



135
A

Rad No 2008-233-001633-2

Fecha 11/04/2008 10:34:51

Us Rad: RRMONROY

Asunto: consulta presupuesto concejo municipal y pago de honorario

Destino: Rem.CIU contraloria municipal de d

www.sustento.gov.co - Auditoria General de la Republica



Por un Control con
Todos y para Todos

CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS
"Por un Control con Todos y para Todos"
Nit 800.150.130-4

FABIAN

Abril 10 de 2008

DC. Of. No.149-08

Doctora
CARMEN ELENA LENIS GARCIA
Jefe Oficina Jurídica
Auditoria General de la República.
Bogotá D.C.

REF: Consulta presupuesto Concejo Municipal y pago de honorarios.

Con el fin de absolver varias dudas que se tienen con respecto al monto del **presupuesto del Concejo del Municipio de Dosquebradas Risaralda** y por ende el pago de los honorarios de los honorables concejales, me permito solicitarle el favor de colaborar me con la resolución de la siguiente consulta.

HECHOS:

El artículo 10° de la Ley 617 de 2000, estableció lo siguiente respecto de los concejos municipales:

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación. (...)

(...) **Parágrafo.** Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales,

Artículo 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Diana Rdz
11-04-08
2:55pm

136
176



CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS
"Por un Control con Todos y para Todos"
Nit 800.150.130-4

Por un Control con
Todos y para Todos

Continuación oficio DC-149-08

"Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

(...)

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

El artículo 7º de la ley 1148 de 2007 en el inciso 4 estipula que " cuando el monto máximo de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el Concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley ... "
Subrayado fuera de texto.

DECRETO 192 DE 2001. (Modificado por el D. 735 de 2001)

artículo 8o. de las transferencias. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 735 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las transferencias para gastos de las Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento, distrito y municipio. En todo caso, para los solos efectos de la ley 617 de 2000, estas transferencias no computarán dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4o., 5o., 6o., 7o. y 53 de la misma.

Los gastos de los Concejos en los municipios y distritos, excepto los del Concejo del Distrito Capital, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 617 de 2000, no podrán ser superiores al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la misma, adicionado en los siguientes porcentajes sobre los ingresos corrientes de libre destinación:

CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO:

- Municipio de primera categoría.
- El concejo Municipal lo integran 17 concejales.
- Los ingresos corrientes de libre destinación año 2007 son iguales a \$21.871.511.124

137
Vb



CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS
"Por un Control con Todos y para Todos"
Nit 800.150.130-4

Por un Control con
Todos y para Todos

Continuación oficio DC-149-08

- 1.5% de los I.C.L.D = \$328.072.666.86
- Salario de la Alcaldesa: \$ 7.758.609,00
- No de sesiones del Concejo Municipal: 150 ordinarias y 30 extraordinarias.
- Honorarios de los Concejales : le ley contempla hasta el 100% del salario del Alcalde.

CONSULTA:

Es necesario aclarar el alcance del artículo 7º de la ley 1148 de 2007, por cuanto varios funcionarios de la Administración municipal le han dado interpretaciones diferentes, entre estas algunos consideran que los honorarios de los concejales finalmente se reducen al valor equivalente al 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, desconociendo lo establecido en el artículo 10 de la ley 617 de 2000 que fija como presupuesto para los concejos la sumatoria de dos variables: Honorarios causados por el número de sesiones autorizadas según la categoría del municipio más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, estos últimos para gastos de funcionamiento de la misma Corporación.

En nuestro concepto debemos entender que en el momento de entrar en vigencia la ley 617 de 2000, aquellos municipios donde los gastos de los Concejos municipales superaban los valores máximos establecidos en los artículos 10 y 20 de esta ley, estos se deberían reducir hasta llegar a lo máximo permitido en estos artículos y no reducir los honorarios hasta el 1.5% de los ICLD tal como se está interpretando por parte de algunos funcionarios.

De antemano le expreso mis agradecimientos por la atención a la presente.

Cordialmente.


DIEGO FRANCO BARCO,
Contralor Municipal

Alba Lucía



Bogotá D.C.,

110-026/2008

Doctor
DIEGO FRANCO BARCO
Contralor Municipal
Contraloría Municipal de Dosquebradas
Centro Administrativo Municipal CAM Oficina 210



Devolver Copia Firmada

27 MAYO 2008

YY 19633984 CO

Referencia: Solicitud concepto presupuesto Concejo Municipal - pago honorarios a Concejales.
Rad. No. 2008-233-001633-2.

