

HERRA75

Se mueve el régimen territorial

Dos leyes (una sobre pensiones y otra sobre ajuste fiscal) y un acto legislativo para reducir las transferencias, han agitado el panorama del régimen territorial.

La Ley de Ajuste Fiscal fue concebida por el gobierno como un instrumento para presionar el ahorro en funcionamiento en las entidades territoriales y disminuir sus ingresos por concepto de la participación en los recaudos nacionales.

La Ley 617 también amplió los tiempos para que los alcaldes y gobernadores puedan aspirar a otros cargos de elección popular hasta 24 meses después de terminar su periodo o de serle aceptada su renuncia.

FABIO VILLA RODRÍGUEZ

Constituyente

Bogotá

Tres hechos de carácter legislativo que se registraron este año han afectado y afectarán el devenir de las entidades territoriales.

Se trata de la Ley 617 sobre ajuste fiscal a los municipios y departamentos, y la Ley 549 que fija normas para financiar el pasivo pensional de esas entidades.

A la par, el Congreso de la República está a punto de aprobar el proyecto de acto legislativo número 12 de 2000, que busca esencialmente reducir el volumen de las transferencias y del cual se hace un análisis en otro artículo de esta edición.

Con la expedición de la Ley 617 se ha comenzado a definir el paquete fiscal de las entidades territoriales. Con ella el gobierno nacional se ha convencido, y convenció al Congreso, de que están dadas las circunstancias necesarias para hacer una modificación al régimen de transferencias a los municipios y de participación en el situado fiscal para los departamentos.

El proyecto de ley 046 (hoy Ley 617) fue concebido por el gobierno como un instrumento para demostrar que ahorrando en funcionamiento en las

entidades territoriales se podrían disminuir sus ingresos como producto de la participación en los recaudos nacionales.

En palabras del Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, esto significa un ahorro para el gobierno nacional o sea una disminución para los municipios y departamentos de 2.5 billones de pesos por año.

Estas fueron las verdaderas intenciones del ajuste al gasto de funcionamiento aprobados en la ley 617.

En lo que corresponde a la Ley 549, hay que decir que ella ha pretendido afrontar el problema de la crisis que se ha desatado en las entidades territoriales por el abultado pasivo pensional.

Estas Herramientas presentan en esencia los contenidos de ambas disposiciones (leyes 549 y 617).

El ajuste en municipios y departamentos

La ley 617 entró en plena vigencia desde el 17 de octubre pasado, fecha en que fue publicada oficialmente.

Si bien hay varias demandas ante la Corte Constitucional contra ella, la norma tiene presunción de legalidad mientras se pronuncia ese tribunal. Es decir que su aplicación es inmediata, excepto en los siguientes artículos:

- En el artículo segundo el párrafo 9 dispone que la *recategorización* de los distritos y municipios solo será obligatoria a partir del 2004. Sin embargo, faculta a los alcaldes para que por factores presupuestales soliciten al gobierno nacional su *recategorización*.
- En el artículo 20 se incluyó un número máximo de sesiones para los concejos municipales aplicable hasta el año 2007. A partir de entonces el número de sesiones será reducido aun más en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

De acuerdo con la ley, los departamentos deben hacer un ajuste fiscal desde el año 2001 en sus gastos de funcionamiento y, a sí mismo, deben hacerlo las asambleas y las contralorías departamentales de acuerdo con la categoría en que queden ubicadas, según su presupuesto y población, con base en lo descrito en el artículo primero de la norma.

Los distritos y municipios también deben aplicar un duro ajuste en sus gastos de funcionamiento, para lo cual habrá, al igual que en los departamentos, un periodo de transición entre el 2001 y el 2004.

A su turno, los gastos de las personerías y los concejos municipales deben ser ajustados y solo podrán haber contralorías en los municipios de categoría especial, primera y segunda cuando sus habitantes sean más de 100.000.

La Ley y los concejos

Los concejos municipales, por ejemplo, solo podrán utilizar para su funcionamiento el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio, más el valor de los honorarios de los concejales.

Los honorarios de los concejales, a su vez, solo podrán cancelarse hasta por 150 sesiones ordinarias y treinta extras en los municipios de categoría especial, primera y segunda, y hasta por 70 ordinarias y 12 extras en los municipios de tercera hasta sexta categoría.

