

Sentencia C-075/22

Referencia: Expediente D-14127 (AC)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2075 de 2021 “[p]or 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.”

Actores:

Efraín Gómez Cardona

Everaldo Lamprea Montealegre

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Efraín Gómez Cardona y Everaldo Lamprea Montealegre¹ presentaron por separado demandas de inconstitucionalidad en contra la Ley 2075 de 2021 “[p]or 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.” Específicamente, el ciudadano Gómez Cardona presentó dos demandas: la primera en contra de la totalidad de la Ley 2075 (expediente D-14127), y la segunda en contra de los artículos 1, 2 y 3 (parciales) de dicha normatividad (expediente D-14150). Por su parte, el ciudadano Lamprea Montealegre demandó la totalidad de la Ley (expediente D-14147).

2. En sesión virtual del 18 de febrero de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional acumuló los expedientes D-14147 y D-14150 al expediente D-14127.

¹ Adicionalmente, este ciudadano manifestó ser el director jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales.

3. Mediante auto del 8 de marzo de 2021, el magistrado sustanciador admitió las demandas y dispuso su tramitación bajo una sola actuación, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena de la corporación -*supra* numeral 2-. En consecuencia, ordenó (i) recaudar las Gacetas del Congreso contentivas del trámite legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 2075²; y, una vez allegadas estas, (ii) fijar en lista el proceso; (iii) correr traslado del expediente a la procuradora general de la Nación; (iv) comunicar la iniciación del trámite al presidente del Congreso de la República, al presidente de la República y al ministro del Interior para que intervinieran en el proceso de considerarlo pertinente; e (iv) invitar a participar a varias entidades, organizaciones e instituciones académicas³.

4. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver las demandas de la referencia.

A. NORMAS DEMANDADAS

5. A continuación se transcribe la Ley 2075 de 2021, demandada en su integridad dentro de los expedientes D-14127 y D-14147. Adicionalmente, se subrayan los apartes demandados dentro del expediente D-14150.

“Ley 2075 de 2021

D.O. 51.551, 8 de enero de 2021

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.

El Congreso de Colombia

Decreta:

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un smmlv, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago

² Mediante autos del 8 de marzo, 1 de junio y 2 de agosto de 2021, el magistrado sustanciador dispuso oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a la Secretaría de la Comisión Primera de esta última para que allegaran los soportes del trámite legislativo que antecedió a la expedición de la ley 2075.

³ Ministerio de Hacienda, Defensoría del Pueblo, Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, Asocapitales, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Facultad de Jurisprudencia y Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública.

“Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual quedará así:

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

<u>Categoría</u>	<u>Honorarios por sesión</u>
<u>Especial</u>	<u>\$ 516.604</u>
<u>Primera</u>	<u>\$ 437.723</u>
<u>Segunda</u>	<u>\$ 316.394</u>
<u>Tercera</u>	<u>\$ 253.797</u>
<u>Cuarta</u>	<u>\$ 212.312</u>
<u>Quinta</u>	<u>\$ 212.312</u>
<u>Sexta</u>	<u>\$ 212.312</u>

“A partir del primero (1) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al 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 1°. Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4 de 1992.

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

“Parágrafo 3°. En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

“Parágrafo 4°. Las sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos límites definidos en este artículo para las sesiones ordinarias.

“Parágrafo 5°. Todo aumento en el valor que los concejales de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, que reciban por concepto de honorarios en relación con la que actualmente perciben, estará a cargo de las entidades territoriales.

“Artículo 3°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 23. Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial.

“Parágrafo. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 smmv, se destinará el 0,6% del Sistema General de Participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2o de la Ley 1176 de 2007.

“Artículo 4°. Pago Oportuno Honorarios. Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, como máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios.

“Artículo 5°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

B. LAS DEMANDAS

6. Los demandantes sostienen que las normas acusadas vulneran los artículos 1, 151, 154, 157, 158, 287 y 312, de la Constitución, y por lo tanto solicitan se declare su inexecutable. A continuación se reseñan los fundamentos que expusieron las tres demandas acumuladas para sustentar los cargos planteados.

Expediente D-14127 – demanda contra la totalidad de la Ley 2075 de 2021

7. **Cargo por violación del artículo 157 de la Constitución.** Esta norma consagra el principio de consecutividad e identidad flexible, que, a juicio del accionante, se predica no solo de los debates, sino también del contenido de la publicación oficial de un proyecto de ley. Tal consideración se basa en lo previsto en el artículo 157 de la Carta, en armonía con lo consagrado en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual: **“Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el presidente a la Comisión Permanente respectiva”.**

8. Señala que si bien las cámaras legislativas pueden introducir variaciones al texto propuesto, las modificaciones realizadas no pueden llegar al punto de

que el proyecto no sea reconocible en la versión final, respecto de aquello que se estudió en un principio.

9. Con base en lo anterior, transcribe el contenido original del proyecto que fue publicado en los anales del Congreso y que dio origen a la Ley 2075 de 2021, cuyo trámite inició en la Cámara de Representantes bajo el número 046 de 2019, y agrega, además, el texto propuesto en el informe de ponencia para primer debate, llegando a la conclusión de que *“si se compara el texto inicial o aún el propuesto por [el] ponente con el de la Ley 2075 de 2021[,] el resultado es asombroso, pues sin exagerar un ápice[,] lo único que tienen en común es que ambos se refieren a los concejales”*.

10. A partir de lo anterior, sostiene que *“[e]l hecho de que el texto adoptado en el primer debate ya mostrara la radical, sustancial, absoluta variación y que el grueso de la misma sea reconocible a lo largo de los siguientes debates[,] tal vez pueda llevar a decir que no se viola el principio de consecutividad[,] pero[,] en todo caso[,] s[í] se lleva por calle el de identidad y arrasa con los principios de publicidad y transparencia, del derecho a la información sobre el proceso legislativo de los ciudadanos, los cuales garantiza la Constitución con la exigencia de que el proyecto sea publicado oficialmente antes de comenzar su trasiego por las cámaras. // No se exagera si se afirma que el proyecto discutido y aprobado **no fue objeto de la publicación inicial que exige la norma que se dice violada**, puesto que nada, excepto la palabra concejales, hay de común entre el proyecto que se aprobó y **el que se publicó como punto de partida del trámite legislativo**”⁴*.

11. *Cargo por violación del artículo 151 de la Constitución*. Para el actor, el artículo 151 de la Constitución resulta vulnerado con la ley demandada, pues en su trámite de aprobación se omitió tener en cuenta el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, el cual impone analizar el impacto fiscal de las normas que ordenan gasto. Invocando las sentencias C-866 de 2010 y C-414 de 2012, afirma que, en este caso, el Ministerio de Hacienda emitió un concepto respecto del proyecto publicado, más no del finalmente aprobado, por lo que no resulta válido frente a la actuación adelantada.

12. De otra parte, aduce que los miembros del Congreso *“no se tomaron la molestia de efectuar por ellos mismos el análisis o de solicitar al Ministerio [de Hacienda] uno nuevo para el [proyecto] (...) completamente diferente”*. De suerte que la iniciativa terminó sus cuatro debates reglamentarios, sin un análisis de impacto fiscal por parte de la citada cartera ministerial ni del Congreso.

13. Por último, agrega que *“(...) cuando se trata de impacto sobre los ingresos endógenos de las entidades territoriales ha de observarse con mayor rigor este requisito del proceso legislativo, en la medida en que se trata de recursos cuya destinación escapa en principio a la libertad de configuración del Congreso”*.

Expediente D-14147 – demanda contra la totalidad de la Ley 2075 de 2021

⁴ Énfasis añadido.

14. El accionante ofrece un recuento del proceso legislativo que condujo a la expedición de la Ley 2075, y advierte que los vicios de procedimiento alegados determinan la inexequibilidad total de la ley y que, en caso de no prosperar, toda la ley también debe ser declarada inexequible, considerando que los vicios sustanciales alegados se predicen de los artículos 2, 3 y 4, por lo que no se justificaría mantener en el ordenamiento jurídico los artículos 1 y 5.

15. *Cargo por violación del artículo 158 de la Constitución.* Sostiene el demandante que la ley es inconstitucional porque la subcomisión designada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, como una comisión accidental⁵, vulneró el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución. Esto, debido a que se agregaron disposiciones que no tenían relación con el tema general del proyecto, concretamente, modificaciones en materia de inhabilidades para que pudieran celebrar contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, mientras que lo relativo a los honorarios es un tema completamente distinto.

16. De otra parte, advierte que los artículos 1 al 4 de la ley no guardan conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre ellos, porque el artículo 1° se refiere a los honorarios de los concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, mientras que los artículos 2 al 4 regulan la materia para todas las categorías. Explica que, en virtud del artículo 158 de la Constitución, el presidente de la comisión respectiva debió rechazar la iniciativa, al no ser congruente con el proyecto de ley, que se refería a las inhabilidades, mas no al pago de honorarios y a la obligación de los municipios de asumir el pago de las cotizaciones de seguridad social. Cita jurisprudencia relativa al principio de unidad de materia y al de identidad flexible, así como acerca de las comisiones accidentales, cuyas funciones también se limitan por el principio de unidad de materia (Auto 119 de 2006). Asimismo, sostiene que aunque en el informe de la subcomisión se afirma que se modificaron los artículos, en realidad, fueron suprimidos completamente y reemplazados por unos nuevos.

17. En cuanto a la ausencia de conexidad interna entre el articulado, explica que carece de *conexidad material*, pues los artículos 2 al 4 exceden el propósito de regular los honorarios de los concejales de municipios de 4ª. a 6ª. categoría, porque allí se regularon los honorarios de todos los concejales del país y se impusieron obligaciones a cargo de los municipios de todas las categorías. Tampoco existe *conexidad causal*, porque los motivos del artículo 1, relativos a la regulación de los honorarios de concejales de municipios de 4ª. a 6ª. categoría, son diferentes de los que justifican los artículos 2 al 4. Igualmente, sostiene que no hay *conexidad teleológica* porque esta ley no representa una unidad con un fin claro. Finalmente, no hay *conexidad sistemática*, porque estos artículos no responden a un cuerpo normativo con racionalidad interna.

18. *Cargo por violación del artículo 154 de la Constitución.* El actor explica que la subcomisión designada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes -*supra* nota al pie 5- ejerció una competencia que la Constitución asigna a los congresistas, dentro del marco de la Ley 5ª. de 1992,

⁵ Según consta en los antecedentes legislativos allegados al proceso -*infra* Sección I C-, en sesión del 13 de noviembre de 2019, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes resolvió nombrar una subcomisión para estudiar las proposiciones presentadas al proyecto de ley. Gaceta del Congreso 80 del 17 de febrero de 2020, pág. 19.

ya que la iniciativa legislativa no puede ejercerse en la etapa en la que las subcomisiones presentan informes al proyecto de ley y, por el contrario, deben presentarse en las secretarías de las cámaras, así como publicada en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la comisión correspondiente. Asimismo, la comisión accidental ejerció una función que no le corresponde, que consiste en la presentación de proyectos de ley.

19. *Cargo por vulneración del artículo 151 de la Constitución.* El demandante indica que esta ley, al ordenar gasto, debía observar los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley orgánica 819 de 2003, con el fin de que el Legislador contara con suficiente información respecto del impacto fiscal del proyecto. Argumenta que las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido amplio, al ser pautas para el ejercicio de la actividad legislativa. Explica que el artículo 2° de esta ley obliga a los municipios de categorías 4ª a 6ª a aumentar los honorarios para los concejales, al tiempo que los municipios de todas las categorías deben cotizar a seguridad social y a cajas de compensación familiar respecto de sus concejales, con cargo a sus recursos propios, a diferencia de la legislación anterior que únicamente imponía la carga de atribuir un seguro de salud y un seguro de vida. Afirma que esta ley también implica un gasto para la Nación, porque el artículo 3 prevé que, en lo que respecta a municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean inferiores a 4.000 SMLMV, los aportes de seguridad social se pagarán con cargo al Sistema General de Participaciones. Ahora bien, explica que el párrafo del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 no crea una nueva fuente de financiación, sino que flexibiliza el uso de una fuente de financiación con la que ya contaban las entidades territoriales.

