstante, y seguramente sea un efecto jalonado por los municipios de primeras categorías, es

indiscutible que la economía de los municipios ha mejorado en gran medida, bajo la perspectiva de los principios que instauró la ley 617, situación que es reflejada en la siguiente tabla:

Tabla N° 3 Evolución de los ingresos tributarios en Colombia 2003 - 2012 (Cifras en miles de millones de pesos):



Fuente: DNP – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es importante recalcar el gran avance en materia de ingresos tributarios con que cuenta la categoría de municipios, que tuvo un incremento nominal del 201% entre el periodo del año 2003 al 2012, mientras que los departamentos registraron un incremento del 104% en el mismo

lapso de tiempo, significando una marcada tendencia de fortalecimiento tributario en el grupo municipios, de lo cual se debe hacer la salvedad que esta situación se genera debido a la creciente ocupación industrial y habitacional que se ha vivido en los municipios que por sus condiciones de ubicación ya mencionadas, han logrado dar un gran salto de categoría por cuenta del incremento sostenido en sus ICLD, generando una particularidad en el comportamiento general de los municipios, consistente en representar la mejor versión de entidad territorial en lo que a recaudo tributario respecta, y es posible denominarla como particularidad por que en el país existen 1,103 municipios receptores de las transferencias del sistema general de participaciones SGP, de los cuales, únicamente 64 corresponden a categorías especial, primera, segunda o tercera, es decir que sólo el 5,8% del total de los municipios receptores del SGP, se encuentra en una categoría de importante nivel de ingresos. Para finalizar, debe considerarse que el 87,8% de los municipios de Colombia se encuentran ubicados en sexta categoría, es decir, que perciben menos de 15.000 salarios mínimos mensuales de ICLD al año, cifra que para el año 2015 asciende a \$9,665 millones de pesos, que al aplicarle la limitante del 80% de gastos de funcionamiento de que trata la ley 617, arroja un valor disponible para inversión social de \$1,933 millones de pesos, valor que es insuficiente para atender las necesidades básicas de la población ubicada en estos municipios, convirtiéndolos en entidades dependientes de las transferencias del sector nacional.

FALENCIAS DE LA LEY 617

De la misma manera como se enumeraron las principales bondades de la ley 617, a continuación se realiza una sucinta descripción de las principales debilidades evidenciadas en el

texto de la misma, que dificultan en algunos casos la aplicabilidad de la norma, generando inconsistencias entre el objetivo de la norma y su resultado al aplicarla en casos concretos, que se citan con el objetivo de generar un llamado de atención en el sentido de que se realice de forma expedita la revisión y/o modificación de la regla fiscal que aportó la ley 617 del 2000 y que conserva sus inconsistencias quince años después, sin que a la fecha se haya producido modificaciones importantes muy a pesar de que los casos que se presentan a continuación han sido objeto de estudio por parte del Consejo de Estado y otras entidades del nivel nacional, que han debido emitir sentencias y conceptos con el fin de solucionar controversias presentadas por las entidades territoriales en las que se han materializado las inconsistencias mencionadas.

Límite a los gastos de funcionamiento de los Concejos Municipales

En esta parte del documento se hará énfasis en una clara falta de previsión que se encuentra aún vigente en la ley y que se halla establecida en el párrafo único del artículo 10:

Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales. (Congreso de Colombia Ley 617 de 2000).

En este caso en particular la ley 617 de 2000, estableció un tope máximo para el presupuesto de gastos asignado a los concejos municipales, fijado en valores absolutos, sin prever que se causarían perjuicios a las mencionadas corporaciones en términos económicos en el transcurso del tiempo. En la tabla que se encuentra a continuación, se refleja de manera clara lo enunciado:

Tabla N° 4 Análisis límite gastos parágrafo único artículo 10 Ley 617

Vigencia Fiscal	ICLD Municipios	SMMLV	Presupuesto ingresos Concejo	
			Asignación	Valor \$
1999	\$ 999.999.998	\$ 236.460		
2000	\$ 999.999.999	\$ 260.100	60 SMMLV	\$ 15.606.000
2001	\$ 1.000.000.001	\$ 286.000	1,5% ICLD	\$ 15.000.000
2012	\$ 1.000.000.001	\$ 566.700		
2013	\$ 1.000.000.002	\$ 589.500	1,5% ICLD	\$ 15.000.000
2014	\$ 999.999.999	\$ 616.000	60 SMMLV	\$ 36.960.000
2015	\$ 1.049.999.999	\$ 644.350	1,5% ICLD	\$ 15.750.000

Fuente: Elaboración del autor basado en cálculos de aplicación de Ley 617 de 2000

