

Neiva y el ajuste fiscal

Jaime Ramírez Plazas*

Introducción

El Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, con el fin de sanear las finanzas públicas locales que presentan un elevado déficit fiscal expidió la Ley 617 del 2000 a la cual se deben someter los entes territoriales y para lo cual determinó los criterios para su categorización, así como los porcentajes de ingresos de libre destinación que podrán destinar para gastos de funcionamiento los entes territoriales.

El presente artículo tiene como propósito aplicar la Ley de saneamiento fiscal (617/2000) en el Municipio de Neiva y los efectos que tendrá sobre la estructura administrativa y los gastos de funcionamiento.

1. Categorización de municipios

En el decreto 2796 de 1994 reglamentario de la Ley 136/94 estableció que al Concejo Municipal le corresponde expedir el Acuerdo mediante el cual se establece la categoría del municipio, lo cual fue reformado por la Ley 617/2000 en su artículo 6 parágrafo 5 que establece que son los alcaldes los

encargados de expedir cada año, mediante decreto, la categoría en que se clasifica para el año siguiente el respectivo municipio; este decreto debe ser expedido antes del 31 de octubre de cada año, ser publicado y enviado (una copia) al Ministerio del Interior para efectos de su registro. Si el alcalde no expide la categorización a 31 de octubre de cada año, esta será expedida por el Contralor General de la República en el mes de noviembre.

Para llevar a cabo la categorización de los municipios, la Ley 617 del año 2000 determinó, como criterios básicos, la población y los ingresos corrientes de libre destinación, siendo estos últimos el elemento determinante para clasificar a un municipio en cualesquiera de las categorías establecidas. Corresponde a la Contraloría General de la República la certificación de los ingresos corrientes de libre destinación y al Departamento Nacional de Estadística la certificación de la población.

La Ley 617 de 2000 categorizó de los municipios quedando de la siguiente manera para el año 2001:

CATEGORÍA	POBLACIÓN	INGRESOS	
		NSMLM	MILLONES DE PESOS
ESPECIAL	> 500.001	> 400.000	114.400
PRIMERA	100.001 Y 500.000	100.000 Y 400.000	28.600 Y 114.000
SEGUNDA	50.001 Y 100.000	50.000 Y 100.000	14.300 Y 28.600
TERCERA	30.001 Y 50.000	30.000 Y 50.000	8.580 Y 14.300
CUARTA	20.001 Y 30.000	25.000 Y 30.000	7.150 Y 8.580
QUINTA	10.001 Y 20.000	15.000 Y 25.000	4.290 Y 7.150
SEXTA	< 10.000	< 15.000	< 4.290

NSMLM: Número de salarios mínimos legales mensuales

* Profesor tiempo completo, Facultad de Derecho, Universidad Surcolombiana.

2. Categorización para el municipio de Neiva

Los siguientes pasos se deben observar para categorizar el municipio.

1er. PASO. Establecer la población del municipio del año anterior certificada por el DANE. De acuerdo con la población (350.000 habitantes), el Municipio de Neiva en principio debe ubicarse en primera categoría, de conformidad con lo dispuesto con el inciso 3 del artículo 6 de la Ley 617/2000.

2º. PASO. Convertir los ingresos corrientes anuales de libre determinación (ICLD) a número de salarios mínimos legales mensuales vigentes (NSMLM), con lo cual se obtiene el siguiente resultado, teniendo en cuenta que el valor del salario mínimo mensual (VSMLM) para el año 2000 es igual a \$280.000:

$$\begin{aligned} \text{NSMLM} &= \text{ICLD}/\text{VSMLM} \\ \text{NSMLM} &= \$21.085.967.000/280.000 \\ \text{NSMLM} &= 75.307 \end{aligned}$$

3er. PASO. De acuerdo al ejercicio anterior, podemos establecer que el Municipio de Neiva, para la vigencia fiscal del año 2000, está en la Segunda Categoría, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 617 de 2000.

El Municipio de Neiva, según Decreto 0586 del 28 de diciembre de 2000, que programó Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la vigencia fiscal del 2001 en cuantía de 21.085.967.000 y su población para dicho año, según el DANE, fue de 350.000 habitantes aproximadamente.

