



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2022-014752

Bogotá D.C., 7 de abril de 2022 07:59

Doctor

JOSE GIRALDO PINEDA

Director de Planeación, Fortalecimiento e Inversión Pública

Gobernación de Antioquia

jose.giraldop@antioquia.gov.co

Radicado entrada 1-2022-021411
No. Expediente 5582/2022/RPQRSD

**Asunto: Efectos de la Sentencia C-075-22 de 3 de marzo de 2022.
Inexequibilidad de la Ley 2075 de 2021**

Respetado doctor Giraldo:

A través del presente damos respuesta consulta relativa a los efectos de la Sentencia C-075-22 de 3 de marzo de 2022, mediante la que se declara la inexequibilidad de la Ley 2075 de 2021. Se aclara que la respuesta se ofrece dentro del ámbito de nuestra competencia, de forma general y abstracta, y no es obligatoria ni vinculante.

A continuación, se señalan los efectos generales y particulares de la sentencia señalada.

Efectos generales

Sobre los efectos de las sentencias de constitucionalidad, la Corte Constitucional, mediante sentencia SU 309/2019, expresó:

Si la Corte Constitucional guarda silencio sobre los efectos que le imprime a una determinada decisión de control abstracto, se entenderá que se trata de efectos ex nunc, que aparejan una aplicación general, inmediata, hacia futuro y con retrospectividad, a menos, claro, que la propia Corte expresamente consigne que lo resuelto en la providencia tiene efectos ex tunc, es decir, que sus efectos se extienden hacia situaciones jurídicas que se materializaron en el pasado al amparo de la norma objeto de control.

En este sentido, debe decirse que, como la Corte Constitucional, en la Sentencia C-075 de 2022, no expresa que esta tenga efectos ex tunc, entonces, la declaratoria de inexecutable de la Ley 2075 de 2021 opera con efectos ex nunc, es decir, hacia futuro y con retrospectividad.

A continuación se presentan, por una parte, los efectos, que en criterio de esta Dirección, y en lo que toca con nuestras competencias, tiene la sentencia C- 075 2022 de la Corte Constitucional mediante la que se declara la inexecutable de la Ley 2075 de 2021¹. Por la otra, con pretensiones simplemente sistémicas, se identifican otras reglas presupuestales y algunas de las que rigen el régimen de seguridad social de concejales, de acuerdo con lo expresado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

1. Efectos particulares de la sentencia C- 075 2022 de la Corte Constitucional mediante la que se declara la inexecutable de la Ley 2075 de 2021

Inicialmente se transcribe la parte resolutive de la sentencia citada:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE la Ley 2075 de 2021 “por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno.”.

Segundo. En consecuencia, disponer la REVIVISCENCIA del artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012.

1.1. Alcances de la categoría “reviviscencia”

Como quiera que el numeral segundo de la sentencia ordena: “*En consecuencia, disponer la REVIVISCENCIA del artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012*”, se debe precisar los alcances de la categoría “reviviscencia”

¹ “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.”

Respecto a lo primero, la categoría “reviviscencia” debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir, acción y efecto de revivir². Y, como quiera que la Corte así lo ordena, los artículos 1° de la Ley 1368 de 2009, y 23 de la Ley 1551 de 2012 han revivido con ocasión de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 2075 de 2021,

1.2. Efectos particulares de la sentencia: reviviscencia del artículo 1° de la Ley 1368 de 2009

El artículo 1 de la Ley 1368 de 2009 establece:

ARTÍCULO 1o. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 66. Liquidación de honorarios. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en la siguiente tabla:

Categoría	Honorarios por sesión
Especial	\$ 347.334
Primera	\$ 294.300
Segunda	\$ 212.727
Tercera	\$ 170.641
Cuarta	\$ 142.748
Quinta	\$ 114.967
Sexta	\$ 86.862

A partir del primero (1o) de enero de 2010, cada año los honorarios señalados en la tabla anterior se incrementarán en un porcentaje equivalente a la variación del IPC durante el 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 1o. 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.

