



Concepto Sala de Consulta C.E. 1628 de 2005 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONCEJO MUNICIPAL - Límite de gastos. Seguro de vida y cotizaciones al sistema general de seguridad social en salud / CONCEJAL - Obligación de apropiación presupuestal para seguro de vida y cotizaciones a salud / SEGURO DE VIDA - Apropiación del gasto. Observancia de las normas sobre presupuesto

El alcance y finalidad de la ley 617 de 2001 indica que el cumplimiento de los montos máximos de gasto de las entidades territoriales y de las secciones del presupuesto deben ser cumplidos de manera inexorable, razón por la cual no existe mecanismo que autorice apropiación de partidas para gastos de funcionamiento de los concejos por encima de los límites legales. Valga advertir, a términos del artículo 346 de la Carta, que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a "un gasto decretado conforme a la ley anterior", razón por la cual, si bien los seguros de vida y salud de los concejales están previstos en ley preexistente, su valor debe presupuestarse, conjuntamente con los demás gastos respetando el máximo previsto en la ley 617. Hace parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales el pago de las primas de los seguros de vida y de salud, o en su caso de las cotizaciones al régimen contributivo de salud, de los concejales. La apropiación presupuestal para los gastos mencionados debe efectuarse en la sección correspondiente al concejo y el gasto ordenado por el presidente del mismo o su delegado. Por tanto, no resulta conforme a la normatividad destinar recursos al efecto en el presupuesto del municipio, como tampoco que el alcalde actúe como ordenador de ellos. El monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo es vinculante para todas las autoridades municipales. En consecuencia no es posible legalmente superar los límites establecidos.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio 095 de 23 de junio de 2005.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejeros ponentes: GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

Bogotá D. C., dos (2) de mayo de dos mil cinco (2005)

Radicación número: 1628

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: CONCEJOS MUNICIPALES. Límite de gastos establecido por la ley 617 de 2000. Seguro de vida y cotizaciones al sistema general de seguridad social en salud.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, a solicitud del Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, atendiendo a la normatividad atinente a la capacidad de contratación de los Concejos y el límite fijado por el artículo 10 de la ley 617 de 2000 respecto de sus gastos, formula a la Sala la siguiente consulta:

- "1. ¿El pago de las primas del seguro de vida de los Concejales así como las cotizaciones para la atención en salud hacen parte de los gastos de funcionamiento del Concejo?
2. ¿Teniendo en cuenta el límite de gastos de funcionamiento del Concejo municipal, su capacidad contractual y autonomía presupuestal, es viable que el Alcalde contrate el seguro de vida de los Concejales con cargo al presupuesto de la administración central o tendría que ser con recursos del presupuesto de la Sección-Concejo Municipal?
3. ¿En caso que el presupuesto del Concejo, una vez transferido el máximo de recursos permitido por la ley 617 de 2000, no sea suficiente para atender el pago de las primas del seguro de vida de sus miembros, es posible legalmente transferirles recursos adicionales para dicho efecto, superando por ende, los límites señalados en la ley mencionada?"

CONSIDERA LA SALA

1. Marco jurídico

En primer término, resulta oportuno mencionar el conjunto normativo que se relaciona de manera directa con la consulta, para luego derivar la solución a los temas planteados.

1.1. Constitución Política

El artículo 312, modificado por el artículo 4° del Acto Legislativo No. 02 de 2002, establece que los concejales tendrán derecho a honorarios por su asistencia a sesiones en la forma dispuesta por la ley. Por su parte, el artículo 352 defiere a la ley orgánica del presupuesto la regulación de la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y la capacidad de los organismos y entidades para contratar.

1.2. Ley 136 de 1994

Esta ley, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", consagra el derecho de los concejales a percibir "durante el período para el cual fueron elegidos, un seguro de vida y la atención médico asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales" - art. 65 -. El artículo 66 - modificado por el artículo 20 de la ley 617 de 2000¹, establece honorarios para los concejales municipales y distritales, su monto y el número de sesiones según sea la categoría del municipio y, en su inciso final ordena que "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."

A su vez, el artículo 68 establece:

"Artículo 68.- Seguros de vida y de salud².- Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde³.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo. (...)

Parágrafo.- El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio" (resalta la Sala).

