

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-014036
Bogotá D.C., 20 de marzo de 2024 15:45

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios al texto de publicación propuesto para el Proyecto de Ley No. 379 de 2024 de la Cámara "Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6º de la Ley 136 de 1994."

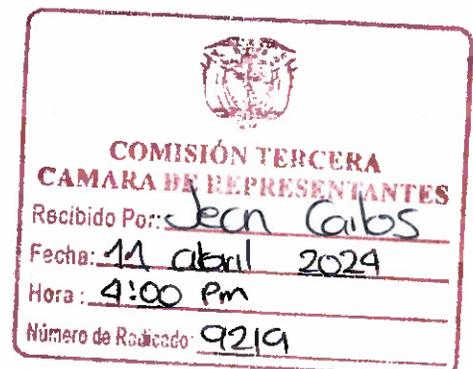
Radicado entrada
No. Expediente 11788/2024/OFI

Respetado Presidente,

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicación propuesto para el Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto adicionar el párrafo 7 al artículo 6 de la Ley 136 de 1994², con el fin de "(...) *incluir a los municipios que sean capitales de [los] Departamentos ubicados en la Amazonia colombiana o en la Orinoquia oriental como de categoría tercera, sin considerar únicamente sus ingresos corrientes de libre destinación o el número de habitantes.*"³, como garantía de los derechos a la igualdad, protección de la diversidad cultural y ambiental y autonomía territorial, de las comunidades ubicadas en estas regiones del país.

La adición propuesta es la siguiente:



¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
³ Exposición de motivos. Gaceta del Congreso de la República No. 158 de 2024. Página 15.

Continuación oficio

“Artículo 6°

(...)

Parágrafo 7°. Los municipios que no cuenten con el rango de población ni alcancen el rango de los ingresos corrientes de libre destinación anuales requerido para los distritos y municipios de tercera categoría, pertenecerán a esta Categoría, siempre y cuando, sean municipios capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquia oriental.”

De acuerdo con la redacción propuesta, la medida tendría por efecto la recategorización de municipios, reflejada en un ascenso de categoría para los municipios que se encuentran hoy en categoría 4, 5 o 6, aplicable para las capitales de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada, aunque en la práctica, la propuesta solo cobijaría a 7 de las 10 capitales, como se muestra en la siguiente tabla.

Departamento	Municipio Capital	Categoría 2022
Guainia	Puerto Inirida	6
Guaviare	San José del Guaviare	6
Vaupés	Mitú	6
Putumayo	Mocoa	6
Vichada	Puerto Carreño	6
Amazonas	Leticia	5
Arauca	Arauca	4
Caqueta	Florencia	3
Casanare	Yopal	2
Meta	Villavicencio	1

Para determinar el impacto fiscal de la propuesta, en primera medida, resulta necesario analizar los efectos que tiene para las entidades territoriales la categorización. En este orden de ideas, se precisa que la categorización presupuestal no implica *per se* la asignación o acceso a una mayor cantidad de ingresos, por cuanto en la práctica, esta categorización procura que los gastos de funcionamiento se encuentren acordes con los ingresos de libre disposición o de recaudo propio que las entidades estén en la capacidad de generar. En consecuencia, el comportamiento de estos ingresos corresponde al criterio principal para definir la categorización, de manera que, si estos incrementan, aumenta la categoría y si se reducen, la misma baja, reiterando que el hecho de ascender en la categoría sin considerar la variable de ingresos, no implica que estos por sí mismos se incrementen.

Por otra parte, la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, toma en cuenta variables como, estudiantes matriculados, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, densidad poblacional, cobertura de acueducto y alcantarillado, entre otras, de manera que un ascenso de categoría tampoco representa la obtención de mayores recursos por esta fuente.



5xqQ bRi6 aZTK NZ0a wgTB 6VNS 1jo=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Conforme a lo expuesto, el ascenso de categoría implicaría mayores gastos para las entidades territoriales, dado que, con base en esta, se fijan determinados gastos de funcionamiento cuya financiación se realiza con los ingresos corrientes de libre destinación, como pasa a detallarse.

