



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 #8-62
Ciudad

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley 151 de 2017 Senado "por medio del cual se modifica la Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 1551 de 2012, se regula el ejercicio del Concejal y se dictan otras disposiciones"

Respetado Congresista,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar las leyes 136 de 1994¹, 617 de 2000² y 1551 de 2012³ con el objeto de: (i) modificar la forma de liquidación de los honorarios para concejales; (ii) crear una bonificación no salarial para concejales; (iii) establecer que la administración central territorial debe pagar los aportes al sistema de seguridad social de los concejales; (iv) modificar el régimen de inhabilidades de los concejales, la forma de elección de los personeros de los Concejos Municipales y el valor máximo de los gastos de dichos Concejos.

Ahora bien, en el marco de las competencias de este Ministerio, con el fin de estimar el impacto fiscal de las propuestas legislativas se realizaron ejercicios de simulación en los que se tuvo en cuenta:

- Las proyecciones de población para la vigencia 2016 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Las leyes 136 de 1994 (artículo 22), 617 de 2000 y 1368 de 2009 frente al número de concejales y gastos máximos de los Concejos Municipales.
- Cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal de este Ministerio sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para la vigencia fiscal 2016 de los municipios del país, los cuales fueron obtenidos con base en la información reportada por estas entidades territoriales en el Formulario Único Territorial⁴.
- El Decreto 225 de 2016⁵ para establecer el límite máximo salarial para los alcaldes.
- En los ejercicios se omitió a Bogotá D.C por contar con un régimen especial.

¹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

² "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."

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

⁴ Conforme la Ley 962 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos", Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" y el Decreto 3402 de 2007 "por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.", el Formulario Único Territorial (FUT) es un reporte realizado por las entidades territoriales sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos y demás información oficial básica, la cual sirve de base para realizar sobre dicha entidades monitoreo, seguimiento, evaluación y control.

⁵ "por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional."



Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2017 Cámara

- La cotización de pensiones de los concejales será el ingreso base de liquidación correspondiente al valor de los honorarios anuales de los concejales por asistencia a sesiones ordinarias dividido en 12, asumiendo que la totalidad de la cotización estará a cargo de la administración central territorial.
- Los resultados del análisis se agrupa por categorías presupuestales de municipios vigentes y a precios del año 2016.

En el anterior contexto, el inciso primero del artículo 1 del Proyecto de Ley establece que se reconocerán honorarios por cada sesión plenaria a la que asistan los concejales por un monto "igual a la asignación básica mensual asignada para el alcalde del respectivo municipio dividida en veinte". Frente a este tema, se precisa que actualmente la norma define un monto máximo para el reconocimiento de honorarios por la asistencia a cada sesión, el cual depende de la categoría del municipio y que se incrementará en un porcentaje equivalente a la variación del Índice de Precios del Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior. De tal manera que, este Ministerio estima que la propuesta legislativa representaría un aumento del 58% en los honorarios por sesión a los que asistan los concejales. En el Cuadro No. 1 se muestra el mencionado impacto fiscal, comparando el escenario normativo actual frente al del Proyecto de Ley.

Cuadro No. 1 - Honorario por sesión 2016 concejales - Esquema vigente Vs Proyecto de Ley

Categoría de los municipios	Esquema Vigente	Proyecto de Ley	Incremento Nominal (%)
Especial	438.162	691.406	58%
1	371.259	585.837	58%
2	268.355	423.456	58%
3	215.264	339.679	58%
4	180.077	284.156	58%
5	145.031	228.855	58%

* valores en pesos

Elaboración: Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF-MHCP)

A su vez, como se muestra en el Cuadro No. 2, esta Cartera calcula que los cambios propuestos frente al reconocimiento de honorarios en el Proyecto de Ley implicarían para los municipios del país, excepto Bogotá D.C, un impacto fiscal aproximado de **\$100.876 millones** por vigencia fiscal, significando un incremento del 28% en el monto agregado de gastos máximos de los Concejos Municipales. El 57% del mencionado impacto deberá ser asumido por los municipios de sexta categoría.

Cuadro No. 2. Impacto fiscal incremento de los honorarios por sesión

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	4.956	5%
1	19.080	19%
2	8.959	9%
3	2.755	3%
4	3.278	3%
5	3.961	4%
6	57.888	57%
Total	100.876	100%

* valores en millones de pesos

Fuente: DAF-MHCP

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2017 Cámara

De otra parte, el inciso 2 del artículo 1 del Proyecto de Ley plantea aumentar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias que podrán pagarse por concepto de honorarios a los concejales⁶. En el Cuadro No. 3 se muestra el escenario normativo actual y el propuesto en la iniciativa legislativa.