1.3. Ley 179 de 1994, orgánica del presupuesto

El artículo 51 de la ley 179 de 1994, "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto", que corresponde al artículo 110 del decreto compilatorio 111 de 1996, establece:

"El artículo 91 de la ley 38 de 1989 quedará así:

¿Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley⁴. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos⁵, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. (¿)"

1.4 Ley 617 de 2000 sobre saneamiento fiscal de las entidades territoriales

La ley 617 de 2000, "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", ordena:

"Artículo 3º.- Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales⁶.- 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 1º⁷.- 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, entendiéndose 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. (...)

"Artículo 10.- Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales⁸.- 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. (...)

Parágrafo.- Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil

Concepto Sala de Consulta C.E. 1628 de **2** **EVA - Gestor Normativo**
2005 Consejo de Estado - Sala de Consulta
y Servicio Civil

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" (resalta la Sala).

Tanto el artículo 3º como el 10, tienen el carácter de normas orgánicas de presupuesto, de conformidad con el artículo 95 de la misma ley, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-540 de 2001.

2. Autonomía presupuestal de los Concejos Municipales

El artículo 51 de la ley 179 de 1994 - compilado en el artículo 110 del decreto 111 de 1996 -, orgánica de presupuesto, en desarrollo del artículo 352 de la Carta confirió a los órganos que son Secciones en el Presupuesto General de la Nación, la capacidad para contratar y comprometer "a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte" y ordenar el gasto de las correspondientes apropiaciones, las que en los mismos términos y condiciones se le entregaron, entre otros órganos, a los concejos municipales⁹. Estas facultades constituyen la llamada autonomía presupuestal.

Así las cosas, es claro que, a partir del artículo 51 de la ley 179 de 1994, los Concejos tienen capacidad de contratar y comprometer a nombre del municipio o distrito, y de ordenar el gasto, con base en las apropiaciones establecidas en la Sección respectiva del presupuesto municipal o distrital¹⁰. Debe la Sala advertir que como consecuencia del reconocimiento de autonomía presupuestal a los concejos, la competencia para contratar el seguro de vida de sus integrantes contemplada en el artículo 68 de la ley 136 de 1994, se desplazó del alcalde a las corporaciones en mención¹¹, en virtud de la insubsistencia de la facultad de ordenación derivada de la norma posterior citada.

3. Las primas de los seguros de vida y las cotizaciones para salud son gastos de funcionamiento

La consulta inquiriere si el pago de las primas del seguro de vida y de las cotizaciones para salud de los Concejales, forman parte de los gastos de funcionamiento del Concejo.

Al respecto, se observa que el presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, de acuerdo con el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto 111 de 1996, el cual es aplicable a las entidades territoriales y por ende, a los municipios y distritos, conforme a lo dispuesto por los artículos 286 y 352 de la Constitución.

El artículo 39 del decreto 4365 de 2004, de liquidación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2005, define los gastos de funcionamiento como "aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley", dentro de los cuales está comprendido - en el presupuesto de los concejos - el pago de los seguros de vida y salud (o en su caso, de las cotizaciones para el régimen contributivo de salud) de los concejales, puesto que tales gastos se relacionan directamente con las personas que cumplen el objeto y las funciones de la corporación.

4. Justificación de la expedición de la ley 617 de 2000

Según lo expuesto por el Gobierno, el proyecto de ley 046 Cámara¹² - que vino a ser la ley 617 de 2000 -, hacía parte de un conjunto de políticas para equilibrar la economía nacional e introducir las reformas estructurales necesarias a fin de enfrentar los principales problemas financieros del Estado y alcanzar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo, particularmente de las entidades territoriales, mediante la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, pues, de no ser así, "la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada"¹³

El establecimiento, entre otras medidas, de límites máximos de gasto y de períodos transitorios de ajuste, se debió al crecimiento anormal e ineficiente en los gobiernos locales de los gastos de funcionamiento, por encima de los ingresos corrientes de libre destinación, lo que representaba "un grave riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas nacionales al crear presiones deficitarias a través de un mayor gasto público, que es (era) necesario controlar para evitar una hecatombe mayor de las finanzas territoriales"¹⁴.

5. El límite de gastos de funcionamiento de los concejos establecido por el artículo 10 de la ley 617 de 2000.

La consulta parte de un supuesto categórico: una vez transferido a los concejos el máximo de recursos previsto en la ley 617, tal asignación resulta insuficiente para atender la totalidad de los gastos de tales corporaciones, entre ellos, el valor de las primas de seguro de vida de los concejales, razón por la cual se indaga si es posible superar el límite legal de gastos y entregar recursos adicionales al efecto.

