

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C

Honorable Congresista
CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D. C.

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley 138 de 2017 Senado, 208 de 2017 Cámara "Por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial. Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios"

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene como objeto otorgar al municipio de Santiago de Cali (en adelante, Cali), del departamento de Valle del Cauca, la categoría de Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.

Antes que nada, este Ministerio considera necesario hacer claridad sobre las razones que dan cuenta de la categoría de distrito por parte de un municipio. Al respecto, en la exposición de motivos de la Ley 1617 de 2013¹ se señaló que "los Distritos son erigidos entonces en la Constitución Política de 1991 como entidades territoriales diferentes de los municipios; el fin de la norma constitucional, al elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político fiscal y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza, etc. (...)".²

Ahora bien, para que un municipio pueda ser distrito debe cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, esto es: (i) contar con al menos 600.000 habitantes o, se encuentre ubicado en zonas costeras o, tengan el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o, sea un municipio capital del departamento o fronterizo; (ii) contar con un estudio de conveniencia para crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor y (iii) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los concejos municipales.

Adicionalmente, tener la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal, conforme con los artículos 6, 37, 40, 43, 48, 61 y 77 de la Ley 1617 de 2013 tiene impacto respecto de: i) la asignación salarial de alcaldes, ii) el número y creación de localidades, iii) el número, sesiones y remuneración de ediles, y iv) la creación de corregimientos y de asignaciones salariales a corregidores, los cuales pueden generar presiones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial.

¹ "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales."

² Imprenta Nacional. Gaceta del Congreso No 876 de 2011



En este marco, este Ministerio a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa realizó ejercicios de simulación sobre la creación del nuevo Distrito de Cali en los que tuvo en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles (hasta 15), asignación salarial de alcaldes locales y creación de corregimientos y asignaciones salariales a corregidores. Adicionalmente, contempló que el artículo 61 de la mencionada Ley otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015³.

De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:

- Se asume que el número de localidades es igual al número de comunas con las que actualmente cuenta el municipio de Cali, es decir 22 localidades.
- La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá, contemplado en el Acuerdo 199 de 2005⁴, en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del nivel directivo - grado 5.
- Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.
- De conformidad con el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4. del Decreto 2388 de 2015.
- Los honorarios de ediles, por sesión, serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20 de acuerdo con el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.
- El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.
- Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.
- Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social para los ediles actualmente elegidos en la comunas y corregimientos del municipio, de acuerdo con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Frente al número de ediles, de acuerdo a lo ordenado por la Ley 1617 de 2013, estos pueden ser 9 o 15 por localidad, de esta manera, bajo el supuesto de 22 localidades, se determina el impacto fiscal derivado de tener 15 ediles.
- Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2016.

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (i) remuneración de alcaldes locales, (ii) asignación a los FDL y, (iii) reconocimientos de honorarios de los ediles locales y de corregimientos.

³ "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales".

⁴ "Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones".

Frente a la **remuneración de alcaldes locales**, según el Decreto 995 de 2017⁵, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría especial⁶ es de **\$14.761.518**, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año **\$359.980.112**.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33.4% del salario del alcalde de un municipio de categoría especial (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produciría un impacto fiscal anual aproximado de **\$120 millones** por localidad del nuevo Distrito de Cali. Por lo tanto, el impacto global para este Distrito, habida cuenta que tiene 22 localidades, sería de aproximadamente **\$2.641 millones** por vigencia fiscal.

De otra parte, frente a los **Fondos de Desarrollo Local**, es necesario tener en cuenta que el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que "(...) *no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)*". En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información del Formulario Único Territorial⁷, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de **\$107.714 millones** por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: "*el concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados*".

Igualmente, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013 con cargo a los recursos de estos Fondos se "(...) *financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias (...)*". En atención a lo anterior, este Ministerio calcula que aproximadamente el 13,2% de la trasferencia mínima para los FDL (10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del Distrito) buscaría atender los gastos que se generen por concepto de la remuneración de los ediles, esto es un impacto fiscal anual que ascendería a **\$14.244 millones**, reduciendo de esta manera los recursos disponibles de estos Fondos para que las localidades realicen inversiones potenciales, las cuales esta Cartera estima pueden ascender a **\$93.470,4 millones** anuales.

Por otro lado, en relación con los **honorarios de los ediles locales**, se debe tener en cuenta que de conformidad con los artículos 48, 60 y 61 de la Ley 1617 de 2013, estos honorarios por sesión son equivalentes a la remuneración del alcalde local dividida entre 20, frente a un total de 140 sesiones al año más el aporte a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales. Es así que se proyecta que los 192 miembros de las Juntas Administradoras Locales elegidos para las comunas en los comicios del 25 de octubre de 2015 (dato de referencia), generarían un impacto fiscal aproximado de **\$8.627 millones**, tal como se muestra en el Cuadro No. 1.

⁵ "Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones."

⁶ Categoría correspondiente al municipio de Santiago de Cali

⁷ Tomando como referencia cifras presupuestales correspondientes al cierre de 2016, expresadas a precios de 2017 con base en el deflactor del IPC.

