MEMORANDO

MEM2021-5968-OAJ-1400
Bogotá D.C. jueves, 11 de marzo de 2021

PARA: Doctora **María Paola Suárez Morales**, Directora de Asuntos Legislativos

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)

ASUNTO: Concepto sobre la Ley 2075 de 2021 "Honorarios de concejales"

Apreciada señora Directora,

Esta oficina recibió a través de correo electrónico de 24 de febrero de 2021, su solicitud de revisión del concepto emitido por la doctora Silvia Juliana Corzo Villamizar, Directora de Gobierno y Gestión Territorial a través del EXT_S21-00002422-PQRSD-002413-PQR de 29 de enero de 2021, así como un concepto jurídico sobre el mismo.

1. **La consulta.**

De los documentos anexos en su consulta, se extrae la siguiente información:

- ✓ Que el doctor Felipe Delgado Libreros, Presidente Ejecutivo de Confenalco, elevó ante esta cartera ministerial una consulta sobre la Ley 2075 de 2021 - Honorarios de concejales, a través de la cual allegó los siguientes interrogantes:

> "*El incremento de los Honorarios es a partir del 01 de Enero o a partir del 08 de Enero?*
> *1. El pago de las sesiones de comisiones permanentes se deben pagar de manera independiente o se deben descontar de las 70 sesiones de plenaria ordinaria en el caso por ejemplo de los Concejos de 4,5 y 6 categoría?*
> *2. El pago de las sesiones de comisiones permanentes también aplica para los Concejos de categorías especial 1,2 y 3 excepto Bogotá?*
> *3. El pago de las comisiones permanentes se realiza a solo a los miembros de la comisión que asistan o a los concejales que sin ser miembros de la comisión asistan, tal caso sería cuando el Concejal ponente no hace parte de la comisión?*
> *4. Hasta que tope máximo se pueden pagar las sesiones de las comisiones permanentes?*
> *5. En el caso del pago de la seguridad social incluyendo salud, pensión, ARL y caja de compensación, solamente es para los Concejos de 4,5 y 6 categoría o es para todas las categorías?*

6. Al especificarse en la ley que en ningún caso puede pagarse menos de un salario mínimo legal mensual vigente, si resulta que un concejal no asiste a las sesiones citadas y no alcanza el salario mínimo que debe hacerse?
7. Sigue vigente el pago del transporte de los Concejales que viven en el sector rural cuando asisten a las comisiones, que está contemplado en el art 67 de la ley 136 de 1994?
8. En el caso del pago de las prestaciones sociales la administración municipal debe descontar el 4% de salud y 4% de pensión, y como se deberá diligenciar la planilla de pila, ya que no habría vínculo laboral, igualmente que pasara con el subsidio a la pensión contemplado en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012? 9. Cuál sería el ingreso base para la cotización y pago de las prestaciones sociales de los Concejales, teniendo en cuenta que es variable, ya que algunos pueden asistir a mas sesiones que otros?"

- ✓ Que mediante oficio EXT_S21-00002422-PQRSD-002413-PQR de 29 de enero de 2021, la doctora Silvia Juliana Corzo Villamizar, Directora de Gobierno y Gestión Territorial, emitió un concepto jurídico a través del cual atendió los 8 primeros interrogantes allegados por el doctor Felipe Delgado Libreros y, los dos últimos, fueron objeto de traslado a los ministerios de Salud y Protección y de Hacienda y Crédito Público, por razones de competencia.

- ✓ Que el doctor Julián Peinado Ramírez, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, solicitó mediante oficio de 12 de febrero de 2021, una aclaración del concepto emitido desde la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, en los siguientes términos:

"*El primer interrogante planteado por el Dr. Delgado Libreros fue: "¿El pago de las sesiones de comisiones permanentes se deben pagar de manera independiente o se deben descontar de las 70 sesiones de plenaria ordinaria en el caso por ejemplo de los Concejos de 4, 5, 6 categoría?". Al respecto, el concepto emitido por el Ministerio que usted dirige fue que*

> *"Al tenor literal debe interpretarse que, el legislador dispuso de manera inequívoca que el límite de sesiones con derecho al pago, son aquellas a las que asistan los concejales, independiente de que estas sean plenarias o de comisiones permanentes dentro de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias respectivos; reiterando que se debe acortar el límite sobre el número al que tienen derecho, es decir ,acorde con la categoría del municipio, tope dispuesto en el artículo 2°, inciso 3°, es decir, 'En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año'".*

Es decir, esta respuesta afirma que el límite de sesiones que se fuera a pagar a los concejales – sean estas de comisiones permanentes u ordinarias – sería el dispuesto en el inciso 3° del artículo 66 de la Ley 136 de 1994: ciento cincuenta (150) en los municipios de categoría especial, primera y segunda y setenta (70) en los municipios de categorías tercera a sexta. Sin embargo, esta es una

> *interpretación errada de la norma que conlleva al establecimiento de un límite diferente al establecido por el legislador.*
>
> *(…)*
>
> *Señor Ministro, por tanto y considerando lo anterior, le solicito que a la mayor brevedad posible se reevalúe esta interpretación de la norma y se corrija de manera que no dé lugar a equívocos en su aplicación a futuro, y quede claro que el pago de las sesiones de comisiones permanentes es adicional al de las sesiones ordinarias, y que el límite para el pago de cada uno de este es independiente el uno del otro, y no conjunto."*

Así las cosas, procede esta oficina a realizar la revisión del concepto emitido bajo radicado EXT_S21-00002422-PQRSD-002413-PQR de 29 de enero de 2021, relativo a la Ley 2075 de 2021, en especial sobre la pregunta número 1 contenida en la consulta incoada por el doctor Felipe Delgado Libreros, Presidente Ejecutivo de Confenalco, comoquiera que fue la que ocasionó la posterior solicitud de aclaración del doctor Julián Peinado Ramírez, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

2. Marco normativo.

- Constitución Política de Colombia, artículo 312.
- Ley 136 de 1994, artículo 23.
- Ley 2075 de 8 de enero de 2021.