Con el fin de absolver el interrogante, la Sala debe precisar:

5.1 El límite de gastos impuesto a las entidades territoriales por el legislador, es conforme a la Constitución

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de la exequibilidad de las disposiciones que establecen montos máximos de gastos:

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

19- Con todo, se podría afirmar que las normas acusadas son inexecutable por desconocer el contenido específico de la ley orgánica del presupuesto, puesto que corresponde a ese tipo de ley regular el proceso presupuestal pero no determinar el monto de un gasto concreto al interior de las entidades territoriales. Así, una ley de contenido procedimental como la orgánica del presupuesto - estaría decidiendo sobre un

asunto material, como es el monto máximo de un gasto. De esa manera, además, se podría arguir, se está violando el principio de anualidad presupuestal, pues la decisión del gasto corresponde cada año a la autoridad respectiva (Congreso, asamblea o concejo), mientras que la norma acusada limita y predetermina tal facultad. Según estos argumentos, esa norma estaría violando entonces los artículos 151, relativo al contenido propio de la ley orgánica presupuestal, y 346, que señala que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

La Corte no comparte esos criterios, pues el artículo 352 permite que la ley orgánica del presupuesto regule lo correspondiente a la elaboración (programación) y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual precisamente desarrolla la disposición acusada. Además dicha regulación no excluye la posibilidad de que la referida ley pueda establecer limitaciones generales y abstractas en materia de gastos de funcionamiento, a los proyectos que elaboren los alcaldes y que aprueben los concejos respectivos, las contralorías y personerías distritales y municipales, en lo tocante a la presupuestación de sus gastos de funcionamiento, como ocurre con las disposiciones acusadas." ¹⁵

5.2 Montos máximos establecidos en el artículo 10 de la ley 617

Según los términos del artículo 10 de la ley 617, los gastos de los concejos "no podrán superar" el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen atendiendo el número de sesiones autorizado en la ley - art. 20 ¿, más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación.

De la naturaleza y alcance del artículo 10 se desprenden varias consecuencias:

5.2.1. El artículo 10 es una norma orgánica del presupuesto. El artículo 95 *ibídem* desarrolla el artículo 352 de la Carta y vincula al legislador en el ejercicio de su función propia al expedir regulaciones sobre la materia, así como a las entidades territoriales en todo lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos. ¹⁶

La ley 617 extendió a los concejos, con rango de ley orgánica, límites a su presupuesto como ya se preveía para las contralorías y personerías municipales. ¹⁷Al respecto la Corte Constitucional - sent. C- 508/96 - sostiene:

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

5.2.2. El límite de gastos establecido para los concejos en el artículo 10 de la ley 617 no es posible superarlo, pues constituye una prohibición legal que vincula de manera ineludible a todas las autoridades municipales

Dispone el artículo 10 que "los gastos de los concejos no podrán superar¿", disposición que de acuerdo con el principio de supremacía de la Constitución y los alcances de la ley orgánica de presupuesto - modificada por la ley 617 en la materia examinada ¿, debe aplicarse sin desconocer los límites máximos consagrados.

En efecto, al tenor del artículo 313.4 de la Carta los Concejos sólo pueden votar los tributos "y los gastos locales" de conformidad con la Constitución y la ley, por manera que en el trámite de aprobación del presupuesto deberán aplicarse, además de las normas orgánicas sobre la materia, las de la misma naturaleza contenidas en la ley 617 y, por tanto, observar los límites máximos en ésta señalados para los gastos de funcionamiento. En consecuencia, con destino a esta clase de gastos los alcaldes y los concejos están impedidos para proponer y apropiar partidas superiores a las autorizadas en la ley 617. ¹⁸

La Corte Constitucional en punto a los alcances de la autonomía de las autoridades para ejercer la actividad presupuestal, en la sentencia C- 101 de 1991 expresó:

"La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)."

En este orden de ideas, la prohibición de exceder el límite impuesto por las normas orgánicas - arts. 3º, 10 *ibídem* - guarda armonía con el artículo 2º del decreto 111 de 1996, a cuyos términos "esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto (¿)" - art. 64 de la ley 179/94 -.

5.2.3 La ley precave el cabal cumplimiento de los límites máximos de gasto impuesto a las entidades territoriales en la ley 617 mediante mecanismos coercitivos.