Como se puede observar en la Tabla 3, se encuentra una contradicción en la aplicación de la ley que pretende incentivar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, toda vez que los concejos municipales son las entidades facultadas para la adopción de normas tributarias, que promueven el incremento sostenible de los ingresos corrientes de libre destinación, los cuales están directamente relacionados con el tope de gastos autorizados para dichas corporaciones. En este caso en particular, los Municipios que perciban ingresos menores a mil millones de pesos, el valor autorizado para su presupuesto de gastos será de sesenta salarios mínimos legales mensuales, que para el año 2014 significarían un presupuesto de gastos de \$36.960.000 (Treinta y seis millones novecientos sesenta mil pesos), y paradójicamente por un incremento que el municipio percibió o presupuestó en sus ICLD durante la vigencia 2015 (cincuenta millones de pesos), que podría corresponder únicamente al efecto de actualización de los mismos valores expuestos a un efecto inflacionario; contrario al lógico devenir de los incentivos por logros

fiscales, para el año 2015 el presupuesto del concejo del municipio en referencia, contará con un presupuesto de gastos calculado en \$15.750.000 (Quince millones setecientos cincuenta mil pesos), disminuyéndose en un porcentaje superior al 50%, generando inconvenientes económicos, en los concejos municipales de los territorios que se encuentran en los límites superiores cercanos a los mil millones de pesos.

Como ya se evidenció, en el parágrafo único del artículo 10 de la ley 617 del 2000, se cometió un error al establecer un límite en valor absoluto (Mil millones de pesos) a los gastos de funcionamiento para los concejos municipales de municipios que perciban menos de un valor determinado de sus ICLD en la vigencia fiscal inmediatamente anterior; lo cual representa un claro desestimulo para que las corporaciones aprueben la implementación y/o modificación de tributos municipales que le permitan a la entidad territorial incrementar sus ICLD, debido a que estas actuaciones les representan una disminución importante en sus presupuestos anuales. Transcurridos más de 14 años desde la promulgación de la ley 617, se considera necesario que el legislativo modifique el citado límite y sea expresado en unidades objeto de actualización monetaria como salarios mínimos legales mensuales.

Límite a los gastos de funcionamiento de las Personerías Municipales

Ahora, se resaltaré una clara falta de unidad de criterio para la asignación de los presupuestos anuales de las Personerías, contenida en la tabla del artículo 10 de la ley 617 de 2000:

Artículo 10.- Valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el Artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación. Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

Personerías	Aportes máximos en la vigencia
	Porcentaje de los ingresos Corrientes de libre destinación
Categoría	
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%
	Aportes máximos en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML

En la información antes citada se visibiliza una inconsistencia en la norma, debido a que se fijó el límite de gastos de las personerías, en función de la categoría del municipio, pero utilizando en la tabla de asignación una combinación poco sana entre salarios mínimos legales mensuales, desde la categoría sexta hasta la tercera y para las categorías segunda, primera y especial, un presupuesto en función de un porcentaje fijo de los ICLD del municipio o distrito en el que se sitúe la personería. En la siguiente tabla se puede observar una perspectiva más clara del error cometido:

Tabla N° 5 Análisis límite gastos artículo 10 Ley 617 Personerías

Categoría	Vigencia Fiscal	ICLD Municipios	SMMLV	Presupuesto Ingresos Personería	
				Asignación	Valor \$
	1999	\$ 11.823.000.001	\$ 236.460		
Segunda	2000	\$ 13.005.000.000	\$ 260.100	2.2% ICLD	\$ 286.110.000
Tercera	2001	\$ 14.300.000.000	\$ 286.000	350 SMMLV	\$ 100.100.000
	2012	\$ 28.335.000.001	\$ 566.700		
Segunda	2013	\$ 29.475.000.001	\$ 589.500	2.2% ICLD	\$ 648.450.000
Segunda	2014	\$ 30.800.000.000	\$ 616.000	2.2% ICLD	\$ 677.600.000
Tercera	2015	\$ 32.217.500.000	\$ 644.350	350 SMMLV	\$ 225.522.500