20. Explica que la Federación Colombiana de Municipios presentó observaciones al proyecto de Ley 253-20 Senado -046 Cámara y estimó el gasto que implicaría el proyecto de ley en \$92.650.300.671 pesos para los municipios de categoría 4ª a 6ª. Así, los 1.007 municipios de categorías 5 y 6 deberán responder por el aumento en los honorarios de los concejales, cuyo costo total asciende a \$76.534.922.970 pesos. Además, la seguridad social de estos servidores públicos estará a cargo de 1.028 municipios de categorías 4, 5 y 6 y su valor total se estima que sería de \$16.115.377.701 pesos, discriminados así: por cotizaciones en salud se deberá pagar \$6.493.527.860 pesos; por cotizaciones a pensión, \$8.311.715.660 pesos; por cotizaciones al régimen de riesgos laborales, \$271.169.723 pesos, y por cotizaciones a las cajas de compensación familiar, \$1.038.964.458 pesos. Indica, entonces, que la Ley 2075 de 2021 tiene un alto impacto fiscal en los municipios de categorías 4, 5 y 6 y dichos costos se replican en los municipios de las categorías 1, 2 y 3, que ascenderían a \$13.324.815.581.

21. Concluye que la ley cuestionada sí ordena gasto y que es inoportuna dada la crisis económica derivada de la pandemia generada por el Covid-19, que implicó importantes reducciones de los ingresos de la Nación y de las entidades territoriales, por lo que, esta norma pone en riesgo la sostenibilidad fiscal. Además, asegura que el trámite desconoció las exigencias del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 porque (i) los costos fiscales no fueron mencionados en la exposición de motivos ni en las cuatro ponencias; y (ii) no se alude en dichos documentos a las fuentes adicionales de financiación gracias a las cuales se financiarán dichos costos para los municipios de categorías 4, 5 y 6.

22. Indica que, en la ponencia para cuarto debate, presentada por la senadora Esperanza Andrade, se mencionó que el 28 de octubre de 2020, en Comisión Primera del Senado, algunos senadores manifestaron sus inquietudes por los costos que acarrearía la implementación de esta ley y se menciona que por ello se incluyó un parágrafo 5° que preveía que, en caso de que el aumento de honorarios implique mayores gastos, estos deberán ser asumidos por la Nación. Sin embargo, dicho parágrafo no crea una fuente adicional de ingreso, sino que se limita a autorizar al Gobierno nacional para hacer modificaciones presupuestales necesarias. Por otra parte, allí no se menciona lo relativo al costo que implica el pago de cotización a seguridad social y a cajas de compensación familiar de todos los concejales del país.

23. Por último, advierte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no rindió un concepto respecto del impacto fiscal del proyecto y acerca de su adecuación al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, pese a que la senadora Esperanza Andrade dejó constancia en su ponencia que pidió concepto al Ministerio, pero este no lo rindió. Advierte que, aunque por sí solo el incumplimiento del deber del Ministerio no generaría inconstitucionalidad, porque ello no es reprochable al Congreso, este sí debía cumplir los otros requisitos de la ley orgánica, particularmente, el de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias, un análisis del impacto fiscal de la medida, así como la previsión de la fuente adicional de financiación.

24. *Cargo por violación del artículo 287 de la Constitución.* A juicio del accionante, la Ley demandada dispuso injustificadamente de recursos endógenos de las entidades territoriales para que sean destinados al pago de honorarios y seguridad social de los concejales, pese a la restringida potestad legislativa en cuanto al manejo de estos recursos. Señala que, aunque dicha normatividad no es explícita en afirmar que se trata de recursos endógenos, es factible llegar a dicha conclusión, al leer el artículo 1°, relativo a su objeto, según el cual: *“dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social”*. Sostiene que lo anterior lo corrobora el artículo 2, que previó que todo aumento de honorarios de los concejales *“estará a cargo de las entidades territoriales”*. Igualmente, el artículo 3, relativo a las cotizaciones de seguridad social dispone que esto *“se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal”*. Asegura que ello se confirma en el parágrafo que el artículo 3 de la ley cuestionada añade al artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 ya que, únicamente para los municipios cuyos ingresos de libre destinación no superen los 4.000 SMLMV los autoriza para destinar el 0.6% del sistema general de participaciones de propósito general.

25. Adicionalmente, asegura que, aunque la regulación legal del manejo de las rentas endógenas es excepcionalmente posible, en este caso (i) no se trata de una intervención expresamente ordenada por la Constitución, (ii) no son medidas destinadas a proteger el patrimonio de la Nación o a mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, (iii) ni se trata de medidas que trascienden el ámbito local o regional. Advierte que el artículo 312 de la Constitución no constituye una habilitación para intervenir recursos endógenos, ya que dicho artículo únicamente autoriza a determinar los casos en

los que los concejales pueden percibir honorarios, pero allí no se dispone la fuente de su financiación, ni lo referente a la seguridad social.

Expediente D-14150 – demanda contra los artículos 1, 2 y 3 (parciales) de la Ley 2075 de 2021

26. *Cargo por violación del artículo 312 de la Constitución.* El actor considera que, a partir de dicha norma constitucional, el Legislador tiene una competencia limitada únicamente para determinar los casos en los que los concejales tienen derecho a percibir honorarios, pero no tiene competencia “*ni siquiera para el establecimiento de un método de fijación de honorarios, mucho menos para concretar los valores que deberán pagarse por honorarios, amén de que hay que tener en cuenta que los mismos han de ser pagados por ingresos corrientes de libre destinación, es decir rentas endógenas*”. Asegura que tampoco tenía competencia para fijar límites a dichos honorarios, como, por el contrario, sí es posible respecto de los honorarios de los diputados, de acuerdo con el artículo 308 de la Constitución. Indica que las sentencias C-231 de 1995 y C-007 de 1996 analizaron el tema, pero no se ocuparon de resolver lo relativo a la competencia del Legislador en la materia.

27. *Cargo por violación del artículo 151 de la Constitución.* Para el actor, los artículos cuestionados desconocen lo previsto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 (Orgánica de Ordenamiento Territorial, en adelante “LOOT”), considerando que allí se dispuso que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté asignada expresamente a los departamentos o a la Nación. Así, al no existir atribución constitucional al Legislador para determinar la cuantía de los honorarios, tendría que concluirse que es una competencia municipal y, por lo tanto, se violó la LOOT. Indica que este asunto es de interés exclusivamente local, por lo que el Legislador no podía interferir en su regulación.

28. *Cargo por violación de los artículos 1 y 287 de la Constitución.* Afirma el demandante que las normas acusadas vulneran la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses. Asegura que el único interés nacional, en el que podría intervenir el Legislador, es en la determinación de los casos en los que los concejales podrían tener derecho a honorarios por asistencia a las sesiones, por lo que su monto es de exclusivo interés local.

29. Igualmente, sostiene que la violación de la autonomía de las entidades territoriales se funda en el hecho de haberse inmiscuido la ley acusada, indebidamente, en el manejo de los recursos endógenos. Indica que, aunque la Corte declaró la exequibilidad de las normas de la Ley 617 de 2000, destinadas a racionalizar el gasto de las entidades territoriales, para la preservación macroeconómica del país, en el presente caso se elevan los gastos de dichos entes a un valor estimado en noventa y dos mil millones de pesos. Así, sostiene que se trata de una injerencia indebida en el manejo de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales y, por esta razón, carecía igualmente de competencia el Legislador para fijar directamente el monto de los honorarios. Indica que si dichos gastos se hubieran asignado a fuentes exógenas, aun así, a su juicio, se estarían vaciando las competencias de las entidades territoriales para determinar estos asuntos de exclusivo interés local.

30. En suma, las tres demandas presentadas, y los cargos en los que se fundamentan, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Expediente	Normas Demandadas	Cargos
D-14127	Ley 2075 (en su integridad)	Violación art. 157: consecutividad e identidad flexible Violación art. 151: impacto fiscal
D-14147	Ley 2075 (en su integridad)	Violación art. 151: impacto fiscal Violación art. 154: iniciativa legislativa Violación art. 158: unidad de materia Violación art. 287: autonomía territorial
D-14150	Ley 2075 Arts. 1, 2 y 3 (parciales)	Violación art. 1: autonomía territorial Violación art. 151: ordenamiento territorial Violación art. 287: autonomía territorial Violación art. 312: régimen concejales

C. PRUEBAS REMITIDAS A LA CORTE CONSTITUCIONAL

31. En cumplimiento de lo ordenado por el magistrado sustanciador mediante autos del 8 de marzo, 1 de junio y 2 de agosto de 2021, las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como la Secretaría de la Comisión Primera de esta última, remitieron los siguientes soportes en relación con el trámite legislativo de la norma en cuestión.

Documento	Contenido
Oficio SGE-CS-CV19-866-2021 del 24 de marzo de 2021, suscrito por el secretario general del Senado de la República	Remite copias de las siguientes Gacetas del Congreso: (i) 171/2021: acta 38 plenaria del 11/12/2020, anuncio proyecto de ley (ii) 148/2021: acta 39 plenaria del 14/12/2020, discusión y aprobación proyecto de ley (iii)149/2021: acta 40 plenaria del 15/12/20, anuncio informe de conciliación (iv)150/2021: acta 41 plenaria del 16/12/2020, discusión y aprobación texto comisión de conciliación
Oficio S.G.2-0295/21 del 25 de marzo de 2021, suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes	Remite copias de las siguientes Gacetas del Congreso: (i) 669/2019: publicación proyecto de ley (ii) 657/2020: informe ponencia segundo debate (iii)857/2020: texto definitivo aprobado en plenaria (iv) 1499/2020: texto comisión de conciliación
Oficio C.P.3.1-962-2021 del 5 de abril de 2021,	Remite copias de las siguientes Gacetas del Congreso:

Documento	Contenido
suscrito por la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes	(i) 767/2019: ponencia primer debate y pliego de modificaciones (ii) 1256/2019: acta 26 comisión del 12/11/2019, anuncio para discusión y votación (iii) 80/2020: acta 27 comisión del 13/11/2019, discusión y votación (iv) 513/2020: acta 53 comisión del 12/06/2020, anuncio para discusión y votación (v) 514/2020: acta 54 comisión del 15/06/2020, discusión y aprobación (vi) 657/2020: informe ponencia segundo debate Allega certificación del trámite legislativo.
Oficio S.G.2-0742/21 del 17 de junio de 2021, suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes	Remite copias de la siguiente Gaceta del Congreso: (i) 395/2021: acta 152 sesión plenaria del 18/08/2020, anuncio previo a segundo debate.
Oficio SGE-CVS-CV19-3054-2021 del 6 de agosto de 2021 suscrito por el secretario general del Senado de la República	Remite certificación del 6/08/2021 indicando que el acta 48 de sesión plenaria del Senado del 7/04/20 publicada en la Gaceta del Congreso 171/2021 fue aprobada en sesión del 11/08/2020, cuya acta está publicada en la Gaceta del Congreso 90/2021.
Oficio SLE-CS513-CV19-2021 del 4 de agosto de 2021 suscrito por el secretario general del Senado de la República	Remite copias de las siguientes Gacetas del Congreso: (i) 1038/2020: publicación ponencia primer debate Senado (ii) 1257/2020: publicación ponencia segundo debate Senado (iii) 1564/2020: publicación texto de plenaria Senado (iv) 1495/2020 y 1511/2020: publicación conciliación en Senado
Oficio S.G.2-1049/21 del 10 de agosto de 2021 suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes;	Remite copias de la siguiente Gaceta del Congreso: (i) 723/2021: acta de sesión plenaria 153 del 19/08/2020, discusión y aprobación en segundo debate de la Cámara de Representantes.

Documento	Contenido
Oficio C.P.3.1-043-2021 del 9 de agosto de 2021 suscrito por la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes	Remite copias de la siguiente Gaceta del Congreso: (i) 514/2020: discusión y aprobación del informe de la Subcomisión sobre el proyecto en cuestión Remite copia del Informe de la Subcomisión a la Ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 046/19 Cámara, y certificación sobre el trámite surtido para dar a conocer dicho informe a los integrantes de la subcomisión.

D. INTERVENCIONES

32. Durante el término para intervenir⁶ se recibieron oportunamente ocho (8) escritos provenientes de distintas entidades y organizaciones convocadas y/o invitadas a participar, así como de dos ciudadanos. A continuación se reseñan sus planteamientos:

33. *Alcaldía de Ibagué.* La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta entidad solicita se declare la *inexequibilidad* de la Ley 2075 de 2021, porque: (i) viola el principio de unidad de materia ya que el objeto de la ley acusada es regular los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, pero algunos de sus artículos se refieren también a otros municipios; (ii) incumple la normatividad orgánica en materia de sostenibilidad fiscal⁷, toda vez que ni el Legislador ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público examinaron los costos fiscales que acarreaba para los municipios el tener que asumir el pago de honorarios y aportes a seguridad social de los concejales, ni mucho menos previeron fuentes de financiación para sufragar tales erogaciones; y (iii) quebranta el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 superior, al imponer a los municipios el pago de un gasto sin haber previamente estudiado la situación presupuestal de cada entidad territorial, ni contar con el concepto de las autoridades locales.

34. *Federación Nacional de Departamentos.* El director ejecutivo de esta agremiación solicita se declare la *inexequibilidad* de las normas cuestionadas. A su juicio, el Legislador infringió el principio de unidad de materia, ya que el proyecto sufrió importantes cambios como consecuencia de las múltiples proposiciones que alteraron todo el articulado, y hasta el mismo título de la ley demandada. Destaca que los artículos 114 y 115 de la Ley 5ª de 1992 y sus modificaciones (Reglamento del Congreso de la República) prohíben que durante el trámite legislativo se presenten modificaciones sustitutivas de todo

⁶ Según los registros de la Secretaría General, la fijación en lista para intervenciones ciudadanas corrió entre el 23 de agosto y el 3 de septiembre de 2021. Asimismo, las comunicaciones enviadas a las autoridades, organizaciones y entidades convocadas y/o invitadas a participar se libraron el 20 de agosto de 2021. A todas estas se les concedió un término de 10 días para que enviaran sus intervenciones, el cual expiró igualmente el 3 de septiembre de 2021.

⁷ Específicamente, alude al artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, según el cual (i) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; y (ii) durante el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe conceptuar al respecto.

el proyecto de ley, como en efecto ocurrió en el presente caso. Evidencia cómo el título que inicialmente traía el proyecto de ley se refería al régimen de incompatibilidades de los concejales y su profesionalización, mientras que el finalmente aprobado versó sobre la liquidación de los honorarios de dichos funcionarios en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, la adopción de medidas en seguridad social y la promoción del derecho al trabajo. Además, pone de relieve la inconsistencia del artículo 2°, que se refiere a concejales de municipios que no hacen parte de las categorías anunciadas en el título de la ley acusada.

35. De otra parte, señala que, además de los vicios de forma denunciados, la Ley 2075 no tiene en cuenta el principio y derecho fundamental a la igualdad, puesto que discrimina a los concejales de municipios clasificados en otras categorías.

36. *Alcaldía de Montería*. El alcalde de este municipio, quien también oficia como presidente de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales, solicita se declare la *inexequibilidad* de la ley atacada, por ser contraria a los artículos 158 y 151 de la Carta. Con respecto al primer precepto vulnerado, refiere que este consagra el principio de unidad de materia como límite al margen de configuración del Legislador, el cual fue desconocido en el trámite de expedición de la Ley 2075, ya que durante el mismo se modificó significativamente tanto el título como el objeto del proyecto de ley inicialmente presentado -*supra* numeral 34-. En lo que hace a la segunda norma constitucional invocada, según la cual la actividad legislativa estará sujeta a las leyes orgánicas, observa que la ley demandada no cumplió con la exigencia del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, toda vez que el Legislador generó un gasto presupuestal a cargo de los municipios, sin examinar ni hacer explícitos los costos fiscales de tal medida, ni contar con el respectivo concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

37. *Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales*. La directora ejecutiva de esta agremiación también solicita la *inexequibilidad* de la Ley 2075. Primero, porque durante el trámite legislativo no se mencionaron los costos fiscales del proyecto de ley ni se contó con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de aquel con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual infringe el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, como consecuencia, el artículo 151 constitucional, que indica que la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso.

38. Segundo, porque se irrespetó la reserva de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 154 de la Carta, ya que la subcomisión accidental convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para estudiar las proposiciones al proyecto de ley original terminó presentando uno totalmente nuevo y sustancialmente distinto al inicialmente radicado, asumiendo así, una iniciativa legislativa que el artículo 154 superior no le confiere.

39. Tercero, porque en la expedición de la Ley 2075 también se desconoció el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, por cuanto durante el trámite se agregaron disposiciones sobre liquidación de honorarios de concejales que no tenían relación con la temática

inicial del proyecto, referido al régimen de inhabilidades de dichos funcionarios. Además, existe una inconsistencia entre el objeto de la ley finalmente aprobada, que alude a los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, y su articulado, que abarca también a los concejales de municipios de categorías distintas a las indicadas.

40. Cuarto, porque la ley en cuestión vulnera el principio de autonomía territorial establecido en el artículo 287 superior, pues comporta una injerencia en la gestión presupuestal de las entidades del orden territorial, sin que tal medida se enmarque en alguna de las excepciones fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad del Legislador de disponer sobre la destinación de los recursos endógenos de tales entidades.

41. *Federación Colombiana de Municipios*. El director ejecutivo de esta agremiación igualmente solicita la *inexequibilidad* de la Ley 2075, (i) porque durante su expedición se desconocieron los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible ya que no existe nada en común entre el proyecto presentado y el finalmente aprobado; y (ii) porque la Constitución solo autoriza al Legislador para determinar los casos en que los concejales tienen derecho a percibir honorarios, mas no la forma en que estos deben liquidarse. Así, la Ley 2075 indebidamente dispone de los recursos endógenos de los municipios, en desmedro de su autonomía presupuestal, y en perjuicio de sus programas sociales y económicos.

42. *Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña*. Solicita se declare (i) exequible la Ley 2075 por la presunta vulneración de los artículos 1, 151, 154, 157, 287 y 312 de la Constitución, y 144 de la Ley 5ª de 1992; y (ii) “*temporalmente inexecutable* la misma normatividad, por la violación del artículo 158 superior, violación indirecta del artículo 334 de la Carta, derivada del desconocimiento de los artículos 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y 28 de la Ley Orgánica 1454 de 2011, “*EN EL ENTENDIDO QUE [sic] carecerá de validez constitucional si al finalizar la primera legislatura del próximo cuatrienio legislativo el Congreso no convalida su contenido a través de una ley en cuyo trámite haya un análisis del impacto fiscal del mismo.*”

43. Al respecto, manifiesta que, de acuerdo con la documentación allegada al expediente, el contenido del texto normativo acusado surgió de un informe de una subcomisión convocada para estudiar las proposiciones modificatorias propuestas durante el primer debate del proyecto de ley, y que el mismo carece de análisis sobre su impacto fiscal, tanto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como de los parlamentarios ponentes, lo que contraviene el artículo 158 superior. Asimismo, considera que la Ley 2075 también vulnera indirectamente los principios y reglas sobre sostenibilidad fiscal contenidos en el artículo 334 de la Carta, incisos segundo, quinto y sexto y párrafo, así como de los artículos 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003 y 28 de la Ley Orgánica 1454 de 2011. Por último, destaca que en diversos pronunciamientos esta corporación ha mantenido dentro del ordenamiento jurídico normas legales cuando ello resulta necesario para evitar, en un lapso prudencial, un vacío legal capaz de generar una afectación al interés general o a los derechos amparados por la Constitución.

44. *Ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo*. Interviene en defensa de la

constitucionalidad del artículo 3° de la Ley 2075 de 2021, que a su vez modificó el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, en cuanto al derecho de los concejales a cotizar al Sistema de Seguridad Social con cargo los respectivos presupuestos de las administraciones municipales. Al respecto, advierte que, contrario a lo indicado por el demandante Lamprea Montealegre, el artículo 23 de la Ley 1551 ya establecía la obligación de los municipios de hacer aportes a seguridad social en salud de sus concejales. Luego, no es cierto que el artículo 3° de la Ley 2075 haya establecido una nueva obligación a cargo de dichas entidades territoriales.

45. Por otro lado, sostiene que el citado artículo acusado no tiene rango de norma orgánica ni vulnera la autonomía territorial. Tampoco representa un impacto fiscal porque antes de su expedición ya existía la obligación de los municipios de hacer aportes a seguridad social en salud de los concejales, con lo cual no resultan aplicables las exigencias del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003. Finalmente, resalta que el derecho fundamental a la salud goza de especial protección constitucional, y que el derecho a la seguridad social es de carácter irrenunciable, de manera que los argumentos sobre la inconveniencia o no de la medida no pueden resultar en su inexequibilidad.

46. Por lo anterior, solicita se declare exequible el artículo 3 de la Ley 2075 de 2021 en lo relativo a la obligación de los municipios de asumir el costo de la seguridad social en salud de los concejales. Subsidiariamente, en el evento de declararse su inexequibilidad, solicita se haga expresa mención a la reviviscencia del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, *“y en particular, a la obligación de los municipios de cubrir la cotización en salud de los concejales, tal como lo exigió en su momento la norma en mención.”*

47. *Ministerio del Interior.* El apoderado de este ministerio solicita a la Corte *inhibirse* de emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de las demandas o, subsidiariamente, declarar la *exequibilidad* de las normas acusadas. Como soporte de su postura, se limita a transcribir extensamente un documento de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial de la misma entidad, en el cual se señala que: (i) la ley rige a partir del 8 de enero de 2021, fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial; (ii) el derecho al reconocimiento y pago de las sesiones de comisiones permanentes se aplica a todos los concejales del país, con excepción de los del Distrito Capital; (iii) se debe acatar el límite sobre el número máximo de sesiones que darían lugar al pago de honorarios según la categoría del municipio; y (iv) el derecho a la cotización al sistema de seguridad social en salud aplica a la totalidad de los concejales, con cargo a las entidades territoriales.

48. Adicionalmente, tras referirse a las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinente pertinencia y suficiencia que deben satisfacer los cargos de inconstitucionalidad, afirma que las demandas en cuestión no las satisfacen, porque se fundamentan en la particular interpretación que hacen los actores respecto de las normas acusadas.

E. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

49. La representante del Ministerio Público solicita se declare la *exequibilidad* de la Ley 2075 de 2021. En primer término, considera que durante

su trámite de expedición no se desconocieron las reglas de iniciativa legislativa ni el principio de identidad flexible, ya que las modificaciones que tuvo a bien proponer la subcomisión convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se enmarcan en la dinámica propia del proceso deliberativo de los proyectos de ley. Además, apoyada en las sentencias C-337 de 2006 y C-084 de 2018 proferidas por esta corporación, afirma que la asignación de labores a subcomisiones, pese a no estar expresamente regulada, “*es aceptada como un mecanismo válido de racionalización del debate por parte de las cámaras.*” Con todo, advierte que finalmente fue la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes la que debatió y aprobó la propuesta de la subcomisión, por lo que no se vislumbra ninguna extralimitación atribuible a esta última.

50. Añade que los cambios incorporados al proyecto de ley se encuentran amparados por el principio de identidad flexible consagrado en el artículo 160 superior, ya que estos sí guardan estrecha relación con el texto del articulado, cuya esencia en todo momento ha consistido en adoptar medidas para promover la protección económica de los concejales y asegurar su mínimo vital.

51. En segundo lugar, afirma que la Ley 2075 no desconoció las reglas orgánicas referentes al impacto fiscal, porque esta no ordena un gasto sino que autoriza efectuarlo con el propósito de mejorar las condiciones remuneratorias y de seguridad social de los concejales. Se trata, por tanto, de una ordenación previa a la erogación, y no una apropiación presupuestal como tal. Por tal razón, no eran exigibles las previsiones del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 en el caso particular.