Los topes máximos de gastos se garantizan mediante variados mecanismos:

5.2.3.1 Disminución de categoría.- Los párrafos 2º y 3º de los artículos 1º y 2º, respectivamente, disponen que sin perjuicio de la categoría que corresponda, cuando un departamento, distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

5.2.3.2 Reclasificación por insuficiencia de ingresos.- Según el párrafo 7º del artículo 2º, 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.

Además, a términos del párrafo 9º, 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 reclasificación, la que una vez certificada es de obligatoria adopción.¹⁹

5.2.3.3 Recortes, aplazamientos y supresiones por recaudos inferiores a los estimados.- Para garantizar que "en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley", el artículo 13 ordena al ejecutivo hacer recortes, aplazamientos o supresiones al presupuesto si durante la vigencia fiscal respectiva el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación es inferior al que se tomó como base para programarlo.²⁰

La exposición de motivos del proyecto de ley No. 46 al respecto señaló:

"Se establece igualmente la obligación de armonizar los presupuestos territoriales con las limitaciones a los gastos de funcionamiento; para ello el proyecto señala que cuando el presupuesto del departamento, distrito o municipio se deba ajustar como resultado de la disminución de los recaudos esperados de los ingresos corrientes de libre destinación en el transcurso de una vigencia, las apropiaciones para los gastos de funcionamiento y los demás gastos corrientes se deben ajustar en las mismas proporciones de la disminución del recaudo, de tal manera que en la ejecución efectiva del gasto se respeten los límites establecidos en la Ley. De esta forma se crea una relación directa y permanente entre el recaudo efectivo de la entidad territorial y el gasto corriente efectivo de la misma, lo cual contribuye a eliminar la posibilidad de sobrestimar los ingresos en los presupuestos territoriales y por esa vía generar déficit." (G. del C. 257/99, p.14)

5.2.3.4 Reducción proporcional de honorarios de los concejales.- Se produce si el monto máximo de ingresos corrientes que el distrito o municipio puede gastar en el concejo resulta inferior al monto que de acuerdo con el artículo 20 y la categoría del municipio se requeriría para pagar los honorarios.

5.2.3.5 Exclusión de apoyo financiero por la Nación.- El artículo 80 *ibid.* prohíbe a la Nación otorgar apoyos financieros a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la ley 617.

5.2.3.6 Imposibilidad de aumento de participaciones.- Ordena el artículo 89 que en los departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de la ley 617 tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en ella, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.²¹

5.3 Saneamiento fiscal de las entidades territoriales. La ley 617 establece además de los valores máximos de gastos de los concejos, un período de transición para ajustarlos.

Para garantizar que las entidades territoriales en un término prudencial - 2001 a 2004 - alcanzaran los límites máximos de gastos de funcionamiento establecidos en los artículos 4º a 11 de la ley 617, estableció un sistema de manejo presupuestal especial basado en la categorización de las entidades territoriales, mediante una participación diferencial y decreciente de los ingresos corrientes²² de libre destinación (ICLD) que pueden destinarse a gastos de funcionamiento, cometido para el cual se diseñó un período transicional de ajuste.

Así, se diseñó el saneamiento fiscal mediante la disminución gradual de los gastos - de funcionamiento de las entidades territoriales y por todo concepto de las asambleas y contralorías departamentales, concejos, personerías, contralorías distritales y municipales²³ - hasta alcanzar los máximos legales en el período de transición. Como es bien sabido, la programación, elaboración y aprobación del presupuesto anual se funda en estimativos de recaudo de la siguiente vigencia fiscal y, la ejecución, en los recaudos percibidos realmente, los que resultaban insuficientes según los índices históricos conocidos a la época de discusión de la ley 617.

Así las cosas, a la finalización del período de transición en el año 2004, las entidades territoriales debían estar ajustadas a las previsiones de la ley 617 y por tanto, a partir del 2005 la programación presupuestal debía cumplir cabalmente los máximos de gastos de funcionamiento previstos en los artículos 4º, 6º, 8º y 10.

