



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C

Honorable Congresista

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Comisión Primera de la Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-62

Bogotá D.C

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley No. 107 de 2018 Cámara, "por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, la categoría de Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico".

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene como objeto otorgar al municipio de Puerto Colombia, del departamento de Atlántico, la categoría de distrito especial turístico, cultural e histórico, el cual se registrá por la Ley 1617 de 2013¹.

Frente al particular, es necesario recordar las razones que soportan la decisión de elevar un municipio a la categoría de distrito. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley 1617 de 2013 señaló:

"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.

A su vez, para que un municipio pueda ser distrito, la entidad territorial debe cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013: (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.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, 37, 40, 43, 48, 61 y 77 de la Ley 1617 de 2013, pueden generar presiones de gasto

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

² Imprenta Nacional. Gaceta del Congreso No 876 de 2011



en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior especialmente por: i) la asignación salarial de alcaldes, ii) el número y creación de localidades, iii) el número, las sesiones y la remuneración de los ediles, y iv) la creación de corregimientos y de asignaciones salariales a corregidores.

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación del nuevo Distrito de Puerto Colombia en los que se 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, se 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 a 3, considerando el centro municipal y los 2 centros poblados con los que actualmente cuenta el municipio de Puerto Colombia.
- 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 3 localidades, se determina el impacto fiscal derivado de tener 45 ediles. Sobre este punto, es importante tener en cuenta que según datos de la Registraduría

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



Nacional del Estado Civil el municipio de Puerto Colombia no cuenta con ediles elegidos en los comicios de octubre de 2015.

- Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2017.

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 nuevos ediles.

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 cuarta⁶ es de **\$6 millones**⁷, aproximadamente, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año **\$168 millones**⁸, aproximadamente.

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 **\$56 millones** por localidad del nuevo distrito de Puerto Colombia. Por lo tanto, el impacto global para este Distrito, habida cuenta que tiene 4 localidades, sería de aproximadamente **\$169 millones** por vigencia fiscal.

De otra parte, frente a los **Fondos de Desarrollo Local**⁹, 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 Territorial¹⁰, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de **\$3.573 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*".

Por otro lado, en lo que respecta a los honorarios de los nuevos ediles debe tenerse en cuenta que el artículo 43 de la Ley 1617 de 2013 señala: "(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un

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 Puerto Colombia en la vigencia de 2017

⁷ \$6.066.721 millones

⁸ \$168.932.349 millones

⁹ Frente a los FDL es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad - por ser expedidos sin competencia - de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían "*la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales*".

¹⁰ Tomando como referencia cifras presupuestales correspondientes al cierre de 2016, expresadas a precios de 2017 con base en el deflactor del IPC.



mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación (...). En este sentido, se calcula el impacto fiscal derivado de un escenario que tiene en cuenta el número máximo de ediles permitidos por localidad, en este caso, el máximo permitido sería 45 ediles¹¹. En consecuencia, el impacto fiscal derivado de los honorarios de los nuevos ediles se estima en \$831 millones por vigencia fiscal, tal como se muestra en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

CONCEPTO	TOTAL POR EDIL	IMPACTO EDILES
Honorarios	14,2	638,3
Seguridad Social	3,0	135,3
Parafiscales	1,3	57,4
TOTAL	18,5	831,0

* Valores en millones de pesos
Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

Por todo lo anterior, en el Cuadro No. 2 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 \$3.742,6 millones por vigencia fiscal y por cuatrienio de Gobierno a \$14.970 mil millones, el cual recaería sobre administración central del nuevo Distrito de Puerto Colombia. Siendo el impacto fiscal anual por localidad de \$1.247,5 millones.

Cuadro No. 2 - Impacto Fiscal Global

CONCEPTO (Escenarios)	IMPACTO FISCAL	% DEL TOTAL
Alcaldes locales ⁽¹⁾	169,9	5%
Fondo de Desarrollo Local ⁽²⁾	3.573,3	95%
Honorario ediles máximo ^(a)	831,0	22%
Inversión en localidades ^(b)	2.742,3	73%
Otros (asignaciones salariales corregidores) ^(c)	Por cuantificar	Ne
Total Impacto Fiscal Global Estimado (IFG) (1+2+3)	3.742,6	
Total Impacto Fiscal que es gasto de funcionamiento (1+a+b+c)	1.000,3	
Total Impacto Fiscal por Localidad	1.247,5	

* 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

Ahora bien, de los datos del Cuadro No. 1 se desprende que el 95% del Impacto Fiscal Global 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%. El mencionado Impacto Fiscal implicaría mayores presiones de gasto de funcionamiento de la entidad territorial equivalentes a \$1.000 millones por vigencia fiscal¹², derivados de la remuneración de alcaldes y el reconocimiento de los honorarios y aportes de seguridad social de ediles, en detrimento de la inversión del Distrito. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que, dentro del marco del artículo 43 de la ley 1617 de 2013, el impacto fiscal derivado de los honorarios y aportes a los ediles podría incrementarse en un escenario de 15 ediles por localidad.

¹¹ Por otro lado, en el escenario mínimo de ediles por localidad, esto es 9 ediles, teniendo en cuenta que el municipio de Puerto Colombia cuenta con 3 localidades, el impacto fiscal de 27 nuevos ediles se estima en \$499 millones.

¹² Una estimación que considere el número de ediles permitidos por localidad, valora el impacto fiscal sobre los gastos de funcionamiento en \$667,9 millones. En este escenario el monto disponible para inversión de las localidades sería equivalente a \$3.074,7 millones y representaría el 82% del total del impacto fiscal estimado, versus el 73% que representa en escenario bajo el supuesto del máximo de número ediles por localidad, el cual se muestra en el Cuadro No.2



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 Puerto Colombia y las competencias del posible nuevo distrito a las luces de lo ordenado en la Ley 1617 de 2013.

Por otro lado, el artículo 3 del Proyecto de Ley señala: "Ordénese al Gobierno Nacional, para que en el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expida un documento Conpes que impulse las proyecciones de índole presupuestal que requiera el Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Puerto Colombia, para el impulso de los proyectos que requiera el municipio". Sobre el particular, se considera que la redacción del artículo citado utiliza indistintamente los términos de distrito y municipio, por lo que se sugiere precisar.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el artículo 340 de la Constitución Política señala: "Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo (...)" y, a su vez el artículo 164 de la Ley 1753 de 2015¹³ unificó el Conpes y el Conpes para la Política Social en un solo organismo denominado Consejo de Política Económica y Social (CONPES). En este marco, la Corte Constitucional ha reiterado que "(...) No puede perderse de vista que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 340 de la Constitución Política, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES es un órgano consultivo, y por lo tanto, sus decisiones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno Nacional"¹⁴. En estos términos, se precisa que la orden consignada en el artículo 3 de la iniciativa legislativa tendría como efecto un documento no vinculante jurídicamente para el Gobierno Nacional.

En razón de lo expuesto, este Ministerio 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,


ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA
Viceministro General
DAF
JAJD/GM/MGM
UJ- 1841/18



Con copia: H.R Martha Villalba Hodwalker – Autora
H.R Jorge Méndez Hernández- Ponente

Dra. Amparo Yaneth Calderon. Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

¹³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C - 524 de 2003. M.P Jaime Córdoba Triviño. Reiterada en la Sentencia C 105 de 2016 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