En los concejos de municipios de categorías especial, primera y segunda los gastos de funcionamiento tendrán un régimen de transición comenzando en 1.8% de los ingresos corrientes de libre destinación más los honorarios y terminando en el año 2004 en el 1.5% de los mismos, más los honorarios.

La Ley también contempla una excepción para los concejos cuyo municipio reciba menos de 1.000 millones de pesos por ingresos corrientes de libre destinación. Allí los gastos de funcionamiento del concejo serán el equivalente a 60 salarios mínimos mensuales legales más los honorarios.

El ajuste en las personerías y contralorías

En el caso de las personerías sus gastos de funcionamiento serán por año como máximo los siguientes:

Para la categoría especial el 1.6% de los ingresos de libre destinación; para la categoría primera el 1.2% y para la categoría segunda el 2.2%.

Para la categoría tercera los gastos se medirán en salarios mínimos legales mensuales, así.

Para las de tercera categoría 350 salarios mínimos mensuales, para las de cuarta 280 salarios, para las de quinta 190 salarios y para las de sexta 150 salarios.

Las personerías, al igual que los concejos, en categorías especial, primera y segunda tendrán un periodo de transición que comienza en el año 2001 y llega al 2004.

Frente al tema de las contralorías, hay que recordar que la Ley dispone que los municipios de segunda categoría sólo podrán contar con estos organismos cuando el número de sus habitantes sea igual y mayor de 100.000.

En las contralorías la tabla que se aplica para los gastos de funcionamiento es la siguiente:

En los municipios de categoría especial las contralorías dispondrán en el 2001 del 3.7% de los ingresos corrientes de libre destinación hasta alcanzar en el 2004 un tope del 2.8%.

Para los municipios de primera categoría los porcentajes son de 3.2% en el 2001 hasta el 2.5% en el 2004.

En los municipios de segunda categoría el porcentaje para el 2001 es del 3.6% y será del 2.8% para el 2004.

De dónde sale la plata

Los ingresos corrientes de libre destinación a que se refieren todos los porcentajes son los ingresos tributarios y no tributarios del municipio, y de su cálculo es necesario excluir, según la Ley 617, los siguientes ingresos:

- ✓ El situado fiscal.
- ✓ La participación del municipio en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión.
- ✓ Los ingresos percibidos a favor de terceros.
- ✓ Los recursos del balance de saldos con destinación específica.
- ✓ Los recursos de cofinanciación.
- ✓ Las regalías y compensaciones.
- ✓ Las operaciones de crédito público.
- ✓ Los activos, inversiones y rentas titularizadas.
- ✓ La sobretasa al acpm.
- ✓ El producto de la venta de activos fijos.

- ✓ Otros aportes y transferencias con destinación específica.
- ✓ Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

La ley 617 también se inmiscuyó en el tema de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos. En este sentido, amplió los tiempos para que los alcaldes y gobernadores puedan aspirar a otros cargos de elección popular hasta 24 meses después de terminar su periodo, o de la aceptación de su renuncia en el caso en que ella se produzca antes de terminar el periodo respectivo.

Pensiones, preocupación nacional

El país acumuló durante décadas un enorme pasivo pensional sin tener las reservas suficientes para cubrirlo, y hoy es uno de los temas de mayor preocupación nacional.

Los datos del Ministerio de Hacienda indicaban que para 1999 prodríamos estar hablando de 128 billones de pesos de pasivo, acumulados por las distintas actividades del Estado.

Se destacaba, por ejemplo, que la situación más preocupante se registraba en las Fuerzas Armadas, que contaban para esa fecha con un pasivo superior a los \$31 billones, y en los sectores de la salud y la educación.

Sin embargo, por su escaso nivel de ingresos y sus enormes obligaciones en materia de gasto, el pasivo pensional de las entidades territoriales se convirtió en asunto de primordial interés para el país, y lo convirtió en su especial preocupación el gobierno nacional.

La imprevisión, la irresponsabilidad, la politiquería y muchos otros males que han afectado nuestra administración pública llevaron al país a acumular en municipios, distritos y departamentos un déficit superior a los 64 billones de pesos y a que muchas entidades territoriales empezaran a incumplir el pago de sus mesadas pensionales a los jubilados.