Cuadro No. 1
Impacto fiscal por vigencia – Honorarios ediles- Localidades*

| CONCEPTO | TOTAL POR EDIL | TOTAL EDILES |
|------------------|----------------|----------------|
| Honorarios | 34,5 | 6.626,4 |
| Seguridad Social | 7,3 | 1.404,5 |
| Parafiscales | 3,1 | 596,4 |
| TOTAL | 44,9 | 8.627,3 |

* Valores en millones de pesos

Fuente: Estimaciones Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF-MHCP)

Ahora bien, en relación con los **honorarios de los ediles de los corregimientos** es preciso tener en cuenta que conforme con la Registradora Nacional del Estado Civil, en los comicios mencionados se eligieron un total de 125 ediles en los corregimientos pertenecientes al municipio de Santiago de Cali. En este caso, el impacto fiscal asociado se estima en **\$5.617 millones** por vigencia fiscal, como se muestra en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2 - Impacto fiscal de los honorarios ediles corregimientos

| CONCEPTO | TOTAL POR EDIL | IMPACTO EDILES |
|------------------|----------------|----------------|
| Honorarios | 34,5 | 4.314,1 |
| Seguridad Social | 7,3 | 914,4 |
| Parafiscales | 3,1 | 388,3 |
| TOTAL | 44,9 | 5,617,7 |

* Valores en millones de pesos

Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

Ahora bien, en virtud del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, de convertirse Cali en distrito, esa entidad territorial debería pagar honorarios y realizar aportes a la seguridad social y parafiscales para un nuevo grupo de ediles del distrito, en su mayor escenario, esto es 317 ediles⁸.

Por todo lo anterior, en el Cuadro No. 3 que se muestra a continuación, se estima que el impacto fiscal global del Proyecto de Ley, esto es la suma de los escenarios descritos, ascendería a **\$110.355 millones** por vigencia fiscal y por cuatrienio de Gobierno a **\$441 mil millones**, el cual recaería sobre la administración central del nuevo Distrito de Cali.

Cuadro No. 3 - Impacto Fiscal Global

| CONCEPTO (Escenarios) | IMPACTO FISCAL | % DEL TOTAL |
|---|------------------|-------------|
| Alcaldes locales ⁽¹⁾ | 2.640,7 | 2,4% |
| Fondo de Desarrollo Local ⁽²⁾ | 107.714,4 | 97,6% |
| Honorario ediles locales y corregimientos ^(a) | 14.244,0 | 12,9% |
| Inversiones localidades ^(b) | 93.470,4 | 84,7% |
| Otro (asignaciones salariales de corregidores) ⁽³⁾ | Por cuantificar | Ne |
| Total Impacto Fiscal Global Estimado (IFG) (1+2+3) | 110.355,1 | |
| Total Impacto Fiscal Gastos de Funcionamiento (1+a) | 16.884,7 | |
| Total Impacto Fiscal Global por Localidad (IFG/22) | 5.016,1 | |

* Valores en millones de pesos

Nota: El componente de "otras asignaciones de corregidores" no se cuantifica, pues no se cuenta con información disponible sobre el asunto.

Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

⁸ Se realizó el cálculo para un total de 317 ediles con los que cuenta actualmente el municipio de Cali, bajo el supuesto de 22 localidades, en promedios, un total de 14,4 ediles por localidad, frente a un máximo legal de 15 ediles conforme con el inciso tercero del artículo 43 de la Ley 1617 de 2013.

Ahora bien, de los datos del Cuadro No. 3 se desprende que: (i) El impacto fiscal global (IFG) anual para el nuevo Distrito de Cali está conformado por el impacto de cada localidad de la entidad territorial, es decir **\$5.016 millones** anuales por 22 localidades; (ii) el 98% del IFG recaería en la participación mínima de los ingresos corrientes asignados a los FDL (10%), monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 determina un máximo de participación del 30%; (iii) El 13,2% de la transferencia mínima para los FDL se destinaría exclusivamente para atender los costos de la remuneración de los ediles en detrimento de la inversión del nuevo Distrito; y (iv) el IFG implicaría mayores presiones de gasto de funcionamiento de la entidad territorial equivalentes a **\$16.885 millones**,⁹ por vigencia fiscal, derivados de la remuneración de alcaldes y el reconocimiento de los honorarios de ediles.

Respecto del impacto fiscal, se reitera que el valor estimado se calculó con base en la información disponible en el Proyecto de Ley en análisis, los datos sobre el municipio de Santiago de Cali y las competencias del posible nuevo distrito a la luz de lo ordenado en la Ley 1617 de 2013.

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA
 Viceministra General
 DAF
 JAJD/GA/C/APP
 UJ- 452/18

- Con copia:
- H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo - Autor
 - H.S. Alexander López Maya - Autor
 - H.S. Édinson Delgado Ruiz - Autor
 - H.S. Jorge Iván Ospina Gómez- Autor
 - H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre
 - H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda - Autor
 - H.R. Hernán Sinisterra Valencia - Autor
 - H.R. Álvaro López Gil - Autor
 - H.R. Elbert Díaz Lozano – Autor/ponente
 - H.R. Heriberto Sanabria Astudillo – Autor/ponente
 - H.R. Fabio Alonso Arroyave Botero - Autor
 - H.R. Carlos Alberto Cuero Valencia - Autor
 - H.R. Carlos Abraham Jiménez Lopez – Autor/ponente
 - H.R. Nancy Denise Castillo García - Autor
 - H.R. Guillermina Bravo Montaña - Autor
 - H.R. Ana Cristina Paz Cardona - Autor
 - H.R. José Luis Pérez Oyuela - Autor
 - H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar - Autor
 - H.R. Angélica Lozano Correa – Ponente
 - H.R. María Fernanda Cabal Molina – Ponente
 - H.R. Alejandro Carlos Chacón – Ponente
 - H.R. Carlos Germán Navas Talero - Ponente



Dr. Amparo Yaneth Calderon Perdomo. Secretaria Comisión Primera de la Cámara de Representantes

⁹ El valor por el pago de honorarios se calcula sobre el escenario máximo de elección de ediles, es decir 15 ediles. Este impacto podría ser permanente en las próximas elecciones territoriales.

10