52. En tercer lugar, sostiene que la Ley 2075 no es contraria al principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta, pues su título es coherente con el contenido del cuerpo normativo, y el hecho de que algunos de sus preceptos sean aplicables a los concejales de municipios de categorías distintas a la cuarta, quinta y sexta, no implica una violación del aludido precepto superior, sino la materialización del principio de igualdad entre concejales de distintos municipios.

53. En cuarto lugar, aduce que la norma tampoco desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales, el cual no es de carácter absoluto, ni puede interpretarse en forma aislada e insubordinada frente al resto del ordenamiento jurídico. Además, el artículo 312 de la Constitución le asignó al Congreso la competencia para determinar los casos en los que los concejales tendrán derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

54. A continuación se relacionan las posturas de quienes intervinieron en el proceso:

Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
Ministerio del Interior	- Ministerio del Interior - Harold Sua (parcial) - Juan Diego	- Alcaldía de Ibagué - Federación Nacional de Departamentos - Alcaldía de Montería - Asocapitales

Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
	Buitrago - Procuraduría General de la Nación	- Federación Colombiana de Municipios - Harold Sua (parcial)

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

55. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

B. CUESTIÓN PRELIMINAR: POR RAZONES METODOLÓGICAS, LA CORTE ANALIZARÁ LOS CARGOS EN FORMA INDIVIDUAL

56. Como se pudo advertir en el apartado de antecedentes -ver *supra* Sección I B-, las presentes demandas de inconstitucionalidad plantean un número significativo de cargos de diversa índole, algunos dirigidos en contra de la totalidad de la Ley 2075 por vicios de forma o de fondo, y otros propuestos en contra de algunos artículos específicos de la citada normatividad únicamente por vicios de fondo. Con el propósito de estructurar el examen de constitucionalidad y la metodología de análisis de una manera eficiente que evite pronunciamientos inocuos, la Sala estudiará cada cargo en forma individual, e iniciará con el estudio de aquellos que plantean vicios de forma, empezando por la presunta violación de los artículos 151 superior y 7 de la Ley 819 de 2003, teniendo en cuenta que se trata de un cargo común en las dos demandas que cuestionaron la totalidad de la Ley 2075.

57. De concluirse que el mencionado cargo no prospera, la Sala continuará con el análisis de los demás cargos que cuestionan la totalidad de la Ley 2075, para lo cual se ocupará primero de los de forma, y si estos llegan a ser desestimados, proseguirá con los de fondo. Solo en el evento en que estos últimos tampoco prosperen, se procederá con el estudio de los cargos que atacan únicamente algunos artículos específicos de la aludida normatividad.

C. CUESTIÓN PRELIMINAR: OPORTUNIDAD DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 151 DE LA CONSTITUCIÓN Y 7 DE LA LEY ORGÁNICA 819 DE 2003.

58. El artículo 242.3 de la Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en un (1) año contado a partir de la publicación del acto respectivo. Esta regla es aplicable al cargo por violación de los artículos 151 de la Carta y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, por tratarse de un vicio de forma⁸. Dicho cargo cumple con el requisito de

⁸ La Corte ha considerado que la violación del deber de analizar el impacto fiscal de las normas que ordenan gastos con cargo al erario o que confieran beneficios tributarios -artículo 151 de la Constitución, desarrollado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- configura un vicio de procedimiento -sentencias C-1197 de 2008, C-373 de 2009, y C-110 de 2019-.

oportunidad porque las demandas que lo invocan se presentaron en febrero de 2021⁹, esto es, dos meses después de la publicación de la Ley 2075 a través del Diario Oficial 51.551 del 8 de enero de 2021.

D. CUESTIÓN PRELIMINAR: APTITUD SUSTANTIVA DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 151 DE LA CONSTITUCIÓN Y 7 DE LA LEY ORGÁNICA 819 DE 2003

59. Según el Ministerio del Interior, la Corte debería inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo porque las demandas no cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para su admisión. La Sala se referirá en primer término a este reparo de cara al primer cargo objeto de análisis, a efecto de determinar si le asiste o no razón al interviniente.

60. En reiterados pronunciamientos¹⁰ esta corporación ha señalado que una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente apta para ser admitida y provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, debe contener cargos que reúnan los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.¹¹ Solo el cabal cumplimiento de estas exigencias permite concluir que la demanda satisface el presupuesto de admisibilidad previsto en el artículo 2.3 del Decreto Ley 2067 de 1991, en cuanto al concepto de la violación, es decir, el señalamiento de las razones por las cuales las normas acusadas vulneran la Constitución.

61. Contrario a lo señalado por el Ministerio del Interior, la Sala encuentra que las demandas correspondientes a los expedientes D-14127 y D-14147, que plantearon el cargo por violación de los artículos 151 de la Constitución y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, sí reúnen los mencionados requisitos en relación con dicha censura, y, por lo tanto, son aptas para que la Corte juzgue la constitucionalidad de las normas que se cuestionan, frente al cargo indicado. Estas (i) ofrecen una argumentación estructurada y comprensible; (ii) parten de una interpretación correcta de la Ley 2075 de 2021; (iii) precisan los argumentos por los cuales afirman que con su expedición se vulneraron mandatos constitucionales; (iv) estos planteamientos tienen relevancia constitucional de cara a los principios superiores que al parecer habrían sido

⁹ Según los registros del sistema de información de la Secretaría General de la corporación, las demandas que plantearon este cargo se presentaron en las siguientes fechas: D-14127 – 2 de febrero de 2021 y D-14147 – 15 de febrero de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001, C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-856 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-292 de 2019, C-094 de 2020, C-076 de 2021, C-243 de 2021, C-321 de 2021, entre otras.

¹¹ “[L]a jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha establecido, en cuanto al concepto de violación, que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben reunir las siguientes características: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En consecuencia, los cargos deben ser: i) claros, lo que implica que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) ciertos, es decir, que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente; iii) específicos, de modo que se precise cómo la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución. La oposición entre las normas debe ser objetiva y verificable, a partir del contenido de la ley y el texto de la Carta. Por lo que son inadmisibles los argumentos vagos, indeterminados, abstractos y globales; iv) pertinentes, lo que significa que el reproche debe tener naturaleza constitucional y no legal y/o doctrinaria; y, v) suficientes, en el sentido de que se expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio.” Corte Constitucional, sentencia C-325 de 2021.

quebrantados; y (v) son suficientes para generar un mínimo de duda sobre la conformidad de las normas acusadas con la Carta.

62. El escrito de intervención del Ministerio del Interior se contrae a la transcripción de un concepto rendido por la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial de dicha entidad a propósito de la vigencia, alcance e impacto fiscal de la norma demandada, y a citar jurisprudencia constitucional sobre los ya mencionados requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Al concretar las razones por las que solicita la inhibición, se limita a afirmar que las demandas incumplen las exigencias de admisibilidad debido a *“la particular interpretación que los demandantes hacen de las normas demandadas y de su noción de la norma objeto de estudio”*¹² y que *“en su sentir, implica la vulneración de las reglas superiores invocadas”*¹³. Este argumento, que parece reclamar la ausencia del requisito de certeza, carece de contenido, pues no precisa las razones por las cuales dicha entidad considera que la lectura que los accionantes hacen de las normas acusadas resulta incorrecta. El hecho de que el Ministerio del Interior tenga una postura distinta a la de los demandantes en torno a la constitucionalidad de las normas acusadas no implica que aquellos hayan errado en la interpretación que hicieron de estas.

63. En este orden de ideas, al verificarse que el cargo por violación de los artículos 151 superior y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 es sustancialmente apto, sin que la argumentación propuesta por el Ministerio del Interior evidencie lo contrario, corresponde continuar con el análisis de constitucionalidad respecto de la referida censura.

E. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN RESPECTO DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 151 DE LA CONSTITUCIÓN Y 7 DE LA LEY ORGÁNICA 819 DE 2003

64. De acuerdo con la metodología de análisis propuesta -*supra* Sección II B-, el primer problema jurídico que le corresponde a la Corte resolver es el siguiente: *¿vulnera la Ley 2075 de 2021 los artículos 151 de la Constitución y 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, porque durante su procedimiento de formación no se evaluaron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso adicional con la que esta se financiaría?*

65. Con este primer objeto, a continuación la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las actividades del Estado y (ii) la obligación del Legislador de analizar el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenan gastos o crean beneficios tributarios. A partir de lo anterior, (iii) se examinará si se cumplió con dicho deber en la expedición de la Ley 2075 de 2021, a fin de determinar si esta se ajusta o no a la Constitución.

F. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL COMO CRITERIO ORIENTADOR DE LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO. Reiteración de jurisprudencia

¹² Página 15 del escrito de intervención (Oficio OFI2021-25406-OAJ-1400 del 3 de septiembre de 2021).

¹³ Página 16, *ídem*.

66. El artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, establece que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía con el fin de conseguir, “*en un marco de sostenibilidad fiscal*”, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y de los beneficios que brinda el desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano. La *sostenibilidad fiscal* ha sido definida como “*la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía*”¹⁴, y entendida por esta corporación como un *criterio orientador, instrumental y adjetivo* de la actuación de las ramas del poder público¹⁵. Tiene por objeto “*disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos*”¹⁶, y sirve de instrumento para “*alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.*”¹⁷

67. Es importante precisar que antes de la incorporación del criterio de sostenibilidad fiscal al texto superior a través del mencionado Acto Legislativo 03 de 2011, el Legislador, en ejercicio de su competencia para dictar normas orgánicas en materia presupuestal, ya había adoptado medidas para lograr la disciplina, estabilidad y responsabilidad fiscal. En concreto, por medio de la Ley Orgánica 819 de 2003¹⁸ se establecieron, entre otras disposiciones, (i) el deber a cargo del Gobierno nacional de presentar anualmente a las comisiones económicas del Legislativo un *marco fiscal de mediano plazo*¹⁹ que sirviera como referente para la discusión del Presupuesto General de la Nación y de todos los proyectos de ley que contemplaran erogaciones con recursos públicos o beneficios tributarios²⁰; (ii) la *compatibilidad* de este tipo de iniciativas con el mencionado marco fiscal de mediano plazo como requisito para su validez²¹; (iii) la obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conceptuar sobre la consistencia entre los costos fiscales de tales medidas y sus fuentes de financiación²²; y (iv) la obligación del Legislador de analizar el impacto fiscal de aquellas a partir de unas reglas específicas que se examinarán con mayor detalle en el siguiente apartado *-infra* Sección II G-²³.

¹⁴ Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 819 de 2003 “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En: Gaceta del Congreso 86 de 2002, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-110 de 2019, C-405 de 2020 y C-450 de 2020.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019.

¹⁸ “En la exposición de motivos del [correspondiente] proyecto de ley presentado en su momento por el Gobierno nacional, se adujo que dicha iniciativa ‘hace parte del conjunto de reformas estructurales que tienen como propósito mejorar la situación fiscal del país en el largo plazo y retornar la economía a una senda de crecimiento elevado y sostenido’ [Exposición de motivos al Proyecto de Ley 230 de 2002 Cámara. En: Gaceta del Congreso No. 086 del 08 de abril de 2002], que la aprobación de las medidas contempladas en el proyecto ‘asegura que se mantenga la disciplina fiscal hacia el futuro’ [ibidem], y que ‘[e]s con este propósito que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso una propuesta para establecer unas reglas fiscales que limiten el déficit fiscal y garanticen la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo’ [ibidem]” (Corte Constitucional, sentencia C-405 de 2020).

¹⁹ El marco fiscal de mediano plazo es “un instrumento de planeación financiera que contiene un recuento del comportamiento de la economía del país en el año anterior, establece las metas macroeconómicas anuales a un horizonte de 10 años y define la hoja de ruta para alcanzarlas, con base en análisis y proyecciones de las principales variables macroeconómicas” (Corte Constitucional, sentencia C-405 de 2020).

²⁰ Ley 819 de 2003, artículos 1° y 7°.