3. Consideraciones.

i. *De las sesiones de los consejos municipales*.

El artículo 312 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007, consagra respecto del régimen municipal en Colombia, lo siguiente:

> "*En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.*
>
> *La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos."* (Subrayado fuera de texto original)

En virtud de esta norma, la Ley 136 de 1994 dispone en su artículo 23 que, los concejales sesionarán ordinaria y extraordinariamente, como sigue:

> "*Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto*

señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

***PARÁGRAFO 1o.** Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.*

***PARÁGRAFO 2o.** Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.*

***PARÁGRAFO 3o.** <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurran a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.*

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales y Distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia." (Subrayado fuera de texto original)

En este punto, se debe resaltar que la ley contempla dos tipos de sesiones para los concejos municipales, siendo estas las ordinarias y extraordinarias, esto, sin distinguir que las mismas sean de plenaria o de comisiones permanentes.

ii. *De la causación de honorarios de los concejales por las sesiones*.

Mediante la Ley 2075 de 8 de enero de 2021, se modificó la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, para que en ningún caso reciban menos de un salario mínimo mensual, dejando a cargo de esta categoría de municipios, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública.

Asimismo, el artículo 2 *ibidem* estableció el número de sesiones y el tope máximo que se pagará anualmente dependiendo de la categorización municipal, así:

> ***"(…) ARTÍCULO 2°.*** *Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual quedara así.*
>
> ***ARTÍCULO 66. CAUSACIÓN DE HONORARIOS.*** *Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, será señalado en la siguiente tabla:*
>
> | ***CATEGORIA*** | ***HONORARIOS POR SESIÓN*** |
> |---|---|
> | *Especial* | *$ 516.604* |
> | *Primera* | *$ 437.723* |
> | *Segunda* | *$ 316.394* |
> | *Tercera* | *$ 253.797* |
> | *Cuarta* | *$ 212.312* |
> | *Quinta* | *$ 212.312* |
> | *Sexta* | *$ 212.312* |
>
> *A partir del primero (1º) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior.*
>
> *En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año.*
>
> *(…)*
>
> ***PARÁGRAFO 3°.*** *En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.*

> ***PARÁGRAFO 4°.*** *Las sesiones de comisiones permanentes a las que asista los concejales serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos limites definidos en este artículo para las sesione ordinarias. (...)"* (Subrayado fuera de texto original)

Es decir, que el límite de sesiones con derecho al pago, son aquellas a las que asistan los concejales, independiente de que estas sean plenarias o de comisiones permanentes, dentro de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias respectivos, reiterando que se debe acatar el límite sobre el número al que tienen derecho, acorde con la categoría del municipio, tope dispuesto en el inciso 3° de la norma precedente.

Como se desprende al tenor literal de la norma, no existe dentro de su contenido una referencia que nos permita inferir que el reconocimiento de honorarios por asistencia comprobada a las comisiones permanentes, sea adicional al límite allí establecido o a las plenarias que se causen, toda vez que el legislador dispuso de manera inequívoca un tope anual para los honorarios dentro de los periodos ordinarios o extraordinarios acorde con su categoría.

A su vez, es claro que todos los concejales, indistintamente de la comisión a la que pertenecen y en la que ejercen sus competencias con voz y voto, cuando asisten a las demás comisiones permanentes, tiene igualmente el derecho a participar en las deliberaciones, por ello, se debe interpretar que, a la luz de la norma en cita, el derecho al reconocimiento se adquiere con la asistencia a las sesiones que programe la corporación, ya sean ordinarias, extraordinarias, plenarias o de comisiones permanentes en el respectivo periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias, teniendo solamente como límite el número al que tienen derecho para el reconocimiento, es decir, acorde con la categoría del municipio.

En síntesis, respecto a este artículo la norma en estudio establece el número de sesiones y el tope máximo que se deberán pagar anualmente a los concejales dependiendo de la categorización al que pertenezcan, esto, sin importar si son de sesiones ordinarias, extraordinarias o de comisiones permanentes.

4. Conclusiones.

Así las cosas, se resalta que, si se hiciera un análisis normativo diferente, habría lugar a una duplicación en los gastos por conceptos de reconocimiento y pago que deben asumir las entidades territoriales, lo cual podría implicar una vulneración a los límites establecidos en la 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"*.

Adicionalmente, le informo que los ministerios de Salud y Protección y de Hacienda y Crédito Público, ya se pronunciaron respecto de los dos puntos trasladados desde la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, cada uno dentro el marco de sus competencias, esto, a través de los conceptos con radicados 202131400172451 de 3 de

febrero de 2021 y 2-2021-009261 de 25 del mismo mes y año, respectivamente, de los cuales se adjunta copia.

5. Naturaleza del concepto.

Esta consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), subrogado por el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

Life Armando Delgado Mendoza
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)

Documento emitido por el Ministerio del Interior. URL de verificación:
https://compromisos.mininterior.gov.co/consulta/?ID=oH/XSwHLYNnKioXd2a2ekQ==

Anexos: Lo anunciado en once (11) folios.

Proyectó: Danitza Ramos Cendales, Abogada Contratista
Revisó: Life Armando Delgado, Coordinador del Grupo de Actuaciones Administrativas
Aprobó: María del Pilar Sade Cotes, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica