

ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Contestar Cite Este Nr.:2016IE10442 O 1 Fol:3 Anex:0

SECRETARIA DE HACIENDA

ORIGEN: Sd:205 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN

DESTINO: DESPACHO DEL DIRECTOR DE GESTIÓN CORPORATIVA/VAI

ASUNTO: CONCEPTO APLICACION DE LA LEY 1527 DE 2012 SOBRE L

OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.,

Doctora

**ELDA FRANCY VARGAS BERNAL**

Directora de Gestión Corporativa

Secretaria Distrital de Hacienda

**CONCEPTO**

Referencia	2016IE5877
Tema	Aplicación de la Ley 1527 de 2012 sobre las libranzas para descuento de los honorarios percibidos por los concejales.
Descriptores	Naturaleza honorarios concejales- asalariado- descuentos por libranza
Problema jurídico	<i>¿Puede de los honorarios liquidados por nómina para los concejales hacerse un descuento a través de la modalidad de libranza, previamente autorizado por el cabildante?</i>
Fuentes formales	Artículo 312 de la Constitución Política, artículo 65 Ley 136 de 1994, artículo 34 Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 1°, parágrafo 1° artículo 2° Ley 1527 de 2012.

**IDENTIFICACIÓN CONSULTA:**

Mediante comunicación No. 2016IE5877, la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda solicita se le informe:

*"En los términos de la ordenación del gasto y conforme a la Ley 1527 de 2012 ¿puede de los honorarios liquidados por nómina hacerse un descuento a través de la modalidad de libranza, previamente autorizado por el concejal?"*

**ANTECEDENTES**

La Directora de Gestión Corporativa, requiere concepto de esta Dirección en relación con la aplicación de la Ley 1527 de 2012 "Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones" sobre los honorarios percibidos por los concejales, con el fin de dar respuesta a la solicitud efectuada en ese sentido por uno de ellos, para que le descuenten por libranza una obligación dineraria.

**SUSTENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL:**

En primer término es procedente determinar que la Ley 1527 de 2012 se aplica a personas naturales que ostenten la calidad de asalariadas, o contratistas por prestación de servicios, o asociadas a una cooperativa o precooperativa, a un fondo de empleados o que sean pensionados, cuyo objeto es poder adquirir bienes o servicios respaldados con su salario, honorarios, aportes o pensión, para lo cual debe mediar autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora sobre dichos conceptos, en virtud de la suscripción de una libranza<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ley 1527 de 2012- Artículo 1°-OBJETO DE LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así se desprende del artículo 1° de la Ley 1527 de 2012 al indicar:

**“ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO.** *Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.*

**PARÁGRAFO.** *La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador.” (se resalta)*

En la exposición de motivos de la ley que establece el marco general para la libranza, se encuentra la justificación de lo ordenado en el artículo 1°, en los siguientes términos:

*“Justificación: Se incluye en forma expresa a las personas que reciben contraprestación económica a través de contratos de prestación de servicios y por ende se ajusta la redacción incluyendo también la expresión de pagos u honorarios.  
¿Se cambia la expresión ¿empleado¿ por ¿asalariado¿.”*

Dentro de este contexto normativo, tenemos que el término honorarios se refiere, en primer lugar, a los percibidos por contrato y orden de prestación de servicios, y el de asalariado al que presta sus servicios mediante un contrato laboral, es así que los conceptos insertos en la ley guardan dicha coherencia, tal como se desprende de las definiciones que deben tenerse en cuenta para efectos de su aplicación como son:<sup>2</sup>

**LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO:** Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleado o entidad pagadora, para realizar los descuentos sobre el salario o pensión según sea el caso para que sean girados a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

**ASALARIADO:** Aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora,

**CONTRATISTA:** El que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente,

**ASOCIADO:** El que se encuentre vinculado a una cooperativa o precooperativa.

**AFILIADO:** El que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías

**PENSIONADO:** Aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional.

<sup>2</sup> Artículo 2°- DEFINICIONES APLICABLES A LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS MEDIANTE LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO.