1. Salario de los alcaldes y los personeros.

Anualmente, el Presidente de la República fija el límite salarial de gobernadores, alcaldes y empleados públicos del nivel territorial. Sobre el particular el Decreto 293 de 2024⁴ establece:

"Artículo 3. Límite máximo salarial mensual para Alcaldes. A partir del 1° de enero del año 2024 y atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1551 de 2012, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
ESPECIAL	23 836 104
PRIMERA	20.196 617
SEGUNDA	14.998 561
TERCERA	11 710 373
CUARTA	9 796 217
QUINTA	7.889 729
SEXTA	5 960 985

Así, en el año 2024 el alcalde de un municipio de categoría sexta recibirá un salario mensual de **\$5.9 millones**, mientras que el alcalde de un municipio categoría tercera percibe **\$11.7 millones**, es decir, el ascenso a categoría tercera casi que duplicaría el valor, representando un incremento del 97% de los gastos por salarios del alcalde, al pasar de \$71.5 millones a \$140.5 millones anuales, valor que además se incrementaría considerablemente al incluir las prestaciones sociales a que tiene derecho este servidor. Respecto de los municipios de categoría quinta el incremento en este rubro por el ascenso de categoría sería de 48%, pasando de \$94.6 millones a \$140.5 millones anuales, mientras que para los de categoría cuarta sería de 19% por pasar de \$117.5 millones a \$140.5 millones anuales.

En cuanto al salario de los personeros, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994 establece:

"(...) La asignación mensual de los personeros, será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde."

Así las cosas, el ascenso a categoría tercera de los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta incrementaría los gastos por salarios de los personeros en 19%, 48% y 97%, respectivamente, tal y como se mencionó en relación con el salario de los alcaldes.

⁴ Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional



5xqQ bRi6 aZTK NZ0a wgTB 6VNS 1jo=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Adicionalmente, los gastos de funcionamiento de las personerías se determinan con base en un monto fijo de salarios mínimos legales de cada vigencia, que varían conforme se asciende de categoría:

CATEGORÍA	SMLMV	Gastos personería 2024	Gastos personería 2024 sin salarios personero
3	350	455.000.000	314.475.524
4	280	364.000.000	246.445.396
5	190	247.000.000	152.323.252
6	150	195.000.000	123.468.180

De esta manera, los gastos de funcionamiento de las personerías al ascender de categoría cuarta, quinta y sexta a tercera se incrementarían anualmente en 28%, 106% y 155%, respectivamente, como se detalla en el siguiente cuadro para las 7 capitales que en la actualidad se encuentran categorizadas en estos niveles:

Departamento	Municipio Capital	Categoría 2022	valor gastos personería categoría actual	valor gastos personería categoría tercera	Variación
2. Guanía	Puerto Inirida	6	123.468.180	314.475.524	155%
Guaviare	San José del Guaviare	6	123.468.180	314.475.524	155%
Vaupés	Mitu	6	123.468.180	314.475.524	155%
Putumayo	Mocoa	6	123.468.180	314.475.524	155%
Michada	Fuente Carreño	6	123.468.180	314.475.524	155%
Amazonas	Leticia	5	152.323.252	314.475.524	106%
Arauca	Arauca	4	246.445.396	314.475.524	28%

Honorarios de los concejales y número de sesiones a pagar.

El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 dispone que los honorarios de los concejales se fijarán atendiendo a la categoría de los municipios y que a partir del año 2010 se incrementarían con el IPC del año inmediatamente anterior, tomando como base unos montos fijos señalados para el año 2009. Así, para 2024 los honorarios por sesión serían:



5xqQ_bR16_aZTK_NZ0a_wgTB_6VNS_1jo=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

CATEGORÍA	HONORARIOS 2023	HONORARIOS 2024
Especial	627.170	685.371
Primera	531.408	580.723
Segunda	384.114	413.760
Tercera	308.121	336.715
Cuarta	257.755	281.674
Quinta	207.590	226.856
Sexta	156.645	171.400