3. Relación de gastos de funcionamiento y el porcentaje establecido en la ley según la categorización del municipio

Según el Decreto 0586/2000, por medio del cual se liquida el presupuesto general de rentas e ingresos y recursos de capital y gastos e inversiones del Municipio de Neiva para el año 2001, en la suma de sesenta mil seiscientos veintisiete millones treinta mil quinientos diez pesos (\$60.627.030.510) m/cte., cuya suma se distribuye así:

CONCEPTO	TOTAL ESTIMADO
Rentas y recursos de capital del presupuesto	\$60.627.030.510
A. Ingresos Corrientes de Libre Destinación	\$21.085.967.000
B. Fondos Especiales	\$32.401.147.510
C. Recursos de Capital	\$7.139.916.000
Total	\$60.627.030.510

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.

De la tabla podemos deducir que los ingresos del municipio son de \$60.627.030.510, donde los ingresos corrientes de libre destinación son de \$21.085.967.000, cifra que es la base para establecer el valor máximo de los gastos de funcionamiento del municipio.

El déficit fiscal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley orgánica de presupuesto, se debe cancelar en la vigencia siguiente y el pago de la deuda pública se garantiza con la pignoración de las rentas.

En el artículo 6 de la Ley 617/2000 se establecen los porcentajes que necesariamente se deben tener en cuenta para el tope de los gastos de funcionamiento, según la categoría en que se encuentre el municipio. Como Neiva se encuentra en la categoría segunda, el porcentaje sería del 70%, pero hay que hacer referencia al artículo 7 de la mencionada Ley, que habla sobre el período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los municipios cuyos gastos superan los límites establecidos en la Ley, período que inicia en el año 2001, por eso el porcentaje para esta vigencia y sobre el cual se trabaja en relación a los ingresos corrientes de libre destinación es del 85%.

Para establecer el valor máximo de los gastos de funcionamiento que puede tener el municipio, se realiza la siguiente operación:

Los ingresos corrientes de libre destinación se multiplican por el 85%, que es el porcentaje establecido en la Ley para la categoría segunda, en el período de transición vigente: $\$21.085.967.000 \times 85\% = \$17.923.0710950$.

El resultado de la operación es de \$17.923.0710950, cifra que establece el valor máximo que tiene a disposición el municipio para gastos de funcionamiento para la vigencia del 2001. Para determinar si Neiva, en su nivel central, con relación a los gastos de funcionamiento para la vigencia fiscal del año 2001, se ajusta al mandato de la Ley 617 de 2000, se debe establecer cuál es el monto de los gastos de funcionamiento. El Decreto 0586/2000 dispone que el valor de éstos es de \$17.761.572.000 distribuidos de la siguiente manera:

Vigencia fiscal 2001

CONCEPTO DEL GASTO	TOTAL APROPIACIÓN
Despacho del Alcalde	391.157.000
Oficina Jurídica	337.200.000
Secretaría General y de Relaciones Públicas	160.662.000
Oficina Control Interno	132.057.000
Oficina Control Interno Disciplinario	98.652.000
Secretaría de Gobierno y convivencia ciudadana	1.790.756.000
Secretaría de Hacienda	1.621.565.000
Secretaría Administrativa	9.990.598.000
Dpto. Administrativo de Planeación	494.914.000
Secretaría de Salud	435.693.000
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	473.914.000
Secretaría de Desarrollo Social	557.455.000
Secretaría e Infraestructura y Desarrollo de Vías	414.751.000
Secretaría de Tránsito y Transporte	342.203.000
Total Gastos de Funcionamiento	17.761.572.000

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal

Claramente se puede concluir que los gastos de funcionamiento del nivel central, en principio, «no excedieron» el porcentaje establecido en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, pues los gastos de funcionamiento son de \$17.761.572.000 y el valor máximo de éstos, según el porcentaje establecido por la Ley 617/2000, deberá ser de \$17.923.071.950; en lo cual encontramos una diferencia de \$161.499.950 a favor del Municipio, valor que se trasladaría supuestamente a la próxima vigencia fiscal; pero consideramos que por el 85% que establece la Ley como tope máximo para los gastos de funcionamiento, cuya cifra es de \$17.923.071.950, se considera a nivel general, o sea, uniendo los gastos de funcionamiento del nivel central (GFNC) con los gastos del nivel descentralizado (GFND), que sería:

$$\begin{aligned} GF &= GFNC + GFND \\ GF &= \$ 17.761.572.000 + 2.287.854.000 \\ GF &= \$ 20.043.426.000 \end{aligned}$$

De donde, GF = gastos de funcionamiento, valor que, así considerado, excede el tope máximo establecido en la Ley 617, lo cual conduce automáticamente a la realización del Plan de Ajuste Fiscal.