PARÁGRAFO 2o. Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.

² <https://dle.rae.es/reviviscencia?m=form>.

1.2.1. Efectos sobre la sección presupuestal afectada con motivo del pago de honorarios

Como quiera que el artículo 1 de la Ley 1368 de 2009 guarda silencio respecto a la sección presupuestal que se afecta con el pago de los honorarios de los concejales, será necesario valerse del principio de especialización presupuestal y de la autonomía de la que, en los términos el artículo 110³ del Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP, gozan las secciones presupuestales de los órganos de control que integran el Presupuesto General de los Municipios, para señalar, consistentemente, que la sección presupuestal, a través de la cual se pagan los honorarios de concejales, es la correspondiente al concejo municipal.

En este sentido, el artículo 18 del Estatuto Orgánico de Presupuesto desarrolla el Principio de Especialización así:

Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3º).

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este principio *“exige la coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquella y el objeto y funciones del organismo para el cual se hace”*⁴

³ “ARTICULO 110. <Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por el Consejo Superior de la Judicatura; igualmente en el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva de la misma.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica”.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.

Por otra parte, el Consejo de Estado⁵, frente a la autonomía presupuestal de concejos municipales, advirtió:

Autonomía presupuestal de los Concejos Municipales

El artículo 51 de la ley 179 de 1994 - compilado en el artículo 110 del decreto 111 de 1996 -, orgánica de presupuesto, en desarrollo del artículo 352 de la Carta confirió a los órganos que son Secciones en el Presupuesto General de la Nación, la capacidad para contratar y comprometer "a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte" y ordenar el gasto de las correspondientes apropiaciones, las que en los mismos términos y condiciones se le entregaron, entre otros órganos, a los concejos municipales. Estas facultades constituyen la llamada autonomía presupuestal.

Así las cosas, es claro que, a partir del artículo 51 de la ley 179 de 1994, los Concejos tienen capacidad de contratar y comprometer a nombre del municipio o distrito, y de ordenar el gasto, con base en las apropiaciones establecidas en la Sección respectiva del presupuesto municipal o distrital. Debe la Sala advertir que, como consecuencia del reconocimiento de autonomía presupuestal a los concejos, la competencia para contratar el seguro de vida de sus integrantes contemplada en el artículo 68 de la ley 136 de 1994, se desplazó del alcalde a las corporaciones en mención, en virtud de la insubsistencia de la facultad de ordenación derivada de la norma posterior citada."

De esta manera, en virtud de la autonomía presupuestal y del principio de especialización, debe entenderse que, la sección presupuestal a través de la que se pagan los honorarios de concejales será la correspondiente al concejo municipal.

1.2.2. Efectos sobre los honorarios

En criterio de esta Dirección, y salvo diferente postura del Ministerio del Interior o del Departamento Administrativo de la función Pública - DAFP, lo que se advierte es que la tabla contenida en el artículo 1 de la Ley 1368, que debe ser ajustada con los incrementos en los porcentajes equivalentes a la variación del IPC cada año desde el 2009 y hasta 2021, tal como se ordena en el inciso 2º del mismo artículo, será la que regirá para remunerar las sesiones que se realicen durante 2022 después del 3 de marzo de 2022, fecha en que se produce el comunicado del prensa sobre la inexecutable de la Ley 2075 de 2021.,

Lo anterior, tomando como referente lo dicho por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-832 de 2003:

Entonces, una vez precisado que la fecha de una sentencia corresponde a aquella en que se adoptó la decisión en ella contenida, y no a aquella en que los magistrados suscriben su texto o los salvamentos o aclaraciones de voto, y teniendo en cuenta la índole de los fallos de constitucionalidad y sus efectos erga

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá D. C., 2 de mayo de 2005. Radicación número: 1628.

omnes y no inter partes, se logran elementos de juicio para determinar los efectos temporales de los fallos de constitucionalidad: Cuando no se ha modulado el efecto del fallo, una sentencia de constitucionalidad produce efectos a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció, en ese caso específico, la jurisdicción de que está investida, esto es, a partir del día siguiente a aquél en que tomó la decisión de exequibilidad o inexecuibilidad y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto que a ella corresponde o el de su notificación o ejecutoria.

