

Bogotá D.C., junio de 2021

Doctora

ANDREA MAYORAL ORTIZ

Jefa de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Ibagué

ASUNTO: Concepto sobre la aplicación de la Ley 2086 del 8 de enero de 2021 *“por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.”*

Respetada Dra. Mayoral Ortiz,

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES-, se permite dar respuesta a las inquietudes derivadas de su consulta sobre la aplicación de la Ley 2086 de 2021 *“por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.”* En cualquier caso, ASOCAPITALES pone de manifiesto que el presente concepto es un ejercicio de respuesta a una consulta elevada por la oficina jurídica de la Alcaldía de Ibagué, por lo que la Asociación no asume ninguna responsabilidad por las acciones que puedan derivar a partir de la información suministrada.

1. ¿El establecimiento de honorarios a los ediles es de carácter facultativo para el Alcalde y los Concejales del municipio?, o, ¿Es de carácter vinculante y obligatorio?

El artículo 2 de la Ley 2086 de 2021 modificó el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que señalaba que los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplían sus funciones de manera *ad honorem*. En ese sentido, la Ley 2086 de 2021 estableció las siguientes modificaciones: (i) que los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes; (ii) que los municipios pueden establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, y (iii) que los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.

De ese modo, establecer los honorarios de los ediles es un asunto de carácter facultativo, pues la norma expresamente indica que los municipios **“podrán”** establecer el pago de dichos honorarios.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 – 45, oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

Lo anterior va en concordancia con el objeto de la Ley 2086 de 2021, el cual es reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Dicho análisis guarda correspondencia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C – 078 de 2018¹ que analizó las objeciones gubernamentales al proyecto de Ley N° 54 de 2015 Senado- 267 Cámara “*Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones*”. En la mencionada sentencia se indicó que el legislador no puede imponerles a los municipios, cuyas poblaciones superaran los cien mil (100.000) habitantes, la obligación de reconocer el pago de honorarios a los ediles. Por el contrario, la Corte consideró que debe tratarse de una simple autorización y no de una imposición.

2. ¿De estar sujetos dichos honorarios a la potestad de la iniciativa del Alcalde, ¿Podrían establecerse para la vigencia del 2022?, teniendo en cuenta que el presupuesto para la presente vigencia ya fue aprobado?

Al respecto, en la medida que el pago de honorarios es facultativo y debe atender a la capacidad económica de los municipios, dichos pagos podrán estar sujetos a la potestad del Alcalde en la próxima vigencia fiscal, teniendo en cuenta que las entidades territoriales deberán programar, elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos de acuerdo con la Ley 225 de 1995 y el Decreto 111 de 1996. Adicionalmente, cuando las entidades territoriales expidan normas orgánicas de presupuesto deberán atender a las disposiciones de la Ley orgánica del presupuesto adaptándola a la organización, condiciones y capacidad de cada entidad territorial.

De ese modo, la expedición de la Ley 2086 de 2021 no implica en principio que se deba adicionar este gasto a la vigencia 2021, pues el presupuesto de las administraciones para este periodo ya fue aprobado. La Alcaldía podría establecer cuál es la realidad fiscal del municipio, así como las normas que regulan la planificación del gasto público en Colombia para determinar si es viable establecer honorarios a los ediles en la próxima vigencia fiscal.

Finalmente, cabe mencionar que de acuerdo con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, los gastos incorporados al presupuesto deben estar establecidos por leyes que preceden la aprobación del presupuesto. Así, la Corte Constitucional ha reiterado que el respeto al principio de legalidad del gasto se debe mantener en dos momentos. En primer lugar, los gastos deben haber sido causados antes de la aprobación del presupuesto y en segundo lugar estos deben haber sido incluidos en la ley, acuerdo u ordenanza del presupuesto.

3. El inciso final del artículo en mención dispone que los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, por lo tanto ¿Únicamente es de iniciativa del señor Alcalde o también pueden desarrollarse a iniciativa de dicho cuerpo colegiado?

¹Corte Constitucional. Sentencia C-078 del 08 de agosto de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 – 45, oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

Frente a dicho interrogante es importante tener en cuenta que, como lo menciona el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley. En definitiva, es el Alcalde el único que posee la iniciativa para formular los proyectos de acuerdo para establecer los honorarios de los ediles. De manera posterior, el Concejo tendrá la facultad de aprobar o no el proyecto.

4. De ser el caso, ¿Cuál sería la fuente de los recursos destinados al pago de los referidos honorarios?

El parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 2086 de 2021 establece que la fuente de ingresos que financiará los honorarios de los ediles serán los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, teniendo en cuenta la Ley 617 de 2000 y la capacidad financiera del municipio.