Cuadro No. 3. Cambios en el número de sesiones ordinarias y extraordinarias a reconocer

Categoría de los municipios	Escenario normativo vigente		Proyecto de Ley	
	# de sesiones Ordinarias al año	# de sesiones extraordinarias al año	# de Sesiones Ordinarias al año	# de Sesiones extraordinarias al año
Especial	150	40	160	50
1	150	40	160	50
2	150	40	160	50
3	70	20	80	30
4	70	20	80	30
5	70	20	80	30
6	70	20	80	30

Elaboración: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Teniendo en cuenta lo anterior, este Ministerio estima un impacto fiscal para los gobiernos municipales aproximado de **\$32.109 millones** por vigencia fiscal, el cual deberá ser asumido en mayor proporción por los municipios de categoría sexta (69%), tal como se puede observar en el Cuadro No. 4.

Cuadro No. 4. Impacto fiscal – aumento sesiones ordinarias y extraordinarias.

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	903	3%
1	3.475	11%
2	1.632	5%
3	1.059	3%
4	1.261	4%
5	1.523	5%
6	22.257	69%
Total	32.109	100%

* valores en millones de pesos

Elaboración: DAF-MHCP

Por otro lado, el artículo 2 del Proyecto de Ley establece "(...) Los Concejales tendrán derecho a seguridad social consistente en pensión, salud y ARL a cargo de la administración central del municipio, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorio (...)"

Frente a este tema, como se muestra en el Cuadro No. 5, en el caso de los aportes pensionales, si las administraciones centrales asumieran estos gastos de los Concejales se generaría un impacto fiscal aproximado de **\$22.278 millones** por vigencia fiscal, siendo los municipios de sexta categoría los más afectados con dicho impacto. De modo que, este Ministerio encuentra inconveniente la propuesta ya que puede generar un grave aumento en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en detrimento del gasto de inversión, el cual podría incluso afectar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de estos gobiernos. En tal virtud, se sugiere mantener la regulación actual sobre este tema, consignada en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 que señala que "(...) los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión (...)"

⁶ El número de sesiones depende de la categoría presupuestal de los municipios.

Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2017 Cámara

Cuadro No. 5 – impacto fiscal aporte de pensiones

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal #4	% del Total
Especial	1.151	5%
1	4.431	20%
2	2.080	9%
3	593	3%
4	706	3%
5	853	4%
6	12.464	56%
Total	22.278	100%

* valores en millones de pesos

Elaboración: DAF-MHCP

En otro punto, el artículo 3 del Proyecto de Ley propone modificar el valor máximo de los gastos de los Concejos Municipales señalados en el artículo 10 de la ley 617 de 2000. Dicha modificación consiste en establecer otro referente para el cálculo del aporte adicional a los honorarios de los concejales para su funcionamiento, según los salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) o ICLD e incrementar de 60 a 70 los SMMLV el valor que los Consejos Municipales pueden aportar, de manera adicional, a los honorarios de los concejales para sufragar los gastos de su funcionamiento. En el Cuadro No. 6 se muestran los cambios señalados en la iniciativa legislativa.

Cuadro No. 6. Cambios propuestos por el artículo 3 del Proyecto de Ley 151 de 2017 Senado

Ley 617 de 2000		Proyecto de Ley	
Condición	Monto Adicional	Condición	Monto Adicional
Si ICLD > 1.000 millones	1,5% ICLD	Si ICLD > 3.000 millones	1,5% ICLD
En otro caso	60 SML	En otro caso	70 SML

Elaboración: MHCP

Conforme con lo anterior, la mencionada propuesta implicaría un impacto fiscal estimado en **\$13.691 millones** por vigencia fiscal, el cual deberá ser asumido por los municipios de sexta categoría, tal como se muestra en el Cuadro No. 7.

Cuadro No. 7 - Impacto fiscal modificación valor máximo de gastos de funcionamiento

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	-	0%
1	-	0%
2	-	0%
3	-	0%
4	-	0%
5	-	0%
6	13.691	100%
Total	13.691	100%

* valores en millones de pesos

Elaboración: DAF-MHCP

En otro punto, el artículo 6 del Proyecto señala:

“Artículo 6°. Bonificación. Los Concejales tendrán derecho a una Bonificación por una sola vez a la terminación del periodo constitucional, la cual corresponderá a lo promediado en los últimos 3 meses de ingresos por sus honorarios. Lo anterior no implica relación laboral o contractual de ningún tipo con el ente territorial”.



Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2017 Cámara

En el Cuadro No. 8 se puede observar que este Ministerio estima que dicha bonificación implicaría para los gobiernos municipales un impacto fiscal aproximado de **\$14.545 millones**, el cual recaería en mayor medida en los municipios de primera y sexta categoría.