Cordial saludo Doctor Franco:

En atención a la consulta realizada por usted en el memorando de la referencia, se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a sus interrogantes.

Del objeto de consulta

A continuación se copiará textualmente la consulta planteada.

"Es necesario aclarar el alcance del artículo 7° de la ley 1148 de 2007, por cuanto varios funcionarios de la administración municipal le han dado interpretaciones diferentes, entre estas algunos consideran que los honorarios de los concejales finalmente se reducen al valor equivalente al 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, desconociendo lo establecido en el artículo 10 de la ley 617 de 2000 que fijó como presupuesto para los concejos la sumatoria de dos variables: Honorarios causado por el número de sesiones autorizadas según la categoría del municipio más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, estos últimos para gastos de funcionamiento de la misma Corporación.

En nuestro concepto, debemos entender que en el momento de entrar en vigencia la ley 617 de 2000, aquellos municipios donde los gastos de los Concejos municipales superaban los valores máximos establecidos en los artículos 10 y 20 de esta ley, estos se deberían reducir hasta llegar a lo máximo permitido en estos artículos y no reducir los honorarios hasta el 1.5% de los ICLD tal como se está interpretando por parte de algunos funcionarios."

Antes de entrar a resolver sus inquietudes es conveniente recordar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia. Así, se abordará el tema de manera general.



Se considera

Como primera medida debe señalarse que, el artículo séptimo de la ley 617 de 2000, como usted lo manifiesta, fue modificado por la ley 1148 de 2007.

En efecto, se modificó el inciso 4° del artículo 20 de la ley 617 de 2000, en relación con el límite máximo y mínimo de cesiones de los concejos municipales que podían pagar anualmente los municipios de categorías tercera a sexta a partir del año 2007; además señalaba la prohibición expresa de pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas¹. En cuanto a los otros límites consagrados en dicho artículo 20 la ley 1148 no estableció cambio alguno

Es entonces que, el inciso señalado por usted como objeto de interpretación de la ley 1148 de 2007, léase: *“Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley”*, no fue creado por el legislador bajo la ley del año 2007 citada; por el contrario, ya era parte integrante del artículo 20 de la ley 617 de 2000 desde su promulgación.

Ahora bien, respecto del caso concreto veamos en primer lugar el artículo 3° de la ley 617 de 2000:

ARTÍCULO 3°. FINANCIACION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto (negrilla nuestra).

(...)

A su vez el artículo 10° de la misma normatividad señala en lo relativo al Concejo Municipal:

¹ Inciso del artículo 20 de la ley 617 de 2000 eliminado por la ley 1148 de 2007 artículo 7°: *“A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.”*

ARTÍCULO 10. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LOS CONCEJOS, PERSONERIAS, CONTRALORIAS DISTRITALES Y MUNICIPALES. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

(...)

PARÁGRAFO. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Por su parte el artículo 7° de la ley 1148 de 2007 determina:

ARTÍCULO 7°. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

ARTÍCULO 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta, se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10° de la presente ley.

PARÁGRAFO. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992°.

De las anteriores disposiciones normativas se puede concluir:

- i) Que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales debe financiarse con los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD).
- ii) Que los gastos de los concejos municipales no podrán superar el valor total de los honorarios que se causen más el 1.5 % de los ingresos corrientes de libre destinación.
- iii) Que el valor de los honorarios de los concejales por cada sesión será como **máximo** el equivalente al 100% del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.
- iv) Que en los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.
- v) Que cuando el monto de ingresos corrientes de libre destinación que puede gastar el municipio en el concejo, es decir el 1.5 % de estos, no sea suficiente para pagar los honorarios de los concejales, estos últimos deben reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales hasta que el valor a pagar por concepto de honorarios sume como **máximo** el límite autorizado en el artículo 10° de la ley 617 de 2000 (total honorarios autorizados por ley + 1.5% ICLD).

A juicio de esta oficina jurídica, de la totalidad de los ingresos corrientes de libre destinación con que cuentan las entidades territoriales para los gastos de funcionamiento, sólo el 1.5% está destinado por imposición legal al funcionamiento de los Concejos Municipales. Por tanto, los honorarios de los concejales municipales no pueden exceder el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, habida cuenta que el valor a pagar por concepto de los honorarios de los Concejales deben estar incluidos en los gastos de funcionamiento del respectivo Concejo Municipal.