Del recuento legislativo hecho, la Sala reitera que la finalidad última de la ley 617 radica en que las entidades y las secciones del presupuesto cumplan efectivamente sus funciones y obligaciones con sujeción a los límites máximos, sin perjuicio de consagrar períodos de ajuste de los gastos a corto y mediano plazo, como consecuencia de la dramática realidad fiscal y financiera por la que atravesaban las entidades territoriales al momento de la discusión y aprobación de la ley²⁴. Al efecto la Corte Constitucional dijo:

"¿las medidas bajo examen, en general, buscan combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre éstos factores debe existir una relación estable y armónica, en forma tal que los gastos permanentes de las entidades territoriales se puedan financiar con los ingresos corrientes o constantes con los que cuentan, evitando así futuros descalabros; por ello, son constitucionalmente aceptables."²⁵

El sistema de transición partió del desfinanciamiento de los gastos para adecuar la ejecución a la capacidad presupuestal real de las entidades territoriales, hasta alcanzar el cumplimiento definitivo de los montos máximos de gastos en el período 2001 - 2004.

5.3.1 Programa adicional de saneamiento por incumplimiento de los límites máximos de gastos. Incumplidos los límites de gastos establecidos en la ley 617, artículos 6º y 10 - este precepto regula los de los concejos -, conforme al artículo 19²⁶ - que subrogó el 20 de la ley 136 de 1994 - al cabo del año 2004 el municipio o distrito debe adelantar un programa de saneamiento "tendiente a obtener a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados". Si no se han alcanzado los límites establecidos en la ley y transcurridas las vigencias fiscales respectivas, la asamblea departamental debe ordenar, primero, la adopción de un nuevo plan de ajuste y, luego, transcurrido este sin obtenerse los límites en mención, "determinar la fusión del respectivo municipio o distrito".

5.4 El incumplimiento de los montos máximos constituye falta gravísima.- El artículo 84 erige en falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley "el incumplimiento de lo previsto en la presente ley", precepto que armoniza con los artículos 22, 23, 50, 35.35, 48 de la ley 734 de 2002. Además, el artículo 112 del decreto 111 señala que serán fiscalmente responsables el pagador y el auditor fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ello se violen los preceptos consagrados en el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia - arts. 10 y 95 de la ley 617 ¿.

5.5 Conclusión: El alcance y finalidad de la ley 617 de 2001 indica que el cumplimiento de los montos máximos de gasto de las entidades territoriales y de las secciones del presupuesto deben ser cumplidos de manera inexorable, razón por la cual no existe mecanismo que autorice apropiarse partidas para gastos de funcionamiento de los concejos por encima de los límites legales.

Un entendimiento del sistema de ajuste, que termine desconociendo los máximos legales de gastos de funcionamiento, vaciaría de contenido la ley en su conjunto normativo y dejaría sin efecto los variados mecanismos enumerados para garantizar gradualmente en la transición el respeto a los límites legales.

Valga advertir, a términos del artículo 346 de la Carta, que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a "¿un gasto decretado conforme a la ley anterior", razón por la cual, si bien los seguros de vida y salud de los concejales están previstos en ley preexistente, su valor debe presupuestarse, conjuntamente con los demás gastos respetando el máximo previsto en la ley 617. En estricto sentido no podría afirmarse, como lo hace la consulta, que hechas las transferencias de recursos al concejo para sufragar los gastos de funcionamiento resultan insuficientes para pagar los rubros tantas veces mencionados, pues la realidad es que no se apropiaron, dentro de los límites legales, las sumas necesarias al efecto, situación que revela una defectuosa programación presupuestal, que debió corregirse en el transcurso del período de transición²⁷.

La actividad presupuestal debe cumplirse con estricta sujeción a las normas orgánicas de presupuesto, por lo que en el estado actual de la legislación no resulta posible otra interpretación.

La Sala responde

1. Hace parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales el pago de las primas de los seguros de vida y de salud, o en su caso de las cotizaciones al régimen contributivo de salud, de los Concejales.
2. La apropiación presupuestal para los gastos mencionados debe efectuarse en la sección correspondiente al concejo y el gasto ordenado por el presidente del mismo o su delegado. Por tanto, no resulta conforme a la normatividad destinar recursos al efecto en el presupuesto del municipio, como tampoco que el alcalde actúe como ordenador de ellos.
3. El monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo es vinculante para todas las autoridades municipales. En consecuencia no es posible legalmente superar los límites establecidos.

Transcríbese al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GUSTAVO APONTE SANTOS
Presidente de la Sala
GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE

OSCAR JIMÉNEZ LEAL
Conjuez

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 El artículo 20 de la ley 617 de 2000 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en la sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001, "en los términos expuestos en la parte motiva en relación con el cargo de vulneración del principio de igualdad".