Teniendo en cuenta que el costo total de los honorarios se determina con base en el número de sesiones, que para los municipios de categoría sexta el número de sesiones es de 90 al año (considerando sesiones ordinarias y extraordinarias), el valor de los honorarios de los concejales en 2024 para los municipios objeto del Proyecto de Ley en análisis sería el siguiente:

Municipio Capital	Categoría 2022	Numero de Concejales	valor honorarios categoría actual	valor honorarios categoría tercera	Variación
Puerto Inrida	6	11	169.686.011	333.347.705	96%
San José del Guaviare	5	15	231.390.015	454.565.052	96%
Mitú	6	13	200.538.013	393.956.379	96%
Mocoa	5	15	231.390.015	454.565.052	96%
Puerto Carreño	6	13	200.538.013	393.956.379	96%
Leticia	5	13	265.421.751	393.956.379	48%
Arauca	4	15	380.260.543	454.565.052	20%

Así, para los municipios de categoría sexta el ascenso a categoría tercera aumentaría el valor de los honorarios en 96%, mientras que para los municipios ubicados en categoría quinta y cuarta el incremento de estos gastos sería de 48% y 20%, respectivamente.

3. Limite a los gastos de funcionamiento.

El porcentaje de gastos de funcionamiento que las entidades territoriales pueden financiar con sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) es más estricto en la medida en que se ascendería de categoría, así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la ley 617 de 2000, mientras los municipios de categorías cuarta a sexta pueden financiar hasta el 80% de sus gastos de funcionamiento⁵ con sus ICLD, en los municipios de categoría tercera este porcentaje es de 70%.

⁵ Teniendo en cuenta solo el sector central pues los gastos de concejo y personería que también se financian con estos ingresos no se incluyen en este límite.



5xqQ bRl6 aZTK NZ0a wgTB 6VNS 1jo=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

El siguiente cuadro refleja que todos los municipios capitales de la región Amazónica y Orinoquía cumplieron con el límite de gastos de funcionamiento para la vigencia 2022. En consecuencia, aplicada la medida propuesta por la iniciativa objeto de estudio, los municipios de Leticia, Inírida, San José del Guaviare, Mitú, Mocoa, Arauca, tendrían que ajustar el límite al 70%. No obstante, teniendo en cuenta que el ascenso de categoría implicaría mayores gastos, corren el riesgo de incumplir con el indicador, por ejemplo, en el caso de Mocoa el solo ascenso de categoría conservando los gastos de su categoría actual lo pondría en situación de incumplimiento que se acentuaría con los mayores gastos que deberá asumir al ascender de categoría.

Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central
(cifras en millones de pesos)

Municipio Capital	Categoría 2022	ICLD	Gastos de Funcionamiento	Límite Establecido por la ley 617 de 2000	Límite alcanzado vigencia 2022
Mitú	6	6.894	2.799	80%	41%
Puerto Inírida	6	2.902	4.351	80%	49%
San José del Guaviare	6	14.846	7.750	80%	52%
Florencia	2	50.484	27.001	70%	53%
Arauca	4	33.216	18.748	80%	56%
Yopal	2	108.458	61.592	70%	57%
Villavicencio	1	187.879	109.868	65%	59%
Puerto Carreño	6	3.801	5.579	80%	65%
Leticia	6	23.466	16.430	80%	66%
Mocoa	6	13.721	9.843	80%	72%

Adicional a lo anterior, al tenor de lo previsto en el artículo 78 de la Ley 715 de 2001⁶, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta pueden destinar libremente para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal el 42% de la participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones, recurso que constituye para estos municipios una fuente importante para la financiación de sus gastos de funcionamiento de la que ya no dispondrían al ascender a categoría tercera.