Para mejor información analicemos la ejecución del presupuesto. Se toma el acumulado de los meses, comprendido entre el 1 de enero y el 30 de abril, cuya cifra es de \$4.273.633.160; éste se divide por cuatro para establecer los gastos de funcionamiento en un promedio mensual y da \$1.063.408.290; esta cifra muestra los gastos de funcionamiento a nivel central y descentralizado, que ya han sido ejecutados. Para establecer diferencia entre la cantidad determinada por el Decreto 0586/2000 con la ejecución presupuestal de los cuatro meses mencionados, tomamos los gastos de funcionamiento y los dividimos en 12 para establecer el promedio mensual de los mismos, así:

$$\begin{aligned} GFM &= GFNC/12 + GFND/12 \\ GFM &= \$ 17.761.572.000/12 + 2.287.054.000/12 \\ GFM &= \$ 1.483.131.000 + \$ 190.587.833 \\ GFM &= \$ 1.673.718.833 \end{aligned}$$

De donde,

GFM = Gasto total de funcionamiento mensual.

Si se comparan los gastos de funcionamiento mensual de Neiva (\$1.673.718.833) con el valor arrojado en la ejecución programada (\$1.068.408.440) se observa que hay un exceso de gastos mensuales igual a \$605.310.393,3, que equivalen a \$7.263.724.719,6 anuales y, por lo tanto, es necesario realizar el Plan de Saneamiento Fiscal.

4. Consecuencias del saneamiento fiscal

El incumplimiento del municipio sobre el ajuste fiscal establecido por la Ley le puede ocasionar las siguientes acciones:

- Obligación de clasificarse en una categoría inferior a la resultante de la aplicación de las variables ordinarias «población - Ingresos en S.M.L.M.» con efectos sobre los salarios de gobernadores y alcaldes y los que dependen de éstos (Artículos 1º y 2º).
- Adopción obligatoria de un programa de saneamiento durante una vigencia fiscal como mínimo, por parte de la respectiva entidad territorial (Artículos 19º y 26º).
- Da lugar a la acción de cumplimiento por parte de terceros (Artículo 83º).
- Restricción al apoyo financiero de la Nación (Artículo 80º).

- e. Limitación al otorgamiento de créditos por parte del sector financiero (Artículo 90°).
- f. Aplicación del régimen disciplinario por incurrir en falta gravísima (Destitución Artículo 84°).

5. Acciones que pueden adelantar los municipios para disminuir sus gastos de funcionamiento

Las acciones que pueden adelantar los municipios para disminuir sus gastos de funcionamiento son:

- a. Los artículos 18 y 25 de la Ley 617/2000, autorizan la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, a través de la asociación de municipios o de departamentos, entre sí, según el caso, o mediante contratación con otras entidades territoriales de su mismo nivel o del nivel superior, o con la Nación, o con entidades descentralizadas de cualquier orden, de forma que su atención resulte más eficiente y a un menor costo. Estas acciones permiten suprimir dependencias del nivel central y entidades descentralizadas.
- b. Someterse a un programa de saneamiento fiscal financiero.
- c. Como se puede observar en el punto tres (3) del presente ensayo, el Municipio de Neiva, posee unos ingresos corrientes de libre destinación insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para su categoría, lo que lleva a la elaboración de un Plan de Saneamiento Fiscal, porque ya sabemos que este plan lo realiza la entidad territorial para ajustar a los términos legales, o sea a los porcentajes máximos, los gastos de funcionamiento. Si este plan no se hace efectivo, el Alcalde podrá solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la categoría que se adecúe a su capacidad financiera.

6. Viabilidad financiera de los municipios

Incumplidos los límites establecidos, el municipio debe adelantar un programa de saneamiento tendiente a obtener en el menor tiempo posible los porcentajes autorizados. Ese programa debe definir las metas precisas de desempeño, por

consiguiente, se debe incluir el esquema de asociación de municipios (Art. 18).