Así las cosas tenemos que los concejales tienen derecho a percibir honorarios, en razón a su asistencia a las sesiones plenarias y a las comisiones permanentes del Concejo Municipal<sup>3</sup>, mas no derivados de un contrato de prestación de servicios como lo establece la norma arriba referenciada.

Tampoco pueden asimilarse a la concepción de asalariados que trae dicha la Ley por cuanto, si bien son servidores públicos, no ostentan la calidad de empleados públicos<sup>4</sup>, pues no hay vinculación laboral alguna con la entidad territorial, razón por la cual no tienen relación legal y reglamentaria, ni contractual de ninguna especie con el municipio.

Brevemente, se revisará cual es la naturaleza jurídica que tienen los concejales en el marco constitucional y legal vigente. Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política de 1991<sup>5</sup>, los concejales son servidores públicos, pues tienen un nexo jurídico con el Estado colombiano.

Dentro de esta categoría de servidores públicos, la Constitución Política los clasifica como miembros de corporaciones públicas de elección popular, para diferenciarlos de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales, que son otra categoría diferente de servidores públicos.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-891 de 1993<sup>6</sup>, respecto a los honorarios de los concejales, indicó que estos no tienen el carácter de remuneración laboral y por ende no generan derecho al reconocimiento de prestaciones, en los siguientes términos:

#### **“4. Los honorarios de los concejales.**

*El artículo 65 de la Ley 136 de 1994, en desarrollo de lo consagrado en el inciso 2° del artículo 312 de la Constitución, establece que los concejales tienen derecho al reconocimiento – a título de honorarios – de su asistencia comprobada a sesiones plenarias. En similar forma, el artículo 66 de la mentada ley señala que dichos honorarios “no tienen efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones”.*

(..)

*5.3. En primer término, es pertinente reiterar que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, los honorarios de los concejales constituyen una contraprestación económica a su asistencia a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los órganos deliberativos municipales, que no tiene “carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones.” En adición, esta Corporación ha señalado de manera reiterada y pacífica que el ejercicio de dicho cargo no es legal ni constitucionalmente incompatible con el desempeño de cualquier otro oficio o profesión.”*

## **CONSIDERACIONES**

De acuerdo con las normas y la jurisprudencia transcrita, se desprende que los honorarios de los contratistas de prestación de servicios, a que se refiere expresamente la Ley 1527 de 2012, son diferentes de los honorarios de los concejales, como miembros de la corporación pública de elección popular, en los términos del Decreto Ley 1421 de 1993. En efecto, como ya se mencionó, estos últimos se generan por la asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes

<sup>3</sup> Artículo 34 del Decreto Ley 1421 de 1993 y artículo 65 de la Ley 136 de 1994

<sup>4</sup> Artículo 312 de la C.P.

<sup>5</sup> Artículo 123 de la C.P.

<sup>6</sup> Sentencia T-891 de 1993-Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas.

de las corporación, mas no en virtud de contratos de prestación de servicios, como lo indica la ley que establece el marco general para la libranza o descuento directo.

Ahora bien, reconociendo la diferencia de estos dos tipos de honorarios, surge la pregunta de si el mecanismo de la libranza puede ser aplicado, en relación con los honorarios de los concejales distritales, a pesar de no estar incluidos expresamente en la Ley 1527 de 2012.

La respuesta a esta pregunta es afirmativa, es decir, que los descuentos por libranza para cancelar bienes o servicios, sí pueden aplicarse respecto de los honorarios percibidos por los concejales, entendidos éstos como una contraprestación económica específica por asistir a las sesiones de la corporación pública.