2 Los dos primeros incisos del artículo 68 de la ley 136 de 1994 fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, en la sentencia C-043 del 28 de enero de 2003, "en el entendido según el cual los seguros a que se refieren cobijan también a quienes reemplacen a los concejales titulares y por el tiempo respectivo, tanto en el caso de faltas absolutas, como en el de faltas temporales del titular". En el tercer inciso, la palabra "titulares" que se refería a los concejales, fue declarada inexecutable en la misma sentencia.

3 El decreto 3171 de 2004 reglamentó el acceso a los servicios de salud por parte de los concejales del país.

4 La primera parte de este inciso fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996.

5 La expresión "y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales" de este inciso, fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-365 del 2 de abril de 2001.

6 El artículo 3º, entre muchos otros, de la ley 617 de 2000, fue declarado exequible por la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001, "por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas".

7 Respecto del Parágrafo 1º, la Corte Constitucional, en la sentencia C-579 del 5 de junio de 2001, declaró exequible la expresión "o acto administrativo" del primer inciso, de manera condicionada "en el sentido de que sólo cubija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial - Asambleas y Concejos -, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia", e inexecutable los literales a), h) y j).

8 La Corte Constitucional declaró exequible el artículo 10 de la ley 617 de 2000, mediante las sentencias C-540/01 "por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas", C-579/01 (ratificada en las C-1105/01 y 1112/01), C-837/01 "en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia" y C-1112/01 "por el cargo de presunta violación del principio de igualdad".

9 El artículo 80 de la ley 153 de 1887 reconoció personería jurídica al municipio y por ende capacidad legal de contratación, le asignaba el ejercicio de ella al Alcalde, como representante legal del municipio para todos los efectos (art. 131 decreto ley 1333 de 1986) y le otorgaba al mismo funcionario, la atribución de "ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos fiscales" (art. 132-9 *ibidem*).

Sentencia C- 365/01: "(...) debe reiterarse que la facultad de los concejos para contratar y comprometer recursos del presupuesto, que está reglada en el aparte impugnado del artículo 110, es trasunto del canon 352 de la Carta Política que autoriza a la ley orgánica del presupuesto para *regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*".

10 Cabe anotar que en el caso del Distrito Capital de Bogotá, tanto el pago de los honorarios de los Concejales como el de sus seguros, debe ser asumido por el Fondo Rotatorio del Concejo, por expresa disposición del último inciso del artículo 58 de la ley 617 de 2000.

11 La segunda parte del artículo 51 de la ley 179 de 1994 asignó el ejercicio de la ordenación del gasto al jefe del órgano respectivo, quien puede delegarlas en funcionarios del nivel directivo, de conformidad con la normatividad contractual pública y legal vigente.

12 A este proyecto se acumularon los Nos. 30, 43, 51, 61 y 114 de 1999 Cámara. G. del Congreso 394/99, p. 9.

13 G. del Congreso 257/99, págs. 9.

14 Ib. pág. 10.

15 Sent. C- 508/96 que declaró exequible el artículo 28 de la ley 225/95, compilado en el art. 106 del decreto 111/96. // V. sent. C- 506/95, 540, 579 y 837/01.

16 "Art. 95. Normas orgánicas. Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, (¿) son normas orgánicas del presupuesto". La Sent. C- 540/01a declararlo exequible señaló: "Al revisar las disposiciones orgánicas aprobadas por la Ley 617 de 2000 se observa que ellas se relacionan con el sistema presupuestal de las entidades territoriales. Las materias adicionadas en la Ley Orgánica del Presupuesto o sus artículos modificados son los que contienen las normas a las cuales deben sujetarse las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. Luego, es evidente que la finalidad de la Ley 617 en esta materia fue modificar la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual desde su expedición ha sido igualmente vinculante para departamentos, distritos y municipios.(C.P., art. 352).