(...)

Los argumentos expuestos demuestran que el comunicado de prensa es una herramienta útil para la comunicación del sentido de las decisiones que adopta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad, las cuales tienen efectos a partir del momento en que se adoptan, pues así lo exige la vigencia de los principios de legalidad, seguridad jurídica y preservación de la cosa juzgada constitucional. El comunicado tiene, en ese orden de ideas, la función de publicitar tanto las razones de la decisión como la parte resolutive de la sentencia, permitiéndose de tal modo que los ciudadanos conozcan oportunamente cómo incide la decisión adoptada en la configuración del ordenamiento jurídico. Por supuesto, esta actividad tiene efectos exclusivamente de comunicación de lo decidido, sin que remplace la publicación del texto completo de la sentencia correspondiente y su formal notificación.

Ahora bien, ante el interrogante referido a cómo se remuneran las sesiones aún no pagadas que se surtieron hasta el 3 de marzo de 2022, debe volverse a lo dicho por la Corte Constitucional en el sentido de que: *“Si la Corte Constitucional guarda silencio sobre los efectos que le imprime a una determinada decisión de control abstracto, se entenderá que se trata de efectos ex nunc, que aparejan una aplicación general, inmediata, hacia futuro y con retrospectividad”*

Así las cosas, si, según el Consejo de Estado,⁶ *“se dice que la ley tiene efectos retrospectivos cuando la aplicación toma en cuenta situaciones no consolidadas antes de su vigencia, podrá decirse que la tabla de la Ley 1368 de 2009 no aplicaría a la remuneración de sesiones surtidas hasta el 3 de marzo, justamente porque aquellas sesiones ya se realizaron, por lo que constituyen una situación jurídica consolidada. En este sentido, las sesiones causadas e impagadas en vigencia de la Ley 2075 de 2021 deben remunerarse conforme lo establecido en esta ley.*

1.3. Efectos particulares de la sentencia: reviviscencia del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012

El artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 establece:

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta. Providencia del 31 de octubre de 1995, expediente 1438, citado por Corte Constitucional en Sentencia T-110 de 2011.

ARTÍCULO 23. Los Concejales tendrán derecho a seguridad social, pensión, salud y ARP, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorio. Para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión.

Los concejales de los municipios de 4a a 6a categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional.

1.3.1. Efectos de la reviviscencia del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 sobre la seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales para concejales.

La Ley 2075 de 2021 sumó el “*subsidio familiar*”, a los derechos a la seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales para los concejales, conforme lo establecía el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012. Con la inexecutable de aquella ley, se vuelve, exclusivamente, a los derechos a los que se refiere la Ley 1551 de 2012, es decir, sólo a la seguridad social en pensión, salud y riesgos laborales.

1.3.2. Efectos sobre la sección presupuestal afectada con motivo del pago de los derechos a la seguridad social en salud de concejales

- **Regla general, disponible para concejales de categorías especial a tercera**

Consistente con lo dicho en líneas anteriores, y ante el silencio del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 respecto a la sección presupuestal que se afecta con el pago de la seguridad social de los concejales, habrá que decir, también a partir del principio de especialización presupuestal y de la autonomía presupuestal de la que gozan, de acuerdo con el artículo 110 del EOP, los órganos que son secciones en el presupuesto general de los municipios, que la sección presupuestal a través de la cual se paga la seguridad social de los concejales, conforme regla general, es la correspondiente al concejo municipal.