En ese sentido el artículo 3º, Parágrafo 1º de la Ley 617 de 2000 establece, que:

Se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por éstas 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 del Presupuesto, Decreto 111 de 1996²

Lo anterior permite afirmar que, tal como lo dispone la Ley 2086 de 2021, la fuente de financiación para el pago de los honorarios de los ediles será los ingresos corrientes de libre destinación con el fin de que las entidades territoriales conserven su autonomía en la distribución de sus ingresos.

5. ¿Cuál sería la fuente de financiación de dicha obligación?, ¿Al igual que los honorarios, la fuente de dichas acreencias se haría con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación que ostente el municipio?

En la medida que la Ley 2086 de 2021 no especifica la fuente de financiación con la cual se van a cubrir las nuevas obligaciones de seguridad social que tienen los municipios para con los ediles, los alcaldes podrían acudir a cualquier ingreso que no tenga una destinación específica para solventar tal gasto. Sin embargo, pese a la libertad que les asiste a los alcaldes en esta materia, se podría establecer que el pago de la seguridad social a los ediles se asuma por medio de los ingresos corrientes de libre destinación.

De acuerdo con el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, las Juntas Administradoras Locales son corporaciones administrativas de carácter público y de elección popular. Teniendo en cuenta la

² 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.

anterior definición, el presupuesto para el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales hace parte de los gastos de funcionamiento que pueden ser solventados con los ingresos corrientes de libre destinación³. La anterior posición se respalda si se hace la comparación con los seguros de vida y de salud que deben pagar las alcaldías a los concejales de todos los municipios de Colombia. De acuerdo con el Consejo de Estado⁴, hacen parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales el pago de las primas de los seguros de vida y de salud⁵.

Es importante rescatar que esa determinación para solventar los gastos de seguridad social de los ediles con ingresos de libre destinación es de competencia exclusiva de los municipios. De acuerdo con la sentencia C-078 de 2018, una ley que obligue a los municipios a pagar nuevas obligaciones con recursos propios de los municipios supondría una intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiamiento de los municipios⁶.

En conclusión, el municipio tiene la posibilidad de determinar si pagarán la seguridad social de los ediles con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, o si acuden a cualquier otro tipo de fuente, siempre y cuando no tenga esta una destinación específica.

6. ¿Cuál sería la fuente de financiación de dicha póliza de vida, que deberá suscribirse en los términos de la Ley 136 de 1994?

En línea con la respuesta anterior, la fuente de financiación de la póliza de vida para los ediles puede llegar a financiarse con la fuente de recursos que los alcaldes consideren pertinente, siempre que se trate de un recurso de libre destinación. Sin embargo, por tratarse de un gasto de funcionamiento también existe la posibilidad que se acuda a los ingresos corrientes de libre destinación para financiarla.

De acuerdo con el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el alcalde, así como derecho a atención médico-asistencial. Teniendo en cuenta que esa figura de la póliza de vida se traslada para los ediles a través del Parágrafo 2º del artículo de la Ley 2086 de 2021, se trata de un gasto de funcionamiento que resulta aconsejable financiar a través de los ingresos corrientes de libre destinación.

7. ¿La suscripción de la póliza de vida aplica para todos los miembros de las Juntas de Administradoras Locales? O ¿simplemente aplica para los que pertenezcan a municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes?

De acuerdo con lo estipulado en el Parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 2086 de 2021 la póliza de

³ El artículo 3º de la Ley 617 de 2000 establece que con los ingresos corrientes de libre destinación deben financiarse los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

⁴ Concepto Sala de Consulta C.E. 1628 de 2005 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Gloria Duque Hernández y Flavio Augusto Rodríguez Arce.

⁵ Figura muy similar a lo que se quiere introducir a través del Parágrafo 2º del Artículo 2º de la Ley 2086 de 2021 pero para las Juntas Administradoras Locales.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-078 del 08 de agosto de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 – 45, oficina 901, Bogotá D.C.

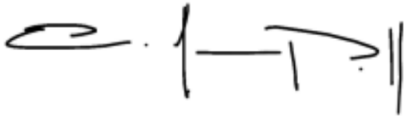
PBX: 57 (1) 5557541

www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

vida aplica para aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes. Si bien la mencionada póliza se basa en el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 y en ella no hay límites de aplicabilidad en relación con la población, para el caso de los ediles aplica solo para los municipios cuya población sea mayor a cien mil (100.000) habitantes, por cuanto la Ley 2086 de 2021 hace expresa esta distinción.

Finalmente, queremos manifestarle que para ASOCAPITALES es de suma importancia atender las consultas de nuestros asociados. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja en este proceso.

Cordialmente,



EVERALDO LAMPREA MONTEALEGRE

Director Jurídico

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – ASOCAPITALES