²¹ Ibidem, artículo 7°.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

68. Por otra parte, también con posterioridad al Acto Legislativo 03 de 2011 el Congreso de la República ha expedido normas encaminadas al aseguramiento de la sostenibilidad fiscal del país²⁴. A través de la Ley 1473 de 2011²⁵ se estableció la *regla fiscal* consistente en que el gasto estructural no fuese superior al ingreso estructural en un monto que excediera la meta anual de balance estructural²⁶. Cabe mencionar que el contenido de esta regla fue modificado por la Ley 2155 de 2021²⁷, en el sentido de señalar que el valor mínimo del balance primario neto estructural debe calcularse en función del nivel de deuda neta que se observe en la vigencia anterior, de tal forma que no se supere el límite de deuda²⁸. Por otra parte, con la Ley 1695 de 2013²⁹ se reguló el incidente de impacto fiscal consagrado en el artículo 334 superior, en el que, a solicitud del procurador general de la Nación o de los ministros de gobierno, las máximas corporaciones judiciales pueden entrar a examinar las consecuencias de sus providencias en las finanzas públicas, y, de ser el caso, modular sus efectos con el fin de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, pero sin afectar el contenido esencial de los derechos fundamentales.

69. El artículo 16 de la citada Ley 1695 establece que “[c]on el fin de evitar alteraciones en la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, el juez al momento de proferir una sentencia que condene a un municipio o departamento, deberá tener en cuenta la capacidad fiscal de la entidad territorial para dar cumplimiento a lo ordenado.” En sentencia C-322 de 2021 esta corporación examinó la constitucionalidad de dicho precepto y concluyó que el aludido deber judicial de valorar de la capacidad fiscal para efectos del cumplimiento del fallo no resultaba ajeno a la Carta sino que se ajustaba al mandato de colaboración armónica, sumado a que aquel no afecta el contenido de la providencia del juez, sino la manera en que esta sería acatada, atendiendo la situación fiscal del respectivo ente territorial. Con todo, la Corte en dicha ocasión declaró la exequibilidad condicionada de la expresión citada, bajo el entendido de que “no se podrán menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”³⁰

70. En suma, el criterio de sostenibilidad fiscal que orienta la función pública en todos sus ámbitos se fundamenta y desarrolla a partir de normas de rango constitucional y legal, y constituye un parámetro de racionalidad legislativa que busca evitar la expedición de normas legales que desestabilizan las finanzas públicas, ya que esto afecta el funcionamiento del Estado y le impide el cumplimiento de los fines y mandatos que la Constitución le impone.

G. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE ANALIZAR EL IMPACTO FISCAL DE PROYECTOS DE LEY QUE ORDENAN GASTOS O CREAN BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Reiteración de jurisprudencia.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019.

²⁵ “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

²⁶ Ley 1473 de 2011, artículo 5°.

²⁷ “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.

²⁸ Ley 2155 de 2021, artículo 60.

²⁹ “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-322 de 2021.

71. El artículo 151 de la Constitución establece que corresponde al Congreso expedir *leyes orgánicas* en determinadas materias, “*a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*”. Por tal razón, esta Corte ha entendido que dichas normas tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias³¹, son de carácter instrumental³² y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico³³, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que “*el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexequible.*”³⁴

72. El citado artículo 151 superior también dispone que por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, el 9 de julio de 2003 el Congreso de la República expidió la Ley 819, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. El artículo 7 de dicha normatividad exigió que durante el trámite de proyectos de ley³⁵ que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se debe analizar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo -*supra* núm. 67-. Con tal objeto, estableció las siguientes obligaciones: (i) la exposición de motivos y las ponencias deben incluir de manera expresa los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiación en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite; (ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir un concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales y su conformidad con el Marco Fiscal de mediano Plazo, que deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso; (iii) el Gobierno nacional deberá incluir en los proyectos de ley de su iniciativa que comporten un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva, que deberá ser analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público³⁶. Dichas exigencias, en últimas, propenden porque la actividad legislativa se enmarque en las condiciones que garantizan la sostenibilidad fiscal del país.

73. En múltiples pronunciamientos esta corporación se ha referido a las precitadas exigencias, dado que, tratándose de normas orgánicas, son parámetro de control en el examen de constitucionalidad -ver *supra* núm. 71-. Así, la Corte tiene precisadas las siguientes reglas en relación con el contenido y alcance del deber de análisis de impacto fiscal de iniciativas legislativas que impone el mencionado artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003:

- (i) El deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio

³¹ Corte Constitucional, sentencias C-1246 de 2001, C-072 de 2006, entre otras.

³² Corte Constitucional, sentencia C-1042 de 2007.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-072 de 2006.

³⁴ Corte Constitucional, sentencias C-700 de 2010 y C-866 de 2010, esta última reiterada en sentencia C-520 de 2019.

³⁵ La norma también impuso requisitos semejantes para el trámite de ordenanzas y acuerdos, pero sobre estos no se referirá la Corte por no ser un asunto de su competencia.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019.

tributario, no si se limita a autorizarlos³⁷.

- (ii) El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales³⁸. En relación con las primeras -que son las pertinentes para el asunto en cuestión-³⁹, la responsabilidad a cargo del Legislador “*no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una **mínima consideración** al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales*”.⁴⁰ La verificación sobre la *mínima consideración* supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con “*información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación*”⁴¹.
- (iii) La carga principal recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que cuenta con los conocimientos técnicos requeridos para el efecto, sumado a que es el principal ejecutor del gasto público⁴². Por consiguiente, si el Gobierno cumple con la obligación de emitir su concepto, aun cuando este no sea vinculante, el Congreso tiene a su vez el deber de estudiarlo y discutirlo⁴³.
- (iv) El incumplimiento del Gobierno en emitir su concepto “*no afecta la decisión del Congreso **cuando este ha cumplido con su deber***”⁴⁴, es decir, cuando durante el trámite legislativo se ha efectuado una *mínima consideración* sobre el impacto fiscal de la iniciativa en los términos ya señalados -*supra* núm. 73 (ii)-. De tal suerte que “*ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre y cuando cumpla los requerimientos antes señalados*.”⁴⁵

74. Bajo los parámetros señalados, a continuación la Sala examinará el cargo contra la Ley 2075 de 2021 por violación de los artículos 151 de la Constitución y 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, respecto del deber de analizar el impacto fiscal de medidas que ordenan gasto u otorgan beneficios tributarios.

H. EN LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 2075 DE 2021, EL LEGISLADOR INCUMPLIÓ EL DEBER DE ANALIZAR EL IMPACTO FISCAL DE LOS GASTOS QUE AQUELLA ORDENA

³⁷ Corte Constitucional, sentencias C-110 de 2019, C-856 de 2006, C-490 de 2011, C-520 de 2019, C-281 de 2021 y C-395 de 2021.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2021, reiterada en sentencias C-322 de 2021 y C-395 de 2021. En similar sentido, sentencia C-110 de 2019.

³⁹ Con base en la información y documentación remitida por Congreso de la República -*supra* Sección I C-, se sabe que el 23 de julio de 2019, un grupo de representantes a la Cámara presentó ante la secretaría general de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 046, “*por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización*”, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso 669 del 26 de julio de 2019.

⁴⁰ *Ibidem* (énfasis añadido). En similar sentido, sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019.

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2021.

⁴³ Corte Constitucional, sentencias C-110 de 2019 y C-170 de 2021.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2021 (énfasis añadido).

⁴⁵ *Ibidem* (énfasis añadido).

75. *La Ley 2075 de 2021 ordena gastos con cargo a los municipios.* La ley demandada modificó la regulación legal ya existente en materia de honorarios⁴⁶ y aportes a seguridad social⁴⁷ de los concejales -salvo aquellos sometidos por expresa disposición a regímenes especiales como el aplicable al Distrito Capital de Bogotá-⁴⁸. Las medidas fijadas por la norma cuestionada en estas dos materias son las siguientes:

Honorarios	- Aumento de los montos de los honorarios de los concejales por sesión en todas las categorías. Las categorías 4ª, 5ª y 6ª quedaron niveladas en el mismo valor (art. 2 inciso primero)⁴⁹. - Incremento anual de los honorarios en proporción igual a la variación del IPC del año inmediatamente anterior, a partir del 1º de enero de 2021 (art. 2 inciso segundo). - Fijación del número de sesiones ordinarias que dan lugar al pago de honorarios, así como del monto máximo de sesiones extraordinarias que también generan el pago de dicha contraprestación, de acuerdo con la categoría del municipio (art. 2, inciso tercero)⁵⁰. - Incompatibilidad de los honorarios con cualquier otra asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, salvo las derivadas de pensiones o sustituciones pensionales y demás excepciones de la Ley 4ª de 1992 (art. 2, parágrafo 1º)⁵¹.
-------------------	--

⁴⁶ El artículo 2º de la Ley 2075 de 2021 modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, “[p]or la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

⁴⁷ El artículo 3º de la Ley 2075 de 2021 modificó el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, “[p]or la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

⁴⁸ Decreto Ley 1421 de 1993, “[p]or el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

⁴⁹ Con la modificación introducida por la Ley 2075, los cambios en los honorarios por sesión de los concejales, según la categoría del municipio, fueron los siguientes: (i) Categoría Especial: pasó de \$347.334,00 a \$516.604,00; (ii) 1ª Categoría: pasó de \$294.300,00 a \$ 437.723,00; (iii) 2ª Categoría: pasó de \$212.727,00 a \$316.394,00; (iv) 3ª Categoría: pasó de \$170.641,00 a \$253.797,00; (v) 4ª Categoría: pasó de \$142.748,00 a \$212.312,00; (vi) 5ª Categoría: pasó de \$114.967,00 a \$212.312,00; (vii) 6ª Categoría: pasó de \$86.862,00 a \$212.312,00.

⁵⁰ “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.”

⁵¹ El artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, “[m]ediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política” establece: “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúanse las siguientes asignaciones: a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa; b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública; c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional; d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra; e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud; f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas; g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados. Parágrafo. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.”

	- Prohibición de que los honorarios mensuales que devenguen los concejales sean inferiores al salario mínimo legal mensual vigente (art. 2, párrafo 3°). - Remuneración de las sesiones de comisiones permanentes al mismo valor de las sesiones ordinarias, con el mismo límite en cuanto al número de sesiones fijado para estas últimas (art. 2, párrafo 4°). - Asunción por parte de las entidades territoriales de todo aumento en el valor de los honorarios de los concejales de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, en relación con los que actualmente perciben (art. 2, párrafo 5°). - Inaplicación de las anteriores reglas a los concejales del Distrito Capital de Bogotá, quienes se encuentran sujetos a un régimen especial (art. 2, párrafo 2°)⁵². - Derecho de los concejales a recibir el pago de sus honorarios mensuales dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes de su causación (art. 4).
Seguridad Social	- Derecho de los concejales a que, con cargo al presupuesto de las administraciones municipales respectivas, se coticen a su favor aportes a pensión, salud, riesgos laborales y caja de compensación familiar, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial (art. 3, inciso primero).⁵³ - Destinación del 0,6% de los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones -Ley 1176 de 2007, art. 2-⁵⁴ para la financiación de los costos en seguridad social de los concejales de municipios con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 4.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (art. 3, párrafo).

76. A partir de lo anterior, la Sala constata que, contrario a lo indicado por la Procuraduría General de la Nación -ver *supra* núm. 51-, la ley demandada sí ordena gastos, consistentes en (i) el aumento de los honorarios que perciben los concejales -salvo aquellos sometidos por expresa disposición a regímenes

⁵² Decreto Ley 1421 de 1993, “[p]or el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

⁵³ La regulación anterior a la Ley 2075, esto es, el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, establecía lo siguiente: “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. || 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.”