Esas entidades territoriales no tuvieron otra alternativa que reconocer la absoluta incapacidad para aportar las cuotas partes que les correspondían en los fondos de pensiones, amén de que en muchos casos ni siquiera tenían al día sus cálculos actuariales.

Es menester, sin embargo, advertir que hubo excepciones y que sobre quien tenga las finanzas pensionales en orden los efectos de la ley son distintos.

En medio de esta situación, el Congreso tramitó el proyecto de ley 062 (senado), que fue presentado por iniciativa del gobierno nacional y que hoy es ley de la República.

Qué busca la Ley

La Ley 549, creada esencialmente para busca financiar el pasivo pensional de la entidades territoriales, tiene los siguientes propósitos:

- ✓ Hacer causa común entre todas las instancias estatales para cubrir, en un máximo de 30 años, el pasivo pensional de las entidades territoriales. Se busca con ello la estabilidad económica del Estado y la seguridad de poder cubrir adecuadamente las obligaciones que se tienen y que se adquieran con los funcionarios públicos que cumplieron o cumplan las normas en materia de jubilación.
- ✓ Crear el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) como una entidad sin personería jurídica a cargo del Ministerio de Hacienda, encargado de administrar exclusivamente los recursos que estarán destinados a financiar los pasivos pensionales de acuerdo a lo contenido en esta Ley.
- ✓ Se define el pasivo pensional como prioritario, de manera que en todos los planes de desarrollo debe incluirse el compromiso y las obligaciones pensionales como proyectos de forzosa destinación en los términos que lo describe la ley.

Los recursos del Fonpet

El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales tendrá dos fuentes de recursos para cubrir los pasivos pensionales: una será financiada por la Nación y otra con aportes sustanciales por parte de los propios municipios y departamentos.

De acuerdo con la Ley 549, que entró en vigencia a comienzos de año, los dineros que recibirá Fonpet provendrán de los siguientes rubros:

1. De los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal, originado en los recursos

recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la Ley del Plan de Desarrollo. Tales dineros se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales.

2. De los recursos que se produzcan por el incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, a partir del año 2000.
3. Para el año 2000 y siguientes, de los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados para financiar proyectos de inversión calificados de prioritarios por el plan de desarrollo de las entidades territoriales, siempre y cuando dichos recursos no tengan otro destino de acuerdo con la ley del Plan Nacional de Desarrollo y no se encuentren comprometidos a la fecha de entrada en vigencia de esta ley. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías.
4. Del 10% de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, los cuales se distribuirán por partes iguales entre el municipio, el departamento y el distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.
5. Del diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación accionaria mayoritaria de la Nación a título de capitalización, en los términos del Artículo 132 del Plan Nacional de Desarrollo.
6. A partir del primero de enero de 2000, del 20% de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo.
7. A partir del primero de enero del año 2000, del 30% del producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales.
8. A partir del primero de enero del año 2001, del 30% del producto del impuesto de registro.

9. A partir del año 2001, del 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

La Ley dispone también que parte de los ingresos del Fonpet provendrá de los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto único nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente, los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo.

Constitución del Fonpet

En el Fonpet cada una de las entidades territoriales tiene su propia cuenta y, además, sigue siendo la responsable de su pasivo pensional.

Se supone, de acuerdo con la Ley, que cada entidad territorial tendrá los recursos del fondo que le corresponden como complementarios a los que destinen ellas para crear patrimonios autónomos destinados a garantizar los pasivos pensionales, de conformidad con las normas vigentes.

El Fondo tendrá un comité directivo integrado por los ministros de Hacienda, de Trabajo y del Interior; el director Nacional de Planeación y dos representantes de los departamentos, dos de los municipios y uno de los distritos. Ese comité será el que tome todas las decisiones del Fondo, de manera que se dotará de su propio reglamento y aprobará todo lo concerniente a la administración del mismo.

Esta norma modifica la Ley 60, en tanto le adiciona colocando el cubrimiento de los pasivos pensionales como un nuevo numeral en lo relativo a las obligaciones sociales que se cubren con participación de las transferencias municipales.

Y así mismo, ordena la denuncia de las convenciones y pactos colectivos donde se hayan establecido acuerdos que superen los parámetros de la Ley 100 de 1993, de manera que a partir de ella se sujeten estrictamente al régimen pensional previsto en dicha ley.