Cuadro No. 8. Impacto fiscal bonificación

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal	% del Total
Especial	715	5%
1	2.751	19%
2	1.292	9%
3	397	3%
4	473	3%
5	571	4%
6	8.346	57%
Total	14.545	65%

* valores en millones de pesos
Elaboración: DAF-MHCP

De acuerdo con las anteriores estimaciones de impacto fiscal, este Ministerio calculó un impacto fiscal aproximado de **\$202.056 millones de pesos** por vigencia fiscal⁷, tal como se observa en el Cuadro No. 9

Cuadro No. 9 Impacto fiscal conjunto

Categoría de los municipios	Impacto Fiscal Conjunto	% del Total
Especial	8.246	4%
1	31.745	16%
2	14.905	7%
3	5.416	3%
4	6.446	3%
5	7.787	4%
6	127.511	63%
Total	202.056	100%

* valores en millones de pesos
Elaboración: DAF-MHCP

Ahora bien, de los escenarios propuestos en este análisis se desprende que la mayor parte del impacto fiscal recaería sobre los municipios de la categoría sexta. En esa medida, debe tenerse en cuenta que dichas entidades territoriales tienen gastos de funcionamientos, incluidos los organismos de control, cercanos al 100% frente a los ICLD. De modo que, en la práctica las presiones sobre los gastos de funcionamiento de dichas entidades territoriales generarían ahorros corrientes negativos.

A su vez, se precisa que el mencionado impacto implicaría un incremento en el déficit corriente de 81 municipios que en conjunto pasaría de **\$20.731 millones a \$32.250 millones**. Adicionalmente, 55 municipios, que al cierre de 2016 tienen un ahorro corriente de **\$3.992 millones**, obtendrían un déficit corriente por **\$3.578 millones**. De tal manera que, de ser aprobada la iniciativa, tal medida significaría un detrimento de la inversión social en los municipios mencionados en el Cuadro No. 10, lo cual contraría los preceptos de sostenibilidad fiscal.

⁷ Impacto superior a la suma de escenarios individuales, dado el efecto multiplicador que tendría la interacción del incremento en el valor de los honorarios, las sesiones adicionales tanto ordinarias como extraordinarias y la bonificación. El efecto de ésta última solo se daría una vez en cada periodo de concejales.

Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2017 Cámara

Cuadro No. 10
Impacto fiscal por entidad – municipios que incrementarían o generarían déficit corriente con la propuesta normativa

CODIGO DIVIPOLA	NOMBRE	Ahorro/Déficit Corriente 2016	Impacto Fiscal Global	Déficit Corriente 2016 con Impacto Fiscal
97001	MITU	-68	146	-213
86001	MOCOA	-33	146	-179
5055	ARGELIA	-2	128	-130
5145	CARAMANTA	-217	130	-346
5284	FRONTINO	13	138	-125
5347	HELICONIA	114	125	-11
5480	MUTATA	-227	155	-382
5579	PUERTO BERRIO	36	146	-110
5604	REMEDIOS	-132	146	-278
5647	SAN ANDRES	18	128	-110
5658	SAN JOSE DE LA MONTAÑA	-37	109	-146
5667	SAN RAFAEL	-59	123	-183
5670	SAN ROQUE	68	128	-60
5690	SANTO DOMINGO	94	135	-42
5789	TAMESIS	-332	135	-467
5819	TOLEDO	-54	118	-173
5873	VIGIA DEL FUERTE	28	124	-96
5885	YALI	45	123	-78
5895	ZARAGOZA	-760	146	-905
8141	CANDELARIA	80	135	-56
8372	JUAN DE ACOSTA	-499	146	-646
8558	POLO NUEVO	-294	152	-446
8675	SANTA LUCIA	75	144	-69
13042	ARENAL	-129	150	-279
13212	CORDOBA	-89	141	-230
13222	CLEMENCIA	-20	137	-158
13248	EL GUAMO	-108	126	-235
13268	EL PEÑON	40	120	-81
13300	HATILLO DE LOBA	-8	147	-155
13433	MAHATES	20	163	-144
13473	MORALES	-387	168	-555
13580	REGIDOR	141	150	-9.3
13600	RIO VIEJO	-465	142	-607
13620	SAN CRISTOBAL	62	133	-71
13647	SAN ESTANISLAO	99	145	-46
13650	SAN FERNANDO	-472	150	-621
13667	SAN MARTIN DE LOBA	104	136	-33
13670	SAN PABLO	-620	150	-770
13673	SANTA CATALINA	-76	144	-219
13760	SOPLAVIENTO	115	133	-18
13810	TIQUISIO	-75	166	-241
13838	TURBANA	-561	135	-696
15401	LA VICTORIA	34	85	-51
15514	PAEZ	0	106	-106
17272	FILADELFIA	97	151	-54
17388	LA MERCED	-15	108	-123
17446	MARULANDA	83	85	-2
18029	ALBANIA	47	132	-85
18205	CURILLO	-2.818	148	-2.966
18479	MORELIA	104	108	-4

