

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,
Honorable Congresista
OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEON
Comisión Primera Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C



Radicado: 2-2024-010633
Bogotá D.C., 6 de marzo de 2024 08:44

Radicado entrada
No. Expediente 8989/2024/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al proyecto de Ley No. 276 de 2023 Cámara “*por medio de la cual se modifica el monto de los honorarios de Concejales de municipios de quinta y sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate del 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 ordinarias y 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*”¹.

En línea con el objeto, el proyecto de ley pretende modificar los artículos 66 de la Ley 136 de 1994² y 23 de la Ley 1551 de 2012³, aumentando el número de sesiones ordinarias y extraordinarias al año que serán remuneradas, de los municipios en todas sus categorías, e incrementando en veinte (20) las sesiones de comisiones permanentes de los municipios de categoría quinta y sexta, las cuales serán remuneradas en el mismo valor de las sesiones ordinarias.

¹ Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 1732 del 5 de diciembre de 2023.

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

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

Continuación oficio

Así mismo, se señala que el valor de los honorarios de los concejales por asistencia comprobada a sesiones ordinarias o extraordinarias estará a cargo del presupuesto central de la administración municipal. Con cargo al mismo presupuesto se pagará la cotización al sistema de seguridad social, pensión, salud, ARL y cajas de compensación familiar de los concejales de las diferentes categorías de los municipios del país. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 SMLMV, se destinará el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general.

Respecto de estas propuestas, se hace necesario mencionar que lo pretendido por la iniciativa generaría un impacto fiscal para las entidades territoriales. Para su estimación se empleó información de categoría presupuestal vigente para 2023 compilada por la Contaduría General de la Nación. El valor de referencia de los honorarios por sesión para la vigencia 2023 se calculó sobre la base de lo estipulado en la Ley 1368 de 2009⁴, para cada una de las categorías presupuestales y se tuvo en cuenta la inflación por IPC publicada por el DANE. En el caso específico de los municipios de categoría 5^a y 6^a, se tuvo en cuenta un valor de \$257.748 por sesión, acorde con el artículo 2 del Proyecto de Ley.

En línea con la normativa vigente -Ley 1368 de 2009⁵-, se tomó como referencia el máximo número de sesiones por categoría presupuestal. En el caso de los municipios de categorías terceras a sexta, el número de sesiones ordinarias se incrementaría en el año de 70 a 80, y el de sesiones extraordinarias de 20 a 30.

La estimación tuvo en cuenta cada una de las modificaciones planteadas en el Proyecto de Ley y se presenta el resultado agregado de las pretensiones. Finalmente, se resalta que no se tuvo en cuenta al Distrito de Bogotá para las estimaciones de impacto fiscal.

1. Impacto fiscal 1: modificación honorarios concejales de municipios de categoría 5^a y 6^a

Bajo el escenario de aumentar únicamente el valor de los honorarios de los concejales de categoría 5^a y 6^a (igualándolo a los de categoría 4^a), el máximo de gasto para estos órganos de control aumentaría de **\$154.631 a \$249.603 millones**, equivalente a un crecimiento del 61% nominal y un impacto fiscal de **\$94.972 millones**, gasto que recaería principalmente en municipios de 6^a categoría, como se evidencia en la Tabla 1.

⁴ Por medio de la cual se reforman los artículos [66](#) y [67](#) de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

⁵ ibidem

Continuación oficio

Tabla 1
Modificación honorarios Categoría 5ª y 6ª
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 276/23 Cámara	Impacto fiscal Millones \$	Variación nominal (%)	% del impacto fiscal
5	11.265	13.988	2.723	24%	3%
6	143.366	235.615	92.249	64%	97%
TOTAL	154.631	249.603	94.972	61%	100%

Fuente: Cálculos DAF

2. Impacto fiscal 2: aumento del número máximo de sesiones remuneradas

Al adicionar 20 sesiones (10 ordinarias y 10 extraordinarias) para los concejos de municipios de categorías 3ª a 6ª, se estima un impacto fiscal de **\$37.980 millones** (el valor máximo de honorarios de los concejos pasaría de **\$170.912 a \$208.892 millones**), lo que significaría un incremento del 22%. El 84% de este nuevo costo recaería en municipios de 6ª categoría, tal y como se evidencia en la Tabla 2.

Tabla 2
Modificación Número Sesiones
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 276/23 Cámara	Variación nominal	Impacto fiscal Millones \$	% del impacto fiscal
3	10.621	12.981	22%	2.360	6%
4	5.660	6.918	22%	1.258	3%
5	11.265	13.769	22%	2.503	7%
6	143.366	175.225	22%	31.859	84%
TOTAL	170.912	208.892	22%	37.980	100%

Fuente: Cálculos DAF

3. Impacto fiscal 3: remuneración adicional de 20 sesiones a comisiones permanentes para los municipios de categorías 5ª y 6ª

En el caso de permitirse una remuneración adicional a los concejales de los municipios de categorías 5ª y 6ª por la asistencia a las primeras 20 sesiones de las respectivas comisiones permanentes, se generaría un impacto fiscal de **\$34.362 millones** para este tipo de entidades, llevando el gasto por concepto de honorarios de concejales de este grupo de municipios a **\$188.994 millones** por vigencia fiscal, lo que implicaría un incremento del 22%, con respecto al esquema vigente, tal y como se evidencia en la Tabla 3.