⁵⁴ Ley 1176 de 2007, “[p]or la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, artículo 2: “El artículo 4o de la Ley 715 de 2001, quedará así: ‘Artículo 4o. Distribución Sectorial de los Recursos. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el párrafo 2o del artículo 2o de la Ley 715 y los párrafos transitorios 2o y 3o del artículo 4o del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3o de la Ley 715, así: 1. Un 58.5% corresponderá a la participación para educación. 2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud. 3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico. 4. Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general.’”

especiales como los elegidos para servir al Distrito Capital de Bogotá⁵⁵ por la asistencia a las sesiones del respectivo concejo municipal; así como (ii) el pago de la totalidad de sus aportes a seguridad social con cargo al presupuesto de la entidad territorial respectiva, incluyendo pensión y caja de compensación familiar -según el régimen anterior⁵⁶, los concejales asumían el aporte a pensión y los municipios no hacían en su favor aportes a caja de compensación familiar-. Una vez causados, la normatividad no confiere al municipio la potestad de pagarlos o no. En consecuencia, al tratarse de una imposición legal y no de una simple autorización, se hacía exigible el deber orgánico de analizar el impacto fiscal de la medida durante el trámite de expedición de la ley -ver *supra* núm. 73 (i)-.

77. *El proyecto de ley que originó la expedición de la Ley 2075 de 2021 fue iniciativa del Congreso de la República.* Según consta en los antecedentes legislativos allegados a la presente actuación -*supra* Sección I C-, el 23 de julio de 2019, un grupo de representantes a la Cámara presentó ante la Secretaría General de dicha corporación el Proyecto de Ley 046 del mismo año, “*por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización*”⁵⁷. Esta iniciativa, a la postre, resultó en la Ley 2075 de 2021, “[p]or 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.” Por ende, la evaluación sobre la satisfacción o no del deber de análisis de impacto fiscal debe hacerse a la luz de las reglas previstas para proyectos de ley de origen congresual -ver *supra* núm. 73 (ii) a (iv)-.

78. *El Congreso aprobó las medidas que ordenaron gastos respecto de los honorarios de los concejales y sus aportes a seguridad social sin una mínima consideración acerca de su impacto fiscal.* Como se indicó -ver *supra* 73 (ii)-, aunque no se exige un análisis exhaustivo y detallado sobre este particular, la deliberación debe dar cuenta de que los legisladores cuando menos sí contaban con la información suficiente para comprender la incidencia de las medidas en las finanzas públicas. No de otra manera se podría entender satisfecha la obligación que tenían de analizar el impacto fiscal de sus determinaciones. Con el fin de evaluar si se cumplió o no con dicha obligación, a continuación la Sala recorrerá el trámite del citado proyecto de ley:

79. *Exposición de motivos e informe de ponencia para primer debate.* El proyecto original constaba de 4 artículos que se ocupaban de los siguientes asuntos: (a) el artículo 1° definía el objeto de la ley en similares términos a su título; (b) el artículo 2° adicionaba un párrafo al artículo 45 de la Ley 136 de 1994⁵⁸, en el que se exceptuaba del régimen de incompatibilidades de los concejales de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo con entidades públicas, a excepción del municipio para el que fueron elegidos, y de aquellos ubicados en el mismo departamento; (c) el artículo 3° establecía medidas para promover el

⁵⁵ Decreto Ley 1421 de 1993, Op cit.

⁵⁶ Ley 1551 de 2012, artículo 23.

⁵⁷ Gaceta del Congreso 669 del 26 de julio de 2019, pág. 21.

⁵⁸ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

acceso de los concejales a programas de formación profesional, tecnológica y técnica; y (d) el artículo 4º regulaba la vigencia y derogatorias⁵⁹.

80. Las disposiciones relativas al pago de los honorarios y la seguridad social de los concejales fueron incorporadas al proyecto durante el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, lo cual explica que ni la exposición de motivos ni el correspondiente informe de ponencia positiva para primer debate hayan incluido referencias al costo de las medidas que ulteriormente se agregaron al articulado. Es cierto que tanto la exposición de motivos⁶⁰ como el informe de ponencia⁶¹ contienen estadísticas acerca del monto de los honorarios percibidos por los concejales de acuerdo con las categorías de sus municipios; no obstante, tales cifras, a lo sumo, permiten ilustrar la situación que la iniciativa legislativa buscaba mejorar -los ingresos económicos de los concejales-, más no el costo de las medidas finalmente adoptadas para lograrlo, menos cuando estas no habían sido previstas para el momento en que tales documentos fueron elaborados.

81. *Informe rendido por la subcomisión designada para examinar las proposiciones presentadas al proyecto de ley.* En sesión del 13 de noviembre de 2019, la Comisión Primera de la Cámara resolvió aprobar el informe de ponencia positiva y nombrar una subcomisión para estudiar las veinte proposiciones que hasta ese momento habían sido presentadas⁶². Dicha subcomisión presentó su informe el 4 de junio de 2020, que contenía un cuadro comparativo entre el proyecto original, las proposiciones acogidas y el texto propuesto⁶³. Este contemplaba (i) la modificación del artículo 66 de la Ley 136 de 1994 para aumentar el valor de los honorarios de los concejales de acuerdo con la categoría de sus respectivos municipios -art. 2-⁶⁴; y (ii) la modificación del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, en el sentido de que las cotizaciones a seguridad social de los concejales en salud, pensión y riesgos laborales se harían

⁵⁹ Gaceta del Congreso 669 del 26 de julio de 2019, págs. 11 y 12.

⁶⁰ Exposición de motivos del Proyecto de Ley 046 de 2019 Cámara: “*Los concejales no son empleados públicos: son servidores públicos y no devengan salario, sino honorarios por asistir a las sesiones de debate. Hoy, un concejal de los municipios de categoría especial recibe \$497.692 mil pesos por asistir a una sesión de discusión, mientras los de categoría primera reciben \$421.699 mil y los de categoría sexta \$124.460 mil pesos, para un promedio mensual de \$726.016, que equivale casi a la cuarta parte de lo recibido por los de categoría especial y primera. || El 87.7% de los municipios pertenecen a la categoría sexta lo que muestra una distancia abismal entre esta gran mayoría y los centros urbanos que por múltiples razones han venido creciendo a un ritmo muy superior. || Como lo dio a conocer la Federación Colombiana de Concejos y Concejales (Fenacon), el valor de los honorarios para los concejales en 2019, es el definido en la Ley 1368 de 2009, el cual establece que se tendrá en cuenta el IPC del año anterior. Para el 2018 fue del 3,18%. || (...) || Por otro lado, actualmente como ya se acotó, los concejales en su gran mayoría se encuentran en municipios clasificados como de sexta categoría, en donde conforme a la Ley 136 de 1994 artículo 23, dispone que: || (...) || El ingreso promedio de los concejales percibidos por concepto de honorarios de acuerdo a su categoría en el país es el siguiente || (...) || Como se observa en la tabla, la diferencia que se presenta en los tres municipios de inferior categoría con respecto a los demás es hasta cinco veces menor, incluso los concejales de la categoría sexta reciben honorarios inferiores a un salario mínimo legal mensual, en una actividad que acorde a la norma actual genera una exclusividad.*” Gaceta del Congreso 669 del 26 de julio de 2019, págs. 17 – 18.

⁶¹ El informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes transcribe textualmente los mismos apartes de la exposición de motivos aquí citados -*supra* nota al pie 60-. Gaceta del Congreso 767 del 22 de agosto de 2019, págs. 19 – 20.

⁶² Acta 27 correspondiente a la sesión ordinaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del 13 de noviembre de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso 80 del 17 de febrero de 2020, pág. 19.

⁶³ Informe de Subcomisión al Proyecto de Ley 046 de 2019 del 4 de junio de 2020 remitido a la Corte Constitucional por la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante oficio C.P.3.1-0432021 del 9 de agosto de 2021.

⁶⁴ Con la modificación propuesta en el informe de la subcomisión, los honorarios por sesión de los concejales, según la categoría del municipio, aumentarían de la siguiente manera: (i) Categoría Especial: de \$347.334,00 a \$516.604,00; (ii) 1ª Categoría: de \$294.300,00 a \$ 437.723,00; (iii) 2ª Categoría: de \$212.727,00 a \$316.394,00; (iv) 3ª Categoría: de \$170.641,00 a \$253.797,00; (v) 4ª Categoría: de \$142.748,00 a \$212.312,00; (vi) 5ª Categoría: de \$114.967,00 a \$212.312,00; (vii) 6ª Categoría: de \$86.862,00 a \$212.312,00.

con cargo al presupuesto de la administración municipal -art. 3-⁶⁵. En el aludido informe de la subcomisión no se aprecia ninguna mención acerca de los costos que acarrearían las medidas relativas al aumento de los honorarios de los concejales y el pago de su seguridad social.

82. *Primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.* El articulado propuesto por la subcomisión, con las temáticas ya referidas, fue debatido y aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en primer debate llevado a cabo en sesión del 15 de junio de 2020⁶⁶. En uso de la palabra, el representante ponente José Gustavo Padilla Orozco ofreció una presentación del proyecto, en la que hizo un recuento del trámite dado a la iniciativa, resaltó la importancia de la labor que cumplen los concejales y la necesidad de mejorar su situación económica, y explicó las modificaciones propuestas por la subcomisión⁶⁷. Ninguna mención hizo de los costos que traería el aumento de los honorarios de los concejales, ni la asunción de sus pagos a seguridad social, como tampoco esto se dilucidó durante la deliberación. Por el contrario, en ella dos de los representantes expresaron sus preocupaciones acerca de la financiación de tales medidas⁶⁸, así como de la necesidad de contar con el concepto del gobierno nacional habida cuenta del

⁶⁵ El artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 establecía: “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.”

⁶⁶ Acta 54 del 15 de junio de 2020, publicada en la Gaceta del Congreso 514 del 14 de julio de 2020, págs. 76 a 83. El articulado aprobado, posteriormente publicado con el informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, era el siguiente: “**Artículo 1°. Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un SMMLV, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública. || **Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, integrando el valor de la tabla para los concejos de los municipios de cuarta, quinta, y sexta categoría, la cual quedará así: Artículo 66. Causación de honorarios.** Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, será señalado en la siguiente tabla: Categoría - Honorarios por sesión || Especial - \$516.604 || Primera - \$437.723 || Segunda - \$316.394 || Tercera - \$253.797 || Cuarta - \$212.312 || Quinta - \$212.312 || Sexta - \$212.312 || A partir del primero (1°) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al 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 1°. Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4° de 1992. || Parágrafo 2°. Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia. || Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, dejando a cargo de la administración de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, la cotización de la Seguridad Social de sus Concejales, entendiéndose como Seguridad Social, la Salud, Pensión y ARL, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 23. Los Concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, y ARL, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial. || Para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva seguridad social, en conjunto y en su respectivo porcentaje con cargo al presupuesto de la administración municipal. || Los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización de la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional. || Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.” (Gaceta del Congreso 657 del 10 de agosto de 2020, pág. 4).

⁶⁷ *Ibidem*, págs. 78 a 79.

⁶⁸ Al respecto, el representante Germán Navas Talero manifestó: “[h]ay municipios que no tienen con qué pagar una enfermera, entonces le quitarían lo poquito que les queda para la enfermera, para dárselo entonces al Concejal. A mí tienen que explicarme muy bien, cómo es que las finanzas del municipio no se van a afectar, para que yo se lo acompañe, de lo contrario lo votaría negativo.” *Ibidem*, pág. 81.

impacto presupuestal que estas representaban⁶⁹. En estas condiciones, y sin profundizar en los costos de las medidas y la fuente con la que se sufragarían, la Comisión resolvió impartir su aprobación al proyecto.

83. *Informe de ponencia positiva para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.* En este documento, presentado el 24 de julio de 2020 por el representante ponente José Gustavo Padilla Orozco, trajo a colación varias manifestaciones de apoyo a la iniciativa por parte de distintos concejos municipales, y reiteró, en términos casi idénticos, lo expuesto en el informe de ponencia para primer debate acerca de los ingresos percibidos por los concejales⁷⁰. Ninguna consideración se incluyó en el informe acerca del impacto fiscal de las medidas contenidas en la propuesta de articulado.

84. *Segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.* En sesión del 19 de agosto de 2020, la Plenaria de la Cámara de Representantes debatió y aprobó el proyecto de ley⁷¹, con las siguientes modificaciones: (i) al artículo 2° sobre los honorarios de los concejales se le agregaron dos párrafos -3 y 4-, indicando (a) que los honorarios mensuales de estos no pueden ser

⁶⁹ En este sentido, el representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta: “[m]e preocupa, obviamente hay otra preocupación, que hay dos preocupaciones adicionales, que son la primera es que este necesita aval del Gobierno, pero pues usted sabe que el aval del Gobierno puede venir en los debates posteriores, hasta el último debate podemos tener el aval del Gobierno porque implica unas erogaciones presupuestales. Este sí necesita aval, no como cuando decimos que la proposición la avala el Ponente o no, no este sí necesita aval del Gobierno.” Ibidem, pág. 80.