Si al término del programa el municipio no ha cumplido los límites establecidos en la Ley 617/2000, la oficina de planeación departamental debe poner en consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio para que la Asamblea adopte un plan de ajuste que contemple:

- a. La asociación con otros municipios para la prestación de los servicios a su cargo.
- b. La ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.
- c. Si transcurrido el término para la realización del Plan de Ajuste que no puede superar las dos vigencias fiscales y si el municipio no ha logrado alcanzar los límites del gasto, la Asamblea, a iniciativa del Gobernador, debe decretar la fusión del respectivo municipio por medio de una ordenanza, que debe decir a qué municipio se agrega el territorio, además de la distribución de sus activos y pasivos.

7. Conclusiones

El presente ensayo tenía como propósito describir los alcances de la Ley 617 del año 2000 sobre el Municipio de Neiva. Se puede establecer que la finalidad de dicha norma era lograr la viabilidad económica y financiera de los municipios que les permitieran cumplir las funciones asignadas a la entidad territorial y evitar que los recursos se destinaran a fines distintos a los concebidos por el legislador, los cuales son los de tramitar las necesidades sociales de la población.

Este marco referencial nos permitió aplicarlo en el municipio de Neiva, donde se puede observar que al aplicar la Ley, el municipio necesitaba realizar un ajuste fiscal en el nivel central y descentralizado de la administración, es decir, sobre el despacho de la Alcaldía y sobre la Personería, la Contraloría y el Concejo, para lo cual se solicitó al Concejo facultades para realizar una reestructuración administrativa que se materializó en los decretos 216, 217 expedidos por la alcaldía en el mes de julio del año 2001, conducente a la reducción de la nómina en 182 servidores públicos municipales, que le producirían una reducción equivalente a seis mil millones de pesos anuales, acompañados de

una reducción en los gastos generales y que, sumados al esfuerzo fiscal por aumentar las rentas municipales, conducirán al municipio a alcanzar el porcentaje establecido por la Ley 617 del 2000.

Para los años 2002, 2003 y 2004 la administración deberá realizar un gran esfuerzo fiscal para

aumentar sus rentas si quiere mantener los porcentajes establecidos por la Ley para estos años de transición, pues, de lo contrario, deberán realizar nuevos recortes a la planta de personal y reducción de los gastos generales.

Bibliografía

BRUNET, Ferrán. *Administraciones y formas económicas públicas y dinámica económica capitalista*. Madrid: Editorial Universidad de Barcelona, 1981.

Corte Constitucional. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz. *Sentencia C-136/99, Gaceta Jurisprudencial, Santafé de Bogotá, 2000.*

ECHEVERRY ECHEVERRY, Bernardo. *La descentralización de recursos financieros a las entidades territoriales*. Santafé de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1995.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL. *Régimen Tributario Departamental- Compilación*. Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1998.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *El plan de ajuste fiscal de la Administración Pastrana: 1998-2002*. Santafé de Bogotá: 1998.

MUNICIPIO DE NEIVA – SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL. *Ejecución presupuestal año 2000*. Neiva, julio 2001.

MUNICIPIO DE NEIVA – SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL. *Ejecución presupuestal enero - abril, año 2001*. Neiva, julio 2001.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Decreto número 2132 del 29 de diciembre de 1992, Ley 136 de 1994. Modernización de los Municipios.*

TAFUR GALVIS, Álvaro. *Las entidades descentralizadas*. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1974.

WIESNER DURÁN, Eduardo, NIETO TAFUR, Federico, GAMA QUIJANO Rafael Y BIRD, Richard M. *Finanzas intergubernamentales en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1989.

Ley 509 de 1999, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002". Santafé de Bogotá, 1999.

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". Bogotá, 2000.

Decreto 115 de 1996, "Por medio del cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado". Santafé de Bogotá, 1996.

Decreto No. 568 de 1996, "Por medio del cual se reglamenta la Ley 179 de 1994 y 225 de 1995". Santafé de Bogotá, 1996.

Decreto No. 192 de 2001, "Por medio del cual se reglamenta la Ley 617 de 2000". Bogotá D. C, 1996.

Decreto No. 320 de 2001, "Por medio del cual se reglamenta la Ley 617 de 2000". Bogotá D. C, 1996.

Decreto No. 735 de 2001, "Por medio del cual se reglamenta la Ley 617 de 2000". Bogotá D. C, 1996.

Decreto No. 828 de 2001, "Por medio del cual se reglamenta la Ley 617 de 2000". Bogotá D. C, 1996.

Decreto No. 1248 de 2001, "Por medio del cual se reglamenta la Ley 617 de 2000". Bogotá D. C, 1996.