

## 2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,

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



Radicado: 2-2024-031051  
Bogotá D.C., 6 de junio de 2024 16:50

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para tercer debate al proyecto de Ley No. 435 de 2024 Cámara - 069 de 2023 Senado “*por medio de la cual se aumenta el monto de los honorarios de concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de los municipios de tercera a sexta categoría, se adoptan medidas en seguridad social para los concejales y se dictan otras disposiciones*”.

Radicado entrada  
No. Expediente 24208/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, y en atención a la solicitud elevada por la Doctora Amparo Yaneth Calderón Perdomo, como Secretaria General de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia propuesto para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto “*aumentar el valor de los honorarios de los concejales de municipios de quinta y sexta categoría equiparándolos con los de cuarta 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*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 511 de 2023.

Continuación oficio

Para la consecución de los fines de la iniciativa, se busca principalmente: (i) modificar el artículo 66 de la Ley 136 de 1994<sup>3</sup>, aumentando el valor de la sesión de los concejos de municipios de quinta y sexta categoría; (ii) incrementar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias de concejales de municipios de tercera a sexta categoría, pasando de 70 sesiones ordinarias a 80 y de 20 sesiones extraordinarias a 40; (iii) modificar el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012<sup>4</sup>, dejando a cargo del presupuesto de la administración central el pago de la seguridad social de los concejales de todas las categorías de los municipios del país, además de permitir que se destine el 0.6% de recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General para cubrir estos gastos en el caso de los municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV); y, (iv) autorizar a los concejos municipales a pagar, con cargo al rubro de gastos de funcionamiento, los gastos de viajes que realicen sus concejales con ocasión del cumplimiento de comisiones oficiales dentro y fuera del municipio.

Respecto de estas propuestas, se hace necesario mencionar que lo pretendido por la iniciativa generaría un impacto fiscal para las entidades territoriales, dado que: (i) la categorización establecida en la Ley 617 de 2000<sup>5</sup>, aumenta el valor de los honorarios de los concejales de municipios de categoría quinta y sexta; (ii) así mismo, en los municipios de categoría tercera a sexta se aumenta el número de sesiones ordinarias y extraordinarias; (iii) de igual manera, se remuneran 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 asume la totalidad de la cotización en pensiones, riesgos laborales y aportes a la caja de compensación familiar. Lo anterior, teniendo en cuenta que a la luz del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 3171 de 2004<sup>6</sup>, el total de la cotización para salud está a cargo de la entidad territorial.

Ahora bien, para la estimación del impacto fiscal<sup>7</sup> de lo propuesto en el Proyecto de ley, esta Cartera tiene en cuenta los siguientes supuestos:

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

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>5</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>6</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>7</sup> Se precisa que aun cuando en la ponencia de tercer debate se presenta unos ajustes en la tabla de honorarios por sesión, no se requiere de una nueva estimación de impacto fiscal, debido a que solo se está actualizando el valor de los honorarios por sesión correspondiente a la vigencia 2024. En todo caso, para tener completa claridad en los honorarios por sesión correspondientes a la vigencia 2024 (bajo el marco normativo vigente), deberían tenerse en cuenta los siguientes valores (en línea con lo estipulado en la Ley 1368 de 2009 y la inflación causada por IPC calculada según la serie de empalme disponible en la página web del DANE.

Categoría	Honorarios por sesión 2024
Especial	685.313
Primera	580.673
Segunda	419.724
Tercera	336.686
Cuarta	281.651
Quinta	226.837
Sexta	171.384

Continuación oficio

- El valor de referencia de los honorarios para la vigencia 2024, por sesión, se calcula sobre la base de lo estipulado en la Ley 1368 de 2009<sup>8</sup>, para cada una de las categorías presupuestales y teniendo en cuenta el IPC publicado por el DANE en cada vigencia.
- 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:** 80 sesiones ordinarias y hasta 40 sesiones extraordinarias al año.
- 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.
- Se toma en cuenta el dato oficial de los últimos comicios frente a los concejales elegidos, y no sobre el estimativo del número máximo que permite la ley.

**(i) Impacto 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 **\$163.973 a \$264.249 millones**, equivalente a un crecimiento del 61% nominal y un impacto fiscal de **\$100.276 millones**; gasto que recaería principalmente en los municipios de categoría 6, tal como se observa en la tabla No. 1.

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

Categoría	Esquema Vigente	PL 069/23 Senado	Impacto fiscal Millones \$	Variación nominal (%)	% del impacto fiscal
5	13.025	16.173	3.148	24%	3%
6	150.948	248.075	97.128	64%	97%
<b>TOTAL</b>	<b>163.973</b>	<b>264.249</b>	<b>100.276</b>	<b>61%</b>	<b>100%</b>

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

<sup>8</sup> Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

jiv1 lzAJ jgbp YvjB qQr8 4m7K Xng=  
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

## (ii) Impacto fiscal No. 2: aumento del número máximo de sesiones remuneradas

Al adicionar 30 sesiones (10 ordinarias y 20 extraordinarias) para los concejos de municipios de categoría 3 a 6, se estima un impacto fiscal de **\$193.601 millones**, dado que el valor máximo de honorarios de los concejos pasaría de **\$179.696 a \$373.297 millones**, lo que significaría un incremento del 15%, por lo que el 93% de este nuevo costo recaería en los municipios de categoría 6, tal como se muestra en la tabla No. 2.