En suma, frente al ascenso a categoría tercera de municipios capitales de los departamentos de la Amazonia y la Orinoquía el impacto fiscal sería mucho mayor en los municipios de categoría sexta (Puerto Inírida, San José del Guaviare, Mitú, Mocoa y Puerto Carreño) en donde se incrementarían los gastos de funcionamiento en montos anuales que estarían entre los **\$492 millones y los \$552 millones**. Pese a que los gastos se incrementarían de manera automática con el ascenso de categoría, no sucede lo mismo con los ingresos de recaudo propio o ICLD que, por el contrario, se verían diezmados, dado que como se advirtió en precedencia, al ascender a categoría tercera no podrían disponer para la financiación de sus gastos de funcionamiento de los recursos del SGP que por disposición de la Ley 715 de 2001 se pueden utilizar para este fin.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



5xqQ bRf6 aZTK NZ0a wgTB 6VNS 1jo=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Municipio Capital	Categoría 2024	Incremento gastos personería	Incremento salarios y alcalde y personero	Incremento honorarios del concejo	TOTAL
Puerto Lindo	6	191.007.344	137.985.312	163.661.694	492.654.350
San José del Guaviare	6	191.007.344	137.985.312	223.175.038	552.167.694
Mitú	6	191.007.344	137.985.312	193.418.366	522.411.022
Mezaca	6	191.007.344	137.985.312	223.175.038	552.167.694
Puerto Carrizosa	6	191.007.344	137.985.312	193.418.366	522.411.022
Leticia	5	162.162.272	91.695.466	128.524.628	382.382.366
Arauca	4	68.030.128	45.939.744	74.304.510	188.274.382

Frente a esta situación de incremento de los gastos sin la existencia de una fuente cierta para su financiación, las entidades territoriales pondrían en riesgo su viabilidad fiscal y financiera lo que tendría efectos adversos en el cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales y podría resultar contrario al propósito de incentivar el desarrollo de los municipios de estas regiones.

Con el fin de evitar los efectos adversos expuestos, se considera necesario que la iniciativa se encuentre redactada en términos facultativos, es decir, que sean las entidades territoriales las que a la luz de sus propios análisis fiscales y financieros determinen la viabilidad y/o conveniencia de ubicarse en una determinada categoría por su condición de municipio capital. En todo caso, dada la presión que el aumento de categoría tiene en los gastos de funcionamiento, sería deseable que la decisión de la entidad territorial esté fundamentada en un concepto o análisis de conveniencia emitido por una entidad externa al municipio.

Por otra parte, dado que ascender a categoría tercera implicaría que los municipios no podrían seguir utilizando recursos del SGP para financiar su funcionamiento, la propuesta podría considerar el ascenso a una categoría en la cual no se aplique esta restricción, es decir cuarta o quinta categoría.

Por último, es importante destacar que actualmente se está trabajando desde la Misión de Descentralización en una propuesta de categorización de entidades territoriales que busca solucionar -con criterios transversales que aborden de forma efectiva y con visión territorial-, las disparidades territoriales, de manera que se constituya en un instrumento fundamental para la toma de decisiones de la política de descentralización, para avanzar en la equidad, el cierre de brechas, la inclusión territorial y social, la atención a la diversidad ambiental, entre otros.

La categorización allí propuesta se basa en 5 dimensiones (población, recursos fiscales, socioeconómica, situación geográfica y ambiental) sobre las cuales se establecerían ocho categorías⁷ que pretenden contener municipios con condiciones similares en relación con las cinco dimensiones descritas. Adicionalmente, procura que haya atributos impulsores que los diferencien entre los varios grupos.

⁷ A) Bogotá; B) Ciudades Grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín; C) Nodos territoriales; D) Intermedios; E) Centros urbanos; F) Vocación Primaria; G) Prevención Ambiental; H) Densidad Étnica.



5xqQ bRl6 aZTK NZ0a wgTB 6VNS 1jo=
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

De esta manera, se considera que los objetivos que busca la propuesta sobre categorización que está elaborando la Misión de Descentralización van en línea con los propuestos en la exposición de motivos del proyecto de ley analizado, de manera que sería recomendable socializar estas iniciativas e impulsarlas en un solo proyecto de ley en *pro* de un objetivo común que propenda por el desarrollo armónico y equilibrado de estas regiones en consonancia con sus especiales características sociales, económicas y ambientales.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público

DAF/OAJ

ELABORÓ: María Camila Pérez Medina

REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco

CON COPIA: Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.



5xqQ bRl6 aZTK NZ0a wgTB 6VNS 1jo=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUB: