



## MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-039494

Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2022 16:55

Radicado entrada  
No. Expediente 34044/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 430 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“aumentar el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría, incrementar el número de sesiones extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría y reconocer el derecho de todos los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país, al pago de la seguridad social a cargo del presupuesto central de la administración municipal, garantizando el derecho al trabajo digno”*<sup>1</sup>.

Para la consecución de los fines de la iniciativa, se busca principalmente: (i) modificar el artículo 66 de la Ley 136 de 1994<sup>2</sup>, aumentando el valor de la sesión de los concejos de municipios de quinta y sexta categoría; (ii) incrementar el número de sesiones extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, pasando de 20 sesiones extraordinarias a 40; (iii) remunerar las primeras sesiones permanentes a las que asistan los concejales, los cuales serán pagadas al mismo valor de una sesión ordinaria; (iv) modificar el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012<sup>3</sup> dejando a

<sup>1</sup> Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta del Congreso de la República No. 753 de 2022

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



cargo del presupuesto de la administración central el pago de la seguridad social (pensiones, riesgos laborales y aportes a la caja de compensación familiar) de los concejales de todas las categorías de los municipios del país.

Respecto de estas propuestas, se hace necesario mencionar que lo pretendido por la iniciativa generaría un impacto fiscal a las entidades territoriales, dado que: (i) aumenta el valor de los honorarios de los concejales de municipios de categoría quinta y sexta, según la categorización establecida en la Ley 617 de 2000<sup>4</sup>; (ii) así mismo, en los municipios de categoría tercera a sexta se aumenta el número de sesiones extraordinarias; (iii) de igual manera, se remunerarán las primeras 20 sesiones permanentes a las que asistan los concejales, las cuales serán pagadas al mismo valor de una sesión ordinaria; y, (iv) el sector central asumiría la totalidad de la cotización en pensiones, riesgos laborales y aportes a la caja de compensación familiar, teniendo en cuenta que a la luz del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 3171 de 2004<sup>5</sup>, el total de la cotización para salud está a cargo de la entidad territorial.

Para la estimación del impacto fiscal de lo propuesto en el proyecto de ley, esta Cartera Ministerial tiene en cuenta los siguientes supuestos:

- El valor de referencia de los honorarios para la vigencia 2022, por sesión, se calcula sobre la base de lo estipulado en la Ley 1368 de 2009<sup>6</sup>, para cada una de las categorías presupuestales.
- En línea con la citada Ley 1368 se toma como referencia el máximo número de sesiones por categoría presupuestal:
  - **Municipios de categoría especial, primera y segunda:** 150 sesiones ordinarias y hasta 40 extraordinarias al año.
  - **Municipios de categorías terceras a sexta:** 70 sesiones ordinarias y hasta 20 sesiones extraordinarias al año.
- Para efectos de determinar los efectos adicionales a la seguridad social, únicamente se consideraron el total de sesiones ordinarias por categoría presupuestal.
- Por lo tanto, se lleva a cabo el impacto fiscal por separado para cada una de las modificaciones planteadas en el proyecto de Ley; adicionalmente, se presenta el resultado agregado de lo pretendido por la iniciativa.

### 1. Escenario fiscal No. 1: modificación honorarios concejales de municipios de categoría 5 y 6

Bajo el escenario de aumentar únicamente el valor de los honorarios de los concejales de categoría 5 y 6 (igualándolo a los de categoría 4), el máximo de gasto para estos órganos de control aumentaría de **\$135.753 a \$219.492 millones**, equivalente a un crecimiento del 62% nominal y un impacto fiscal de **\$83.711 millones**; gasto que recaería principalmente en los municipios de categoría 6, tal como se observa en la tabla No. 1.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> "Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994 en relación con el acceso a los servicios de salud por parte de los concejales del país".

<sup>6</sup> Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.



**Tabla No. 1**  
**Escenario fiscal 1 – Modificación honorarios Categoría 5ª y 6a**  
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 430/22 Cámara	Impacto fiscal Millones \$
5	8.969	11.135	2.166
6	126.784	208.329	81.545
<b>TOTAL</b>	<b>135.753</b>	<b>219.464</b>	<b>83.711</b>

Fuente: Cálculos- Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**2. Escenario fiscal No.2: aumento del número máximo de sesiones remuneradas**

Al adicionar 20 sesiones para los concejos de municipios de categoría 3 a 6, se estima un impacto fiscal de **\$33.354 millones**, dado que el valor máximo de honorarios de los concejos pasaría de **\$150.093 a \$ 183.444 millones**, lo que significaría un incremento del 22%, por lo que el 84% de este nuevo costo recaería en los municipios de categoría 6, tal como se muestra en la tabla No. 2.

**Tabla 2**  
**Escenario fiscal No. 2 – Modificación Número de Sesiones**  
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 430/22 Cámara	Impacto fiscal Millones \$
3	6.668	8.149	1.482
4	7.670	9.374	1.704
5	8.969	10.962	1.993
6	126.784	154.958	28.174
<b>TOTAL</b>	<b>150.091</b>	<b>183.444</b>	<b>33.354</b>

Fuente: Cálculos- Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**3. Escenario fiscal No. 3: remuneración adicional de 20 sesiones a comisiones permanentes.**

Bajo el esquema actual de remuneración sobre el máximo de sesiones por categoría presupuestal, el máximo de gastos por concepto de honorarios de concejales para las administraciones distritales/municipales<sup>7</sup> contabilizaría **\$223.404 millones** en 2022.

En el caso de permitir una remuneración adicional a los concejales por la asistencia a las primeras 20 sesiones de las respectivas comisiones permanentes, generaría un impacto fiscal de **\$41.071 millones**, llevando el gasto por concepto de honorarios de concejales a **\$264.463 millones** por vigencia fiscal, lo que implicaría un incremento del 18% con

<sup>7</sup> No incluye Bogotá D.C.





respecto al esquema vigente, según tabla No. 3. Igualmente, el 78% del impacto fiscal recaería en los municipios de categoría 4 a 6.

**Tabla 3**  
**Escenario fiscal No. 3 – Remuneración adicional por asistencia a comisiones permanentes**  
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 430 2022	Impacto fiscal
<b>Especial</b>	8.849	9.780	931
<b>1</b>	44.003	48.635	4.632
<b>2</b>	20.451	22.604	2.153
<b>3</b>	6.668	8.149	1.482
<b>4</b>	7.670	9.374	1.704
<b>5</b>	8.969	10.962	1.993
<b>6</b>	126.784	154.958	28.174
<b>TOTAL</b>	<b>223.394</b>	<b>264.463</b>	<b>41.070</b>

Fuente: Cálculos- Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 4. Escenario fiscal No. 4: asunción del pago total de la seguridad social

Bajo el supuesto de que las entidades territoriales asuman la totalidad de cotizaciones de pensiones, ARL y caja de compensación familiar, se estima un impacto fiscal por **\$36.137 millones**<sup>8</sup>. Al igual que los anteriores análisis, el mayor impacto fiscal recaería sobre los municipios de menores capacidades financieras.

**Tabla 4**  
**Escenario fiscal No. 4 – Seguridad social**  
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 430 2022	Impacto fiscal
<b>Especial</b>	873	2.319	1.446
<b>1</b>	4.342	11.532	7.190
<b>2</b>	2.018	5.360	3.342
<b>3</b>	648	1.722	1.073
<b>4</b>	746	1.980	1.235
<b>5</b>	872	2.316	1.444
<b>6</b>	12.326	32.735	20.408
<b>Total</b>	<b>21.826</b>	<b>57.963</b>	<b>36.137</b>

Fuente: Cálculos- Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 5. Impacto fiscal agregado: totalidad del costo fiscal del Proyecto de ley

Al considerar de manera simultánea todas las pretensiones del proyecto de ley, así como sus efectos multiplicadores, este Ministerio estima un impacto fiscal global de **\$253.089**, por vigencia. El 85% de este impacto recaería sobre los municipios de categoría 6, tal como se observa en la tabla No.5.

<sup>8</sup> No incluye Bogotá D.C.



**Tabla 5**  
**Impacto fiscal agregado**  
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 430 2022	Impacto fiscal
Especial	9.722	12.099	2.377
1	48.345	60.167	11.822
2	22.470	27.964	5.494
3	7.316	11.353	4.037
4	8.415	13.058	4.643
5	9.841	18.959	9.118
6	139.110	354.709	215.598
<b>Total</b>	<b>245.220</b>	<b>498.309</b>	<b>253.089</b>

Fuente: Cálculos-- Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con lo anterior, se observa que lo propuesto en el proyecto de ley podría tener un impacto negativo en las entidades territoriales, **específicamente frente a las entidades de menor capacidad financiera en detrimento de su inversión**. Así mismo, debe tenerse en cuenta que si bien el 30 de junio de 2022 culminó el estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionado por el Covid-19, aún el país se encuentra en un proceso de recuperación del cual hace parte las entidades territoriales, quienes se vieron fuertemente afectadas por las medidas que se adoptaron para lidiar con la crisis suscitada por la pandemia.

De otra parte, **es preciso resaltar que la Ley de Inversión Social<sup>9</sup>, expedida en 2021, en aras de incentivar la reactivación económica, buscó la aprobación de medidas que incentivaran la austeridad del gasto público, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal**. Es así como el artículo 19 establece:

*“ARTÍCULO 19. PLAN DE AUSTERIDAD Y EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.  
(...)”*

Igualmente, **en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023 que está siendo discutido en el Congreso de la República cuenta con una propuesta de plan de austeridad del gasto como parte de una estrategia para consolidar el financiamiento social y estabilidad fiscal, encaminado a mejorar la estructura del gasto<sup>10</sup>, priorizando un uso más acertado de los recursos disponibles**, lo que se constituye en un mandato enfocado hacia la austeridad del gasto en el que se evite incurrir en gastos que puedan afectar la eficiencia del gasto público y el cumplimiento de los parámetros contemplados para la regla fiscal.