- **Regla especial, disponible para concejales de categorías cuarta a sexta**

Existe una regla especial, fundamentada en el inciso 1º del artículo 3 de la Ley 1148 de 2007, de acuerdo con la cual, el gasto en la seguridad social en salud para municipios de categorías 4ª a 6ª afecta la sección presupuestal correspondiente al sector central. La norma mencionada, establece:

Artículo 3o. Contratación de la póliza de vida para concejales. Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del

municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

2. Otras reglas presupuestales respecto a los concejales

A continuación, se identifican otras reglas que rigen otros aspectos presupuestales

2.1. Impacto sobre límites de gasto de la Ley 617 de 2000

En relación con este aspecto, el ordenamiento jurídico actual permite estructurar tres reglas respecto al impacto de los gastos de la seguridad social de concejales sobre los límites que establece la Ley 617 de 2000.

2.1.1. Primera regla. El gasto de la seguridad social en salud para concejales de municipios de categorías cuarta (4ª) a sexta (6ª)

Existe una regla particular, según la cual, el gasto de la seguridad social en salud para concejales de municipios de categorías 4ª a 6ª, no impacta los límites de gasto de la sección presupuestal correspondiente al sector central, que es la que, como anteriormente se vio ejecuta ese tipo de gasto en tales categorías.

Así, el inciso 2º del artículo 3 de la Ley 1148 de 2007 establece:

Artículo 3o. Contratación de la póliza de vida para concejales.

(..)

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los concejales, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

2.1.2. Segunda regla. El gasto de la seguridad social de concejales de categorías especial a tercera (3ª)

Derivada de la regla anterior, y con fundamento, también, en el principio de especialización presupuestal, se identifica la regla consistente en que, para los concejales de Categorías Especial

a Tercera (3ª), los gastos de la seguridad social de sus concejales, sí hacen parte de los límites de gasto que la Ley 617 de 2000 fija para concejos municipales.

2.1.3. Tercera regla. Cuando los aportes a la seguridad social de los concejales, en pensiones y riesgos laborales, se hacen con cargo a fuente distinta de los recursos de la entidad territorial, tampoco impactan los límites de gasto de la Ley 617 de 2000

Es importante hacer claridad respecto a las implicaciones que, sobre los límites que fija la Ley 617 de 2000, tiene el origen de la fuente con la cual se paga la seguridad social en pensiones y en riesgos laborales de concejales. En efecto, y como se verá más adelante, si la fuente con la cual se atienden, **formalmente**, esas obligaciones, es diferente de los recursos de la propia entidad territorial (para esta situación será irrelevante con cargo a cuál sección se atiende), es decir, se pagan con fuente en los recursos propios de los concejales o del Fondo de Solidaridad pensional, entonces, ese pago no impactará el límite de gastos de la Ley 617 de 2000.

3. Algunas reglas que rigen el régimen de seguridad social de concejales

Las siguientes son algunas reglas que, de acuerdo con el Ministerio de Salud y de Protección Social, gobiernan el régimen de seguridad social de los concejales.

3.1. Aportes al sistema de seguridad social en salud e ingreso base de cotización

De acuerdo con el Ministerio de Salud y de Protección Social, la cotización de la seguridad social en salud para los concejales está, íntegramente, a cargo de la entidad territorial. Lo anterior, sin perjuicio de que, dependiendo de la categoría a la cual pertenezca el municipio, la sección presupuestal afectada será la del concejo (categorías especiales a 3ª), o la del sector central (categorías 4ª a 6ª).

Sobre este particular, el Ministerio de Salud y Protección, mediante Concepto 042631 de enero de 2013, manifestó:

En efecto, el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 estableció a favor de los concejales la cobertura en salud, a través de la suscripción por parte del municipio y a su cargo, de un seguro de vida y el derecho a la atención médico asistencia....

(...)

...la entidad territorial deberá asumir el pago de los aportes a salud de los concejales de su jurisdicción por todo el período para el cual fueron elegidos.

(...)

Como ya se mencionó, los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud están íntegramente a cargo del municipio

Por otra parte, en el Concepto citado, y respecto al ingreso base de cotización, el Ministerio de Salud informa lo siguiente:

1. El ingreso Base de Cotización corresponderá al resultante de sumar el valor total de los honorarios anuales que reciben los concejales por la asistencia a las sesiones ordinarias, dividido en 12.

Y mediante Concepto con Radicado No 201511201579301 de 15 de septiembre de 2015, expresó:

...se colige que los Concejales tienen garantizada su seguridad social, y, en cuanto a la cobertura en Salud, ésta debe ser asumida con cargo al presupuesto del respectivo ente territorial,

3.2. Cotizaciones e ingreso base de cotización al sistema de seguridad social en pensiones

Sobre este punto, se vuelve a citar el inciso 2º del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 que expresa:

ARTÍCULO 23. Los Concejales tendrán derecho a seguridad social, pensión, salud y ARP, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial. Para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión.

En este sentido, la cotización de la seguridad social en pensiones, debe ser asumida por el concejal.

Sobre este particular, el Ministerio de Salud y Protección, mediante Concepto 042631 de enero de 2013, manifestó:

Por lo tanto, para realizar los aportes a los Sistemas de Salud, Pensiones y Riesgos Laborales deberá tenerse en cuenta que, conforme a la Ley 136 de 1994, la cotización al primero de ellos es a cargo del municipio en el cual fue elegido el concejal, **mientras que la afiliación y pago a pensiones es una responsabilidad de cada cabildante**

...mientras que los correspondientes a pensionesson sufragados totalmente con recursos de los concejales, como lo reiteró el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 al señalar que "los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión".

(...)

Ahora bien, en relación con la obligación de cotizar al Sistema General de Pensiones, el cabildante debe sufragar con sus propios recursos éstos aportes, sobre la misma base que se realizan los pagos al Sistema de Salud, atendiendo las directrices impartidas en la Resolución 1414 de 2008 que sobre el pago a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA, dispone:....

Lo anterior, sin perjuicio del contenido del inciso 2º del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, de acuerdo con el cual *“Los concejales de los municipios de 4a a 6a categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional”*.

3.3. Cotizaciones e ingreso de base de cotización al sistema de seguridad social en riesgos laborales

De acuerdo con el Ministerio de Salud y de Protección Social, y para el caso de municipios con población superior a los cien mil (100.000) habitantes, la cotización de la seguridad social en riesgos laborales para los concejales está, íntegramente, a cargo de la entidad territorial.

Sobre este particular, el Ministerio de Salud y Protección, mediante Concepto No. 201511201579301 de 15 de septiembre de 2015, manifestó:

Aclarada la forma como debe garantizarse la seguridad social en salud del Concejal, vale la pena traer en cita, frente a la afiliación en riesgos laborales, lo expresado por la Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones de esta entidad, quien en apartes del memorando 201531200205163 de 2015, expresó: “ (...) en lo que respecta al Sistema General de Riesgos Laborales, en el sentido que la afiliación y pago de los aportes al Sistema de los concejales, y de los ediles de los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, estará a cargo del distrito o municipio respectivo y se efectuará en los términos y condiciones previstos en el Decreto – Ley 1295 de 1994 y la Ley 1562 de 2012”

En los anteriores términos se damos respuesta a su consulta.

Atentamente,

NESTOR MARIO URREA DUQUE
Directo General (E)
Dirección General de Apoyo Fiscal

APROBÓ: NESTOR MARIO URREA DUQUE
ELABORÓ: JAVIER MORA GONZALEZ

Firmado digitalmente por: NESTOR MARIO URREA DUQUE

Subdirector De Apoyo Al Saneamiento Fiscal Y Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co