De conformidad con lo expuesto, entonces con el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación los municipios deben asumir no sólo el pago de los honorarios de los concejales, sino los demás gastos de funcionamiento que requiera la corporación.

En otras palabras, cuando los honorarios de los concejales municipales exceden el valor del 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación asignados al concejo para el pago de sus gastos de funcionamiento, aquéllos deben reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el 1.5%; esto por cuanto, como ya se ha indicado, es necesario cubrir otros gastos de funcionamiento.

Debe recordarse que la finalidad de la ley 617 de 2000 es la de buscar una verdadera sostenibilidad financiera de los municipios, norma que toma como soporte los principios de eficacia, eficiencia y efectividad en el manejo de los recursos públicos.

Respecto de la finalidad de la ley 617 de 2000, la Corte Constitucional en sentencia C-540 de 2001 concluyó:

"Encuentra la Corte que la finalidad de la norma es limitar el número de sesiones que los municipios pueden remunerar a sus concejales, lo cual tiene dos propósitos básicos: 1) garantizar que los concejos utilicen en debida forma las oportunidades en que se reúnen a debatir los asuntos de interés del municipio y 2) evitar que los concejales dilaten la toma de decisiones para presionar la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias

para aprobar los proyectos de acuerdo que les compete. En ambos sentidos la finalidad de la norma se enmarca dentro de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, además del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la prevalencia del interés general (C.P. arts. 1, 2 y 209). Así mismo, el trato diferente se manifiesta en el señalamiento de límites distintos a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los concejos que anualmente se pueden remunerar, en consideración a la categoría a la que pertenezca el municipio. (...)"

Asimismo, desde una interpretación teleológica, citamos a título informativo la exposición de motivos del proyecto de ley 046 de 1999, que a la postre se convirtió en la ley 617 de 2000; se citan algunos aspectos relevantes.

"2. Situación financiera de las entidades territoriales y principales causas de ella.

Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios públicos a su cargo. En el futuro cercano, de seguir las cosas como van, el universo de tales entidades puede entrar en cesación de pagos. De hecho, por lo menos el setenta por ciento (70%) de las entidades territoriales ya está en dicha situación. (...)

En el caso de las entidades territoriales las cifras puestas a consideración con la presente exposición de motivos, hablan por sí solas, sin consideración de la fuente de recursos usadas, las deudas hoy en día son, en la mayoría de las entidades territoriales, superiores a la capacidad de pago. En estas condiciones es necesario reducir los gastos si se quiere tener viabilidad futura y cumplir con la prestación de los servicios a su cargo.

2.4. Los gastos de funcionamiento y el despilfarro de los recursos públicos (...)

2.4.2. Particularidad de la problemática municipal.

Los pagos correspondientes a servicios personales y transferencias representan en promedio el 80% de los gastos de funcionamiento. Dentro de los gastos de personal se destacan la nómina de la administración central, los pagos de educadores y los pagos de contratos por prestación de servicios. Dentro de las transferencias sobresalen las transferencias de nómina, los aportes para el funcionamiento de la Contraloría, la Personería, el concejo y las mesadas pensionales.

El nivel en gastos de los organismos de control político y fiscal es exagerado en estas entidades territoriales. Durante 1998 el gasto conjunto de Consejos (sic), Personería y Contralorías representó 14.3% de los ingresos tributarios y 11.73% de los gastos de funcionamiento de 21 municipios para los que se tiene información completa. En este nivel de gobierno se presentan casos donde las



aludidas relaciones desbordan cualquier límite racional: por ejemplo, en Providencia el costo de los organismos de control político y fiscal es cuatro veces mayor que sus ingresos tributarios y en Ipiales representa el 34% de los gastos de funcionamiento, (Ver Cuadro 9) mientras que la suma de los gastos del Congreso, la Procuraduría y la Contraloría General de la República representó 2.5% de los ingresos tributarios y 3.9% de los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional".

Para finalizar nos permitimos indicar que, el presente concepto se emite al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y de manera alguna compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República.

Cordialmente.


CARMEN ELENA LENIS GARCÍA
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Fabián Jaimes Poveda
Abogado Oficina Jurídica de la A.G.R