⁷⁰ Gaceta del Congreso 657 del 10 de agosto de 2020, págs. 1 – 5.

⁷¹ Acta 143 del 19 de agosto de 2020, publicada en la Gaceta del Congreso 723 del 22 de junio de 2021, págs. 89 a 112. El articulado aprobado, publicado en la Gaceta 857 del 4 de septiembre de 2020, págs. 1 – 2, era el siguiente: “**Artículo 1°. Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un SMMMLV, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública. || **Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, integrando el valor de la tabla para los concejos de los municipios de cuarta, quinta, y sexta categoría, la cual quedará así: **Artículo 66. Causación de honorarios.** Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, será señalado en la siguiente tabla: Categoría - Honorarios por sesión || Especial - \$516.604 || Primera - \$437.723 || Segunda - \$316.394 || Tercera - \$253.797 || Cuarta - \$212.312 || Quinta - \$212.312 || Sexta \$212.312. || A partir del primero (1°) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al 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 1°.** Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4° de 1992. || **Parágrafo 2°.** Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia. || **Parágrafo 3°.** En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente. || **Parágrafo 4°.** Las sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos límites definidos en este artículo para las sesiones ordinarias. || **Artículo 3°.** Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, dejando a cargo de la administración de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, la cotización de la Seguridad Social de sus Concejales, entendiéndose como Seguridad Social, la Salud, Pensión y ARL, el cual quedará de la siguiente manera: **Artículo 23.** Los Concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial. || Para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva seguridad social, en conjunto y en su respectivo porcentaje con cargo al presupuesto de la administración municipal. || Los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización de la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional. || **Artículo nuevo: pago oportuno honorarios.** Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, cómo máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios. **Artículo 4°. vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, y (b) que las sesiones de comisiones permanentes serían remuneradas con el mismo valor que las sesiones ordinarias, y estarían sujetos a los mismos límites previstos para estas; (ii) al artículo 3° sobre los aportes a seguridad social de los concejales con cargo a las administraciones municipales, se le adicionó el pago correspondiente a las cajas de compensación familiar; y (iii) se agregó un artículo nuevo en el que se estableció el derecho de los concejales a recibir el pago de sus honorarios dentro de los primeros cinco días del mes siguiente a su causación.

85. Durante el debate, la mayoría de las intervenciones se orientó a exaltar la labor de los concejales y a saludar las medidas que buscaban mejorar su situación económica y de esta manera dignificar su rol. Algunos representantes manifestaron su inquietud por los costos y la financiación de la iniciativa⁷², mientras que la representante Neyla Ruiz Correa, aunque reconoció que la finalidad del proyecto era loable, expresó su preocupación por el impacto que este tendría en las finanzas de los municipios, hizo un estimativo general sobre lo que ella consideraba podría llegar a ser el costo de la iniciativa para ciertos municipios:

*“Mi preocupación enorme es porque ya con el sólo hecho de nivelar los honorarios, **estamos causándole un gasto adicional, digámoslo así, o una carga adicional**, porque es muy bien merecida por parte de los Concejales, en eso estamos muy de acuerdo, en que cuarta y quinta categoría tengan los mismos honorarios; **pero haciendo cálculos para nuestros municipios de sexta categoría, que son la mayoría en el país, estamos hablando de alrededor de 52 millones para los municipios que tienen siete Concejales y 67 millones de pesos para los municipios que tienen nueve Concejales, que para un Municipio de sexta categoría es una carga ya bastante grande**; más aún, cuando todos conocemos que para el próximo año, se va aplicar de lleno el censo del DANE 2018, donde más de 400 municipios, precisamente de estas categorías, van a resultar bastante afectados, conocidos por el Sistema General de Participaciones. || En esto está soportada mi proposición, para que al menos el Estado por intermedio de estas entidades, se hagan cargo, o asuman el tema de la seguridad social de los Concejales. Sabemos que para la ADRES y para el Fondo de Solidaridad, que ya de por sí tiene un 75% de aporte para los Concejales, en apoyo, no va a ser imposible poder que asuma esta carga; **pero para nuestros municipios asumir ambas cargas, en la compensación y***

⁷² Al respecto, ver las intervenciones de los siguientes representantes: (i) Oscar Darío Pérez Pineda: “...si trasladáramos por esta proposición ese costo al Sistema General de Seguridad Social, implicaría unos costos fiscales que requerirían, primero la cuantificación y segundo la fuente de los recursos, porque así lo dice lo dice la Ley 819, que es la Ley de Responsabilidad Fiscal; si el proyecto no tuviese eso, corre un altísimo nivel de riesgo de que colapse en el evento que alguien lo demande y le quitaríamos seguridad jurídica. || (...) Entonces entendiendo muy bien el alcance de la proposición, acomodarle la inversión, que no se sabe cuánto es a la fuente nacional y pone en riesgo el proyecto, respecto de que no cumple con una ley que para estos criterios es orgánica, cómo es la Ley de Responsabilidad Fiscal y puede entonces, poner en peligro el proyecto”-Gaceta del Congreso 723 del 22 de junio de 2021, págs. 97-98-; y (ii) Oscar Tulio Lizcano: “Con los ataques para estos proyectos de ley, debemos ser más juiciosos, por el artículo 5° de la Ley 819, que es muy importante que lo tengamos siempre presente, no solo para este proyecto, sino para muchos de lo que se llama la responsabilidad fiscal, el plan financiero, las metas de superávit, el nivel de la deuda pública y el análisis de la sostenibilidad; todos esos estudios son muy importantes, casi que es la regla de oro para efectos de uno trabajar este tipo de proyectos, ya que siempre se caen en la Corte, por cuanto una demanda por falta de el cumplimiento de esta ley, generalmente, y otros, por supuesto” -ibid. pág. 100-.

en el tema de honorarios, que ya hablamos más o menos de cuántos recursos, más el tema de seguridad social y aún más si hablamos de Cajas de Compensación; de verdad que va a ser una carga bastante grande para nuestros municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.”⁷³

86. Por su parte, a propósito de la misma inquietud, el representante ponente José Gustavo Padilla Orozco indicó:

“Nosotros hemos hecho un cálculo, de que en los municipios de categoría quinta, el valor adicional por año sería de 30 millones de pesos y en la categoría sexta, sería de 52 millones de pesos al año, teniendo en cuenta, que si bien es cierto, en la categoría cuarta, quinta y sexta, los Concejales trabajan 70 sesiones anuales y 20 extraordinarias, no siempre, son muy pocos los municipios en donde los Alcaldes citan a sesiones extraordinarias, porque precisamente, no lo consideran necesario; es decir, por eso los costos están calculados, más o menos en estos términos; sin embargo, a pesar de la nivelación que se le está haciendo con el proyecto, un Concejal de esa categoría no pasará de \$1.088.000 pesos mensuales; si se hace esta nivelación, en el momento, los Concejales de categoría quinta y sexta no alcanzan en el Salario Mínimo Legal Mensual y mucho más que tienen que pagar de allí más o menos, \$150.000 pesos, de lo que tiene que ver con pensión y con ARL.”⁷⁴

87. Aparte de las intervenciones de los representantes Ruiz Correa y Padilla Orozco, sobre las que la Sala volverá más adelante *-infra* núm. 96-, durante la deliberación no existieron más menciones a la cuantificación de los costos que acarrearía el proyecto.

88. *Informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Primera del Senado.* Una vez aprobado el proyecto por la Cámara, este inició su trámite en el Senado bajo el número 253 de 2020. El 30 de septiembre de 2020 se publicó el informe de ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Primera del Senado, rendido por la senadora ponente Esperanza Andrade Serrano⁷⁵. Este dedicó sendos capítulos al objeto del proyecto, las consideraciones que lo justificaban, su conveniencia, el trámite y antecedentes de la iniciativa. En forma similar a los informes de ponencia positiva rendidos durante el trámite del proyecto en la Cámara de Representantes, el informe presentado por la senadora Andrade Serrano evidenció con cifras y gráficos los montos de los honorarios de los concejales, y expresó una preocupación por incrementarlos, ya que en la mayoría de los casos resultaban siendo inferiores al salario mínimo legal mensual. Por otra parte, el informe profundizó sobre la asunción de los pagos a seguridad social de los concejales *-incluyendo el aporte a caja de compensación familiar-* por parte de las administraciones municipales. No obstante, ninguna referencia contenía el informe acerca de los costos que generaría el aumento de los honorarios de los concejales y la asunción de sus

⁷³ Gaceta del Congreso 723 del 22 de junio de 2021, pág. 97 (énfasis añadido).

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 99 (énfasis añadido)

⁷⁵ Gaceta del Congreso 1038 del 30 de septiembre de 2020, págs. 9 – 12.

aportes a seguridad social, como tampoco respecto de las fuentes alternas de financiación de tales erogaciones.

89. *Primer debate ante la Comisión Primera del Senado.* En sesión del 18 de diciembre de 2020, la Comisión Primera del Senado debatió y aprobó el proyecto de ley con las siguientes modificaciones: (i) se adicionó un quinto párrafo al artículo 2° señalando que todo aumento sobre los honorarios de los concejales de cuarta, quinta y sexta categoría estaría a cargo de la Nación, “*para lo cual se autoriza al Gobierno Nacional para realizar los traslados y ajustes presupuestales necesarios de acuerdo con la Ley 819 de 2003*”; y (ii) se redujo la redacción del artículo 3° sobre la seguridad social de los concejales a un solo inciso en el que se estableció que estos tendrían derecho a que sus respectivas cotizaciones a seguridad social -pensión, salud, riesgos laborales y caja de compensación familiar- se hicieran con cargo al presupuesto del respectivo municipio sin que esto significase una vinculación laboral⁷⁶.

90. Durante el debate, los intervinientes discutieron acerca de la necesidad de mejorar los ingresos de los concejales⁷⁷, y varios de ellos expresaron su preocupación por el impacto que la iniciativa tendría en las finanzas de los

⁷⁶ Gaceta del Congreso 1524 del 18 de diciembre de 2020, págs. 9 a 26. Tomada de: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>. El texto aprobado por la Comisión, publicado junto con el informe de ponencia positiva para segundo debate ante la plenaria del Senado (Gaceta del Congreso 1257 del 6 de noviembre de 2020, págs.15 a 19) es el siguiente: “**Artículo 1°. Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un SMLV, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública. || **Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, integrando el valor de la tabla para los concejos de los municipios de cuarta, quinta, y sexta categoría, la cual quedará así: **Artículo 66. Causación de honorarios.** Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, será señalado en la siguiente tabla: Categoría - Honorarios por sesión || Especial - \$516.604 || Primera - \$437.723 || Segunda - \$316.394 || Tercera - \$253.797 || Cuarta - \$212.312 || Quinta - \$212.312 || Sexta \$212.312. || A partir del primero (1°) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al 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 1°.** Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4° de 1992. || **Parágrafo 2°.** Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia. || **Parágrafo 3°.** En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente. || **Parágrafo 4°.** Las sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos límites definidos en este artículo para las sesiones ordinarias. || **Parágrafo 5°** Todo aumento en el valor que los concejales de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, reciben por concepto de honorarios en relación con la que actualmente perciben, estará a cargo de la Nación, para lo cual se autoriza al Gobierno Nacional para hacer los traslados y ajustes presupuestales necesarios de acuerdo con la Ley 819 de 2003. || **Artículo 3°.** Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, dejando a cargo de la administración de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, la cotización de la Seguridad Social de sus concejales, entendiéndose como Seguridad Social, la Salud, Pensión y ARL, el cual quedará de la siguiente manera: **Artículo 23.** Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial. || **Artículo 4°: Pago oportuno honorarios.** Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, cómo máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios. **Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

⁷⁷ En este sentido, véanse las intervenciones de los senadores Esperanza Andrade, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Alexander López Maya, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, entre otros (Gaceta del Congreso 1524 del 18 de diciembre de 2020, págs. 9, 10, 11, 13, 14, 17).

municipios⁷⁸. En cuanto a los costos que podría acarrear el proyecto, la senadora Angélica Lozano Correa adujo de manera general que estos podrían ascender a la suma de noventa y dos mil millones de pesos (\$92.000.000.000,00)⁷⁹, mientras que la senadora Paloma Valencia Laserna habló de setenta y seis mil millones de pesos (\$76.000.000.000,00)⁸⁰. No existió, durante el debate, ninguna referencia adicional al respecto.