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

18785	SOLITA1	-24	130	-153
18860	VALPARAISO	44	149	-104
19075	BALBOA	-31	172	-204
19256	EL TAMBO	84	155	-71
19318	GUAPI	124	166	-42
19743	SILVIA	-259	172	-431
20178	CHIRIGUANA	-257	123	-381
20443	MANAURE BALCON DEL CESAR	-90	152	-242
20750	SAN DIEGO	-15	147	-162
23079	BUENAVISTA	-229	153	-381
23090	CANALETE	-310	154	-464
23586	PURISIMA	72	144	-72
23670	SAN ANDRES SOTAVENTO	-214	156	-371
23682	SAN JOSÉ DE URÉ *	49	140	-91
23815	TUCHÍN *	-67	167	-234
25438	MEDINA	-268	144	-412
25580	PULI	105	111	-6
27025	ALTO BAUDO (PIE DE PATO)	-1.020	146	-1.165
27135	CANTON DE SAN PABLO	-3	133	-136
27160	CERTEGUI	123	146	-23
27413	LORO	-230	140	-370
27425	MEDIO ATRATO	-41	161	-202
27745	SIPI	-30	111	-142
27787	TADO	-1.587	141	-1.728
27800	UNGUIA	-111	146	-257
44098	DISTRACCION	-192	142	-334
44874	VILLANUEVA	22	167	-145
47161	CERRO SAN ANTONIO	-61	125	-186
47205	CONCORDIA	-378	133	-511
47460	NUEVA GRANADA	-268	150	-418
47541	PEDRAZA	-32	128	-160
47570	PUEBLOVIEJO	-225	172	-397
47605	REMOLINO	-1.461	120	-1.582
47660	SABANAS DE SAN ANGEL	84	143	-59
47675	SALAMINA	-34	129	-163
47692	SAN SEBASTIAN DE BUENAVISTA	110	146	-36
47707	SANTA ANA	-81	161	-242
47720	SANTA BARBARA DE PINTO	48	146	-98
47798	TENERIFE	-157	144	-302
50270	EL DORADO	-35	110	-145
52203	COLON(GENOVA)	93	153	-60
52320	GUAITARILLA	117	148	-30
52520	FRANCISCO PIZARRO	-5	150	-155
52838	TUQUERRES	-267	149	-416
54051	ARBOLEDAS	-16	129	-145
54128	CACHIRA	-138	151	-289
54385	LA ESPERANZA	-43	149	-192
54398	LA PLAYA	-108	129	-237
54743	SILOS	5	108	-104
63212	CORDOBA	-362	134	-496
63548	PIJAO	25	132	-107
66318	GUATICA	31	153	-122
68207	CONCEPCION	82	131	-49
68298	GAMBITA	-171	128	-299

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Comentarios al Proyecto de Ley 151 de 2017 Cámara

68385	LANDAZURI	-47	148	-195
68444	MATANZA	98	133	-34
68502	ONZAGA	-36	107	-143
68655	SABANA DE TORRES	-241	163	-404
70110	BUENAVISTA	64	128	-64
70124	CAIMITO	-1.344	147	-1.491
70235	GALERAS	160	164	-3
70418	LOS PALMITOS	-213	147	-359
70523	SAN ANTONIO DE PALMITO	-31	146	-177
70702	SAN JUAN DE BETULIA	-30	141	-171
73226	CUNDAY	19	129	-110
73347	HERVEO	71	128	-57
73352	ICONONZO	7	148	-141
73624	ROVIRA	7	159	-152
73686	SANTA ISABEL	-205	108	-313
73870	VILLAHERMOSA	54	153	-99
76243	EL AGUILA	116	152	-36
76250	EL DOVIO	125	129	-4
76306	GINEBRA	-453	146	-598
76863	VERSALLES	-55	133	-188
76869	VIJES	145	146	-1
81794	TAME	-298	168	-466
86219	COLON	-75	108	-183
86568	PUERTO ASIS	-152	222	-375
86571	PUERTO GUZMAN	50	157	-107
86573	PUERTO LEGUIZAMO	-48	139	-187
86755	SAN FRANCISCO	56	132	-76
86757	SAN MIGUEL	-2	170	-172
91540	PUERTO NARIÑO	49	129	-80
95015	CALAMAR	94	123	-29
95200	MIRAFLORES	-125	142	-268
99773	CUMARIBO	143	156	-13

* valores en millones de pesos
Elaboración: DAF-MHCP

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA
Viceministra General
DAF/DGRES/OAJ
JAJD/GAC/APP
UJ-0042/17

Con copia: H.S Mario Alberto Fernández Alcocer – Autor

Dr. Guillermo Giraldo Gil. Secretario Comisión Primera del Senado.



22-2-18
2:40
Andrés M.