Lo anterior, de conformidad con las siguientes razones:

- La Ley 1527 de 2012 no establece un derecho, cuya titularidad corresponda a las personas a las que se refiere expresamente, sino que establece un mecanismo que permite que, mediante una libranza, estas personas puedan formalizar una relación de crédito con el llamado operador, en la cual la entidad pagadora, previa autorización expresa, descuenta un valor económico determinado, en favor del operador.
- En este sentido, como no se trata de un derecho, sino de un mecanismo que permite mejorar el acceso al crédito por parte de las personas interesadas, lo establecido en el artículo 1º de la ley 1527 de 2012, en cuanto al tipo de personas que pueden acceder a este mecanismo, no puede ser entendido en términos restrictivos y taxativos, en el sentido que sólo puedan utilizar este mecanismo las personas que se encuentren mencionadas de manera expresa en la ley referida. En otras palabras, la lista de las personas que trae el artículo 1º ya citado, no puede ser entendida como taxativa.
- Revisada la naturaleza jurídica del concejal como miembro de la corporación pública de elección popular, no se encuentra que ésta sea incompatible con el mecanismo de la libranza, pues efectivamente los concejales perciben un ingreso, derivado de la asistencia a las sesiones de la corporación.
- El crédito al cual se accedería tiene como partes al concejal interesado y al operador. El concejal, por una parte, autoriza que la Secretaría Distrital de Hacienda, como entidad pagadora, descuenta el valor económico que aquel determine. El operador revisa la capacidad de endeudamiento del concejal interesado y, finalmente, luego de esta evaluación, determina si celebra o no el crédito respectivo con el concejal. Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Hacienda no es parte negocial, sino simple pagador.

## CONCEPTO

De las consideraciones legales y jurisprudenciales precedentes, procedo a responder el interrogante planteado en su consulta:

## PREGUNTA:

*"En los términos de la ordenación del gasto y conforme a la Ley 1527 de 2012 ¿puede de los honorarios liquidados por nómina hacerse un descuento a través de la modalidad de libranza, previamente autorizado por el concejal?"*



**RESPUESTA:**

La Ley 1527 de 2012 se puede aplicar, tanto a las personas naturales que tienen la calidad de asalariadas, o contratistas por prestación de servicios, o asociadas a una cooperativa o precooperativa, a un fondo de empleados o que sean pensionados, como a los concejales de Bogotá, por las razones mencionadas.

En este sentido, a los concejales si se les puede efectuar descuento bajo la modalidad de libranza respecto a los honorarios por ellos percibidos, cuando aquellos autoricen este descuento de manera expresa.

Cordialmente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**

Rad: 20161E5877

Revisado por:	Manuel Avila Olarte	
Proyectado por:	Matilde Murcia Celis	







ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 17-03-2016 - 0:05:27

Al Contestar Cite Este Nr. 20161E5877 O 1 Fol: 1 Anexo: 0

ORIGEN: Sd:430 - DESPACHO DEL DIRECTOR DE GESTIÓN CORPORATIVA  
DESTINO: DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO: PAZOS GALINDO, LEC  
ASUNTO: SOLICITUD DE CONCEPTO SOBRE APLICACIÓN DE LA LEY 1527  
OBS: .....

**MEMORANDO**

**Fecha:** 17 de marzo de 2016

**PARA:** Dr. Leonardo Arturo Pazos  
Director Jurídico

**DE:** Directora de Gestión Corporativa

**ASUNTO:** Solicitud de concepto sobre aplicación de la Ley 1527 de 2012

Teniendo en cuenta que la Dirección de Gestión Corporativa tiene entre las funciones asignadas el proceso de elaboración y trámite de autorización del pago de la nómina de los concejales de Bogotá, se presenta la siguiente inquietud:

1. En los términos de la ordenación del gasto y conforme a la Ley 1527 de 2012, ¿puede de los honorarios liquidados por nómina hacerse un descuento a través de la modalidad de libranza, previamente autorizado por el concejal?

Cordialmente,

Eida Francy Vargas Bernal



*Recibo 18 Marzo*  
*Entregado 22 Abril 2016*  
*Recibido 17-16*  
*14:36*  
**MEJOR PARA TODOS**