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

Categoría	Esquema Vigente	PL 069/23 Senado	Variación nominal	Impacto fiscal Millones \$	% del impacto fiscal
3	7.485	9.980	33%	2.495	1%
4	8.238	10.985	33%	2.747	1%
5	13.025	21.564	66%	8.539	4%
6	150.948	330.767	119%	179.820	93%
<b>TOTAL</b>	<b>179.696</b>	<b>373.297</b>	<b>108%</b>	<b>193.601</b>	<b>100%</b>

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

## (iii) Impacto fiscal No. 3: 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 que ascendería a **\$60.572 millones**<sup>9</sup>. Al igual que los anteriores análisis, el mayor impacto fiscal recaería sobre los municipios de menores capacidades financieras, como se evidencia en la tabla No 3.

**Tabla 3**  
**Impacto fiscal 3 – Seguridad social**  
(Valores en Millones de pesos)

Categoría	Impacto fiscal
Especial	2.149
1	8.635
2	4.721
3	1.205
4	1.326
5	2.603
6	39.932
<b>Total</b>	<b>60.572</b>

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

<sup>9</sup> No incluye Bogotá D.C.

Continuación oficio

#### (iv) Impacto fiscal global de la totalidad de las propuestas

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 **\$275.125 millones**, por vigencia. El 87% de este impacto recaería sobre los municipios de categoría 6, tal como se observa en la tabla No.4.

**Tabla 4**  
**Impacto fiscal global**  
(Valores en Millones de pesos y %)

Categoría	Esquema Vigente	PL 069 2023	Impacto fiscal	% del impacto fiscal
Especial	14.452	16.599	2.147	1%
1	58.063	66.701	8.638	3%
2	38.990	44.790	5.800	2%
3	8.212	12.085	3.872	1%
4	9.039	13.353	4.313	2%
5	14.292	26.301	12.009	4%
6	165.623	403.968	238.345	87%
<b>Total</b>	<b>308.672</b>	<b>583.797</b>	<b>275.125</b>	<b>100%</b>

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

Adicional a la nueva inflexibilidad que se generaría con la Asignación de Propósito General, respecto de la propuesta de permitir que los municipios con menos de 4.000 SMLMV de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) financien con cargo al 0,6% los costos de la seguridad social de los concejales, es preciso señalar que de acuerdo con las estimaciones realizadas por este Ministerio, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, dicha fuente no sería suficiente para cubrir este impacto fiscal.

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 Presupuesto<sup>10</sup>, 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.**

<sup>10</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".

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.

De otra parte, frente a la propuesta del **parágrafo 3 del artículo 2**, que establece que de no contar con presupuesto la administración municipal, podrá solicitar el monto faltante a través del Presupuesto General de la Nación, es preciso señalar que esta medida en caso de materializarse los supuestos, se generaría un impacto fiscal indeterminado para las finanzas del orden Nacional, en la medida que dependería de la situación de cada municipio en particular que, por demás, no se encuentra contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo.

Frente al artículo 4 del proyecto que señala que los gastos de seguridad social de los concejales no afectaran los límites contenidos en el artículo 10 de la ley 617 de 2000<sup>11</sup>, se advierte que las normas de disciplina fiscal contenidas en dicha ley buscan garantizar la estabilidad fiscal de los municipios evidenciando las posibilidades que tiene la entidad territorial para financiar sus gastos corrientes con sus ingresos propios, de esta manera y al margen de que estas disposiciones contrarían los principios orgánicos presupuestales, independientemente de si el gasto computa o no en el límite o si se ejecuta en una sección presupuestal distinta a la que le corresponde, su financiación procede de los ingresos corrientes de libre destinación, fuente limitada y escasa especialmente para aquellas entidades en las que esta iniciativa legislativa genera mayor impacto fiscal. En la práctica, de aprobarse el proyecto de ley, una mayor proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se comprometería en estas nuevas necesidades de gasto de funcionamiento poniendo en riesgo la sostenibilidad y estabilidad fiscal de la entidad territorial.

Frente al artículo 6 que hace referencia a los gastos de viaje, al no señalar los posibles montos de gasto generados por concepto de viajes de los concejales para comisiones oficiales dentro y fuera del municipio, no es posible generar estimaciones de impacto fiscal por este compromiso, sin embargo, este es un gasto de funcionamiento que hará parte de los límites determinados por el artículo 6° de la Ley 617 de 2000.

Por último, dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación del proyecto de ley, se resalta la necesidad por parte de los autores y ponentes de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, 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. Asimismo, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones

<sup>11</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.

Continuación oficio

específicas en torno a las implicaciones ficales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en sendas sentencias.<sup>12</sup>

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.”<sup>13</sup>*

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. En cualquier caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

<sup>12</sup> Ver, entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>13</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022, magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, Expediente D-14127

Continuación oficio

Atentamente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVERA CASTAÑEDA**

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
OAJ/DAF/DGPPN

**Elaboró:** Diego Mauricio Olivera Rodríguez/Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco

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



jiv1 lzAJ jgbp YvJB qQr8 4m7K Xng=  
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