Dado el anterior contexto, **para este Ministerio es importante que, sin perjuicio de la competencia constitucional del Congreso de la República para hacer las leyes, las iniciativas que se tramiten y sean aprobadas en dicha Corporación estén encaminadas en favor de la sostenibilidad de las finanzas públicas y a reducir la volatilidad de la política fiscal, de manera que permitan que el país se encuentre en condiciones de solventar futuros**

<sup>9</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley No. 88 de 2022 Cámara, 88 de 2022 Senado “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023



**choques adversos.** Para este Ministerio es prioritario el mantenimiento de metas fiscales razonables y factibles que ayuden a fortalecer la credibilidad de la política fiscal, y así generar una mayor confianza y estabilidad macroeconómica que el país requiere de manera prioritaria dentro de los próximos años.

De igual manera, **se insta a que las iniciativas que puedan tener incidencia sobre el modelo de descentralización fiscal y administrativo del país sean socializadas y dirimidas a través de la Misión de Descentralización<sup>11</sup> y sea ese el canal para dar un debate técnico sobre las propuestas en esta materia, como las contenidas en el proyecto de ley del asunto.**

De otro lado, **es preciso considerar que de acuerdo con la iniciativa, el incremento del valor de los honorarios, así como las cotizaciones a la seguridad social en salud, pensiones, riesgos laborales y afiliación a las cajas de compensación de los concejales, se hará con cargo al presupuesto central de la administración municipal, lo que contraviene el principio de especialización del gasto, al establecer que gastos de la sección del Concejo se presupuesten en la sección Administración Central, de que trata el Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>12</sup>.** De manera que en virtud de la autonomía de la que gozan los órganos que hacen parte de las secciones presupuestales que integran el Presupuesto General de los municipios y distritos, consagrada en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>13</sup>, y del principio de especialización presupuestal contemplado en el artículo 18 del mencionado Estatuto, este Ministerio considera necesario que **se establezca en la iniciativa que la sección presupuestal afectada será la del concejo municipal, con el fin de no vulnerar los principios y normas orgánicas de presupuesto las cuales son de imperativo cumplimiento.**

Igualmente, **se resalta la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>14</sup>,** el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

A este respecto, **resulta preciso considerar que el proyecto de ley no plantea de manera expresa una fuente de financiación para solventar las potenciales erogaciones adicionales,** rompiendo con el principio de especialización del gasto, al establecer que gastos de la sección del Concejo se presupuesten en la sección Administración Central. **A su vez, se evidencia que, dentro de la exposición de motivos, no estaría soportada la necesidad de las entidades territoriales para requerir de un nuevo esquema de remuneración a sus concejales.**

Igualmente, debe tenerse en cuenta que en 2021 fue aprobada la Ley 2075<sup>15</sup>, la cual tenía como objeto modificar la tabla que establecía la causación de los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. No obstante, la Corte Constitucional mediante sentencia C-075 de 2022<sup>16</sup> declaró inexecutable la mencionada Ley considerando que durante el trámite legislativo que se surtió en su momento no se discutió el impacto fiscal de las medidas que ordenaban gasto "(...) *al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de*

<sup>11</sup> Decreto 1665 de 2021 "Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de crear la Misión de Descentralización"

<sup>12</sup> "Por el 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".

<sup>13</sup> "Por el 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".

<sup>14</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>15</sup> Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. MP Alejandro Linares Cantillo.



*sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales (...)*<sup>17</sup>, vulnerando lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>18</sup> y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo anterior, **se observa que la iniciativa legislativa objeto de discusión cuenta con un objetivo similar al de la Ley 2075 de 2021, de manera que se insta al Congreso de la República a discutir las estimaciones fiscales realizadas por esta Cartera Ministerial, con el propósito que se dimensione el impacto fiscal de las propuestas contempladas dentro de la iniciativa sobre las entidades territoriales**, especialmente, teniendo en cuenta que las entidades territoriales se encuentran en proceso de recuperación luego de la crisis de la pandemia del Covid-19, la plena incorporación de los efectos del censo poblacional sobre los recursos del Sistema General de Participaciones de propósito general asignados en 2022, así como la alta afectación de la propuesta sobre los municipios de menor capacidad financiera en detrimento de su inversión.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto. Asimismo, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**

Viceministro General

OAJ/DAF

UJ-0700/2022

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario de la Cámara de Representantes.

<sup>17</sup> Comunicado de prensa, sentencia C-075 de 2022.

<sup>18</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)