Fuente: Elaboración del autor basado en cálculos de aplicación de Ley 617

Para una mejor comprensión de la tabla número 5, se debe tener en cuenta que la principal condición para que un municipio se ubique en segunda categoría, según la normatividad vigente, es contar con ICLD superiores a 50.000 salarios mínimos legales mensuales, en la categoría tercera se clasifican los municipios que perciben más de 30.000 y hasta 50.000 salarios mínimos legales mensuales, en sus ICLD. Es fácilmente identificable e indiscutible el perjuicio que puede ocasionarse en una Personería que corresponda a un municipio clasificado en segunda categoría (Por el nivel de sus ingresos), que de acuerdo con la ley 617, tendrá un presupuesto asignado para la vigencia 2014 de \$667.600.000 (Seiscientos sesenta y siete millones seiscientos mil pesos), y que por cuenta de un cambio de categoría del municipio de segunda a tercera (Disminuyó sus ICLD a menos de 50.000 SMMLV), le será fijado su presupuesto de ingresos para la vigencia 2015 en 350 SMMLV, es decir en un valor de \$225.522.500 disminuyendo

drásticamente su presupuesto en un 67% con respecto a la vigencia anterior. Esta inconsistencia de la ley, se presenta por involucrar más de un factor de asignación de presupuesto en las distintas categorías de los municipios, yendo en contravía con las recomendaciones citadas en la parte inicial de este documentos, en la que se expusieron brevemente las características que deben presentar las reglas fiscales, la Simplicidad es una de ellas, y en este caso no se está fijando una regla de forma simple. Adicionalmente, en el estudio que deben cursar los proyectos de ley, se deberían realizar simulaciones de los posibles escenarios que se puedan presentar, para cada uno de los mandatos o restricciones, antes de fijar la norma, logrando de esta manera una ley a prueba de errores y libre de contextos perjudiciales para los sujetos de control.

Límites a los gastos de funcionamiento de municipios, distritos y departamentos

Para los municipios de categoría quinta y sexta (91,2% del país), contar con un límite para sus gastos de funcionamiento del 80% del total de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), les significa realizar esfuerzos para lograr un cabal cumplimiento, si se tiene en cuenta que su principal fuente de ingresos corresponde a las trasferencias del sistema general de participaciones (SGP) y que su capacidad de generación de ingresos propios es casi nula; justifica dicha autorización que primera vista podría parecer muy elevada. De lo anterior se puede percibir una difícil perspectiva para este grupo de entidades, las que usan hasta el 80% de sus ingresos corrientes para sufragar sus gastos de funcionamiento, situación que atada a una marcada ubicación de los sectores productivos en las cercanías de las ciudades principales ciudades de país, los ubica en una difícil situación que se acentúa con el paso del tiempo; como

ya se mencionó en Colombia existen una minoría de municipios que presentan adecuados niveles de desempeño fiscal, que están categorizados entre la categoría especial y la cuarta categoría, municipios para los cuales el límite de gastos de funcionamiento establecido en la ley 617 de 2000 en la actualidad no corresponde con la realidad económica de dichas entidades, toda vez que su límite oscila entre el 80% y el 50%, proporción que en función de sus ICLD es muy elevada teniendo en cuenta que estos municipios presentan niveles de gastos de funcionamiento inferiores al 40% de sus ICLD, por lo que este límite requiere ser revisado para que se adapte la norma a las condiciones económicas y sociales de las actuales entidades territoriales, con el fin de optimizar la destinación de los recursos y garantizar que las normas accesorias a la organización del sistema general de participaciones, coadyuvan a la correcta priorización provenientes de las transferencias del presupuesto general de la nación.

CONCLUSIÓN

De manera general se evidencia que la situación que originó la promulgación de la ley 617 en el año 2000, fue en gran medida corregida gracias a los elementos de control fiscal incorporados por la mencionada ley, arrojando resultados positivos en el incremento de los ingresos tributarios de los municipios y el adecuado nivel de los gastos de funcionamiento registrado por las entidades territoriales; pero de igual manera es fácil encontrar ejemplos de inconsistencias contenidas en el cuerpo de la ley, que representan falta de planeación y perspectiva de parte del legislador al centrarse en expedir una normatividad inmediateista, sin analizar la aplicabilidad de la norma en condiciones ligeramente distintas a las presentes en el momento de la promulgación de la misma. Lo anterior, con el propósito de significar la necesidad de que las medidas implementadas en la ley 617 del año 2000 sean revisadas y actualizadas en el marco de las condiciones actuales del país, en las cuales se requiere mayor nivel de desarrollo y mejores esquemas de distribución de los limitados recursos de las transferencias, que conviertan a la nueva ley en el instrumento ideal para priorizar asignación de recursos y optimizar los recursos disponibles para elevar los índices de los gastos de inversión en el territorio nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Lozano Ignacio, Rincón Hernán, Sarmiento Miguel y Ramos Jorge (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. Borradores de Economía, (505), 12 – 13.

Asamblea Nacional Constituyente (2001). Constitución Política de Colombia. Artículo 1.

Congreso de la Republica. 2000. Diario Oficial No. 44188. Ley 617 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.

Congreso de la Republica. 1994. Diario Oficial No. 41377. Ley 136 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.