17 Art. 106 del decreto 111/96. // Sent. 478/92. V. sent. C- 508/96: "La ley orgánica del presupuesto se constituye así como una herramienta que se autocontiene, ya ¿que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales"¿. Sent. C- 579/01: "Finalmente, es conveniente efectuar una última consideración. En criterio de los demandantes, la atribución que el artículo 308 Superior consagra para el Legislador, confirma la inexecutable de las normas acusadas; dicho precepto establece que ¿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¿. En criterio de los actores, si hubiese sido voluntad del constituyente permitir que la ley limitara los gastos de las demás entidades territoriales, no habría consagrado esta facultad específica y restringida. Sin embargo, observa la Corte que la autorización en comento opera bajo circunstancias de normalidad, mientras que en este caso, existe una crisis macroeconómica que justifica la aplicación de una hipótesis constitucional excepcional, a saber, la injerencia proporcionada sobre rentas de fuente endógena con miras a conjurar una crisis macroeconómica. Por lo tanto, los argumentos del demandante no son de recibo en esta oportunidad."

18 Este es el alcance del artículo 106 del decreto 111 de 1996, modificado y adicionado por la ley 617 ¿ arts. 3º, 10 y 95 -.

de transición para ajuste previstos en los arts. 5º, 7º, 9º y 11 de la ley 617.

20 Sent. C- 540/01: "El ajuste se refiere a la ejecución integral del presupuesto, no a la proporcionalidad de la ejecución. El ajuste no vulnera la autonomía si está de por medio un asunto de interés general, como es la estabilidad macroeconómica e institucional del país. El poder central sí puede decretar ajustes en los presupuestos de las entidades territoriales cuando sus recaudos sean inferiores a lo presupuestado, con lo cual no se vulnera el contenido mínimo de la autonomía." Este fallo declaró inexecutable la locución "proporcionalmente a todas las secciones que conforman" (el presupuesto), pues resultaba inaceptable modificar indistintamente todas las apropiaciones sin tener en cuenta las particularidades de cada entidad.

21 Sent. C- 320/02: "3.2 Para la Corte, la limitación establecida en el artículo acusado, no viola el principio de igualdad, pues, si bien puede significar que tales entidades territoriales no pueden incrementar sus gastos de funcionamiento, la Ley no está concediendo un privilegio a favor de quienes sobrepasaron los gastos, según las reglas de la Ley 617 de 2000. Por el contrario : dentro del programa general trazado por la Ley, de racionalizar el gasto, resulta apropiado que el legislador, en el caso de las entidades territoriales que tuvieron un comportamiento adecuado de sus gastos (que se refleja en que ellos fueron inferiores a los límites fijados en la misma Ley), haya optado porque éstos no se incrementen, acudiendo a un criterio de sentido común : estas entidades territoriales demostraron que, con un manejo prudente, podían funcionar adecuadamente por debajo de los límites. // No se trata, entonces, de un castigo a las entidades territoriales precavidas, pues, si bien, la Ley no les autoriza incrementar sus gastos, tampoco se los está disminuyendo. (¿) Tampoco el artículo 89 acusado está otorgando un privilegio a favor de quienes no fueron lo suficientemente precavidos, y se ubicaron por encima de los topes de gastos de funcionamiento fijados en esta Ley 617. Simplemente, señaló la norma que, los primeros no podían aumentar las participaciones. Es más, respetó el monto de los gastos y no los redujo." Este fallo declaró executable el art. 89 por el cargo de violación del art. 13 de la C. P.

22 En la Exposición de motivos del Proyecto de ley No. 46 se expuso que "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." G. del Congreso 257/99, p. 1.

23 Las normas de transición hace esta distinción claramente. Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º se remiten a los gastos de funcionamiento, mientras que el 8º, 9º, 10 y 11 se refieren de manera general de todos los gastos de las secciones de presupuesto en ellos mencionadas.

24 Ver los apartes 2.1 Magnitud del problema, 2.2 El crecimiento insuficiente de los ingresos corrientes, 2.3 El creciente problema del déficit fiscal y del endeudamiento, 2.4 Los gastos de funcionamiento y el despilfarro de los recursos públicos de la exposición de motivos del proyecto de ley 046799 ¿ Cámara, p. 10 a 13.

25 Sent. C- 579/01 que declaró executable los artículo 1º al 11 de la ley 617.

26 Ib. declaró executable el art. 19 por el cargo de violación de reserva de ley orgánica.

27 El artículo 11 estableció, entre los años 2001 y 2004, una transición para los distritos y municipios, "¿cuyos gastos en concejos (¿) superen los límites establecidos en los artículos anteriores", de tal modo que "al monto máximo de gastos autorizado" se podían sumar los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

Concejos	2001	2002	2003	2004
	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 07:09:43