Continuación oficio

Tabla 3
Remuneración adicional por asistencia a comisiones permanentes categoría 5ª y 6ª
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 276 2023	Impacto fiscal	Variación nominal (%)	% del impacto fiscal
5	11.265	13.769	2.503	22%	7%
6	143.366	175.225	31.859	22%	93%
TOTAL	154.631	188.994	34.362	22%	100%

Fuente: Cálculos DAF

4. Impacto Fiscal 4: supuesto de remuneración adicional de 20 sesiones a comisiones permanentes para todas las categorías

Teniendo en cuenta el principio de igualdad consagrado en la Constitución Política, de extenderse el pago a la asistencia de las primeras 20 sesiones a las comisiones permanentes a todos los municipios indistintamente de su categoría presupuestal, el gasto por concepto de honorarios a concejales ascendería a **\$302.720 millones**, es decir, un impacto fiscal de **\$46.916 millones** por vigencia, equivalente a un aumento del 18% frente al esquema actual, tal y como se evidencia en la tabla 4.

Tabla 4
Remuneración adicional por asistencia a comisiones permanentes todas las categorías
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 276 2023	Impacto fiscal	Variación nominal (%)	% del impacto fiscal
Especial	12.274	13.565	1.292	11%	3%
1	49.776	55.016	5.240	11%	11%
2	22.843	25.247	2.404	11%	5%
3	10.621	12.981	2.360	22%	5%
4	5.660	6.918	1.258	22%	3%
5	11.265	13.769	2.503	22%	5%
6	143.366	175.225	31.859	22%	68%
TOTAL	255.804	302.720	46.916	18%	100%

Fuente: Cálculos DAF

5. Impacto fiscal 5: totalidad de las cotizaciones por la administración central

En caso de que las entidades territoriales asuman la totalidad de cotizaciones de pensiones, riesgos laborales y caja de compensación familiar, se estima un impacto fiscal **por \$41.265 millones**. Al igual que los anteriores análisis, el mayor impacto fiscal recaería sobre los municipios de menores capacidades financieras.



Continuación oficio

Tabla 5
Impacto fiscal 4 – Seguridad social
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Impacto fiscal
Especial	2.005
1	8.133
2	3.529
3	1.796
4	911
5	1.813
6	23.077
Total	41.265

Fuente: Cálculos DAF

6. Impacto fiscal global: suma de las propuestas de remuneración y pago de las cotizaciones.

Al considerar de manera simultánea todas las pretensiones del Proyecto de Ley, se estima un impacto fiscal global en un rango comprendido entre **\$284.974 y \$297.528 millones** por vigencia, dependiendo si la remuneración a comisiones permanentes se remunera solo para los municipios de categorías 5^a y 6^a, o para todos los municipios del país. La mayor parte del impacto recaería sobre los municipios de menor capacidad financiera, como se evidencia en la Tabla 6.

Tabla 6
Impacto fiscal agregado
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Impacto fiscal Global 1	Impacto fiscal Global 2
Especial	2.005	3.297
1	8.133	13.372
2	3.732	6.137
3	4.320	6.680
4	2.311	3.569
5	11.941	11.941
6	252.533	252.533
Total	284.974	297.528

Fuente: Cálculos DAF

ww9k RH9R EZsA /h9p D/Z5 ayur H2M=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

7. Impacto fiscal: financiamiento de la seguridad social con cargo al Sistema General de Participaciones – SGP.

Sin perjuicio de la nueva inflexibilidad que se generaría con la Asignación de Propósito General, al permitir que los municipios con menos de 4.000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes - SMLMV de Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD- financien con cargo al 0,6% los costos de la seguridad social de los concejales, de acuerdo con estimaciones de este Ministerio, dicha destinación específica no sería suficiente para cubrir este impacto fiscal.

A nivel agregado, el costo de la seguridad social de municipios con ICLD inferiores a 4000 SMLMV (todos de categoría 6^a) se estima en **\$25.131 millones**, mientras que el 0,6% del SGP- Propósito General de estas mismas entidades se proyecta en **\$16.612 millones**, lo que representa un faltante de **\$8.519 millones**. Al 89% de los municipios con ICLD por debajo de lo señalado no le sería suficiente la fuente propuesta para financiar la seguridad social de sus concejales, como se evidencia en la Tabla 7.

Tabla 7
Impacto fiscal
Seguridad social con fuente SGP - Propósito General
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	0,6% SGP- Propósito General	Seguridad social Concejales	Faltante
6	16.612	25.132	-8.519
Total	16.612	25.132	-8.519

Fuente: Cálculos DAF

Sin perjuicio de las repercusiones fiscales que traería la entrada en vigencia del proyecto de ley, debe tenerse en cuenta que lo propuesto, referente al 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 haría con cargo al presupuesto central de la administración municipal, lo que no sería consecuente con la autonomía presupuestal de 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 Presupuesto⁶, y del principio de especialización presupuestal contemplado en el artículo 18 del mencionado Estatuto, de manera que en atención a ambos principios la sección **presupuestal que tendría que afectarse sería la del concejo municipal y no la de la administración central, de lo contrario se estaría vulnerando las normas orgánicas de presupuesto.**

⁶ "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".

Continuación oficio

Además, disponer de recursos del Sistema General de Participaciones podría resultar inconstitucional, toda vez que dicho sistema se encuentra regido por las reglas específicas señaladas en los artículos 356 y 357 Superiores, la cual se encuentra regulada por la una ley de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, de manera que su modificación implicaría el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en materia fiscal y presupuestal, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por último, dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación del proyecto de ley, se resalta la necesidad de que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁷, 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.

Respecto al cumplimiento de esta exigencia, frente a la misma propuesta legislativa, la Corte Constitucional mediante sentencia C- 075 de 2022 declaró la inconstitucionalidad de la Ley 2075 de 2021 *“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”*, al considerar que:

“...112. Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básicos para para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de ley.

113. Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfecho el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución.”⁸.

⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

⁸ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022, magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, Expediente D-14127

Continuación oficio

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

Atentamente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DAF

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.



ww9k RH9R EZsA /h9p D/Z5 ayur H2M=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

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