91. Sobre la financiación de las medidas contempladas en el articulado, varios senadores propusieron que la Nación asumiera el costo de los mayores valores a pagar a los concejales⁸¹, aunque era claro para aquellos que tal posibilidad debía discutirse y concertarse con el gobierno nacional⁸². Más sin

⁷⁸ Intervenciones, entre otras, de los siguientes senadores: (i) Angélica Lozano Correa: “no creo que sea razonable cargarle a los municipios que como bien lo señala la mayoría 967 municipios son de categoría sexta.” (Gaceta del Congreso 1524 del 18 de diciembre de 2020, pág. 12); (ii) Gustavo Petro Urrego: “...casi toda esta categoría de municipios pequeños, viven de las transferencias nacionales. || (...) || ... ¿qué sacamos poniéndole emolumentos, salarios relativamente grandes comparados con el resto de la población que vive en ese municipio al concejal? || Si no es acabar de debilitar las finanzas de ese pequeño municipio, entonces por eso yo no acompaño el proyecto...” (ibidem, pág. 15); (iii) Temístocles Ortega Narváez: “...cualquier recurso, cualquier dinero que se utilice el presupuesto de un municipio, de un departamento, o de la nación, para incrementar los gastos de funcionamiento, es decir para subir salarios y otras erogaciones, es un recurso y un dinero que se le resta a la inversión, que se le quita a la vereda, al corregimiento, al barrio, a la comuna, al municipio al departamento. Es claro, entonces uno se dice que va a generar desarrollo, y empleo, y bienestar a la comunidad, y por otro lado diciendo que va a utilizar recursos para incrementar salarios de quien sea, los dos conceptos son excluyentes.” (ibidem, pág. 18); (iv) Fabio Amín Saleme: “...la inquietud principal es el costo fiscal que puede tener cambia la remuneración o el reconocimiento de los honorarios para los concejales, particularmente la cuarta, quinta y sexta categoría, en cuanto a los municipios del país.” (ibidem, pág. 21).

⁷⁹ Gaceta del Congreso 1524 del 18 de diciembre de 2020, pág. 12.

⁸⁰ Ibidem, pág. 21.

⁸¹ En este sentido, las intervenciones de los siguientes senadores: (i) Carlos Eduardo Enríquez Maya: “Yo estoy de acuerdo en el incremento, los señores concejales solo viven de esas dietas o de sus honorarios, y sería justo señor Presidente que de parte de la Comisión primera del Senado de la República se envíe una solicitud al gobierno para que esa carga fiscal la asuma el Estado. || (...) || [D]e manera que acudo a los señores Senadores y Senadoras, que le demos viabilidad a este proyecto de ley, aclarando que la responsabilidad fiscal está en manos del Gobierno nacional.” (Gaceta del Congreso 1524 del 18 de diciembre de 2020, pág. 13); (ii) Iván Leonidas Name Vásquez: “De tal manera que ahí hay un mecanismo de anticorrupción, cuando hablamos de darle siquiera un nivel digno a la remuneración de ellos, que el impacto fiscal pueda ser asumido por el gobierno central en este diferencial senador Roosevelt, habría que estudiar eso senadora Esperanza desde el punto de vista técnico jurídico, sí.” (ibidem, pág. 17); (iii) Temístocles Ortega Narváez: “...si intentamos que esto siga su curso, coincido con quienes han planteado aquí que hagamos un esfuerzo porque estos gastos que se aumentan al funcionamiento de los municipios por concepto de estos incrementos salariales y demás estén a cargo de la nación” (ibidem, pág. 18); (iv) Roosevelt Rodríguez: “yo por supuesto tuve la misma preocupación que expresaba el doctor Temístocles Ortega en que en estos municipios cargarle esa responsabilidad a las alcaldías es difícil. || Por eso hemos firmado una proposición para que sea a la nación, para que en cumplimiento de la responsabilidad que tienen el Gobierno nacional debe agenciar, de estimular la participación ciudadana sea la que se encargue del pago de los honorarios de los concejales en esos municipios en una suma que no sea inferior al salario mínimo.” (ibidem, pág. 20).

⁸² Al respecto, ver las intervenciones de los siguientes senadores: Esperanza Andrade -ponente-: “entendemos que hay un impacto fiscal para el municipio, por supuesto, habrá que buscarle una salida y eso lo dejaré posteriormente de constancia || En el Gobierno nacional con el Ministerio de Hacienda porque el impacto fiscal será para los municipios, y entendemos que hoy los municipios, el presupuesto obviamente no les alcanza, pero continuando con la exposición del proyecto, ven ustedes ahí el valor de lo que gana cada concejal, empezando por la categoría primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, y sexta, pero no olvidemos que este proyecto pretende únicamente incrementar la tarifa de honorarios de los concejales de cuarta, quinta, y sexta pero que en la práctica como les explicaba con estas cifras son más del 90% de los concejales del país que se van a beneficiar.” (Gaceta del Congreso 1524 del 18 de diciembre de 2020, pág. 11); (ii) Temístocles Ortega Narváez: “De manera que para no dar más debate a un tema que, repito, tiene una enorme profundidad, pero aquí todo es limitado, yo propondría a la Comisión Primera y a la señora ponente nuestra querida Senadora amiga y paisana y jefa Esperanza que miremos de qué manera entre todos hablando con el Gobierno podemos acordar con el Gobierno nacional que asuma la nación estos costos adicionales. Que para la nación no son mucho, mientras que para un municipio es una suma importante para su inversión, esto no es realmente un valor trascendente para la nación, esto hasta con los propios rendimientos de las cuentas de la nación se pueden cancelar estos recursos. || (...) || De modo que para conciliar las dos posiciones parece que bien podríamos señor Presidente y queridos colegas hablar con la nación inmediatamente para poder lograr ojalá que la nación asuma estos costos y de esa manera liberamos a los municipios de costos que con seguridad no están en condiciones de asumir.” (ibidem, pág. 18); (iii) Santiago Valencia González: “De todas maneras yo esperaré que pudiésemos doctora Esperanza encontrar un camino con el Gobierno nacional para que esto no sufra la misma suerte de la ley que aprobamos para los honorarios de los ediles, y que le haga un acto de

embargo, la Comisión finalmente aprobó la iniciativa, disponiendo que el aumento de los honorarios de los concejales sería asumido por la Nación, mientras que los pagos a seguridad social correrían por cuenta de los municipios.

92. *Informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado.* El 3 de noviembre de 2020, la senadora Esperanza Andrade presentó informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley en cuestión ante la Plenaria del Senado⁸³. En dicho documento, (i) hizo una descripción del objeto de la iniciativa y de las medidas que la conforman; (ii) expuso la justificación y conveniencia del proyecto de ley en similares términos a los informes de ponente para anteriores debates; (iii) estimó que, con el aumento propuesto, los honorarios mensuales de los concejales de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categorías pasarían de novecientos sesenta y ocho mil ochocientos diecisiete pesos (\$968.817,00) a un millón quinientos noventa y dos mil trescientos cuarenta pesos (\$1.592.340,00) aproximadamente -incluyendo sesiones ordinarias y extraordinarias-; e (iv) hizo un recuento del trámite legislativo del proyecto. Por último, (v) en el acápite del informe denominado “*Impacto Fiscal*” únicamente se indicó que “[a]ntes de la radicación de la presente ponencia, se solicitó al Ministerio de Hacienda, rendir concepto Fiscal respecto del presente proyecto de ley, teniendo las modificaciones que fueron acogidas en la sesión del 28 de octubre de 2020 en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República.”⁸⁴

93. *Segundo debate ante la Plenaria del Senado.* El 14 de diciembre de 2020, la Plenaria del Senado debatió y aprobó el proyecto de ley⁸⁵, con las siguientes modificaciones: (i) el aumento de los honorarios de los concejales de 4ª, 5ª y 6ª categoría ya no correría por cuenta de la Nación sino de las entidades territoriales; (ii) se destinaría el 0,6% del Sistema General de Participaciones de propósito general para financiar la seguridad social de los concejales de municipios con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 4000 salarios mínimos legales mensuales vigentes; (iii) se exceptuarían del régimen de incompatibilidades de los concejales -Ley 136 de 1994, artículo 45-, y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con entidades estatales -Ley 80 de 1993, art. 8.f- a los concejales de 4ª, 5ª y 6ª categoría que celebren de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la

justicia a los concejales de los municipios más pequeños del país que son el 80% o más de todos los municipios que tiene Colombia.” (ibidem, pág. 20); (iv) Paloma Valencia Laserna: “Está la alternativa por supuesto de que sea la nación, pero eso tendría que decirlo el Ministro de Hacienda y el Gobierno nacional hasta cuánto podría ser, pero podríamos explorar que aumentáramos el pago por sesiones de manera que pudiéramos llevar los a unos ingresos mayores, y garantizar eso sí toda la cotización de seguridad social. || (...) || Entonces, yo pediría presidente, que la señora ponente pudiera tener una reunión con el Ministro de Hacienda para ver hasta donde pudiera el Gobierno nacional aportar, y si no llegamos al salario mínimo que estamos pensando, pues podríamos hacer un incremento significativo de lo que se está pagando por sesión.” (ibidem, pág. 21); (v) Fabio Amín Saleme: “Yo sí que estaría de acuerdo y ojalá podamos tener presidente la manera de suspender el debate, de poder estudiar las proposiciones, llegar a un acuerdo, y si necesitamos conversar con el Ministerio de Hacienda para alcanzar el reconocimiento del costo fiscal de esta iniciativa por lo menos y avanzar en lo que respecta que las cotizaciones de salud y de pensión para aquellos concejales que devengan menos de un salario mínimo mensual legal vigente, esta se puedan aplicar de manera directa sobre la base el mínimo devengado.” (ibidem, pág. 21).

⁸³ Gaceta del Congreso 1257 del 6 de noviembre de 2020, págs.15 a 19.

⁸⁴ Ibidem, pág. 19.

⁸⁵ Acta 39 de la sesión del 14 de diciembre de 2020 publicada en la Gaceta del Congreso 148 del 19 de marzo de 2021, págs. 21 a 37.

gestión solo para efectos de ejercer su profesión, arte u oficio en jurisdicciones distintas a la del municipio donde fueron elegidos -artículos nuevos-⁸⁶.

94. La deliberación en la Plenaria del Senado se desarrolló en su mayor parte en torno a tres temas: (i) la importancia de la labor de los concejales y la necesidad de mejorar sus ingresos; (ii) una proposición aditiva para modificar el régimen de inhabilidades que aplica a tales funcionarios; y (iii) la cuestión acerca de quién -la Nación o el municipio respectivo- debería asumir los mayores valores a pagar por concepto del aumento de los honorarios de los concejales y de su seguridad social. En relación con este último tópico, que es el relevante frente al problema jurídico que debe resolver esta Corte, la discusión transcurrió de la siguiente manera:

- (i) La senadora ponente Esperanza Andrade presentó un estimativo de los honorarios mensuales de los concejales con los aumentos propuestos en

⁸⁶ El texto del articulado aprobado por la Plenaria del Senado, publicado en la Gaceta del Congreso 1564 del 30 de diciembre de 2020, págs. 11 a 12, es el siguiente: “**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un SMMLV, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública. || **Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual quedará así: **Artículo 66. Causación de honorarios.** Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, será señalado en la siguiente tabla: Categoría - Honorarios por sesión || Especial - \$516.604 || Primera - \$437.723 || Segunda - \$316.394 || Tercera - \$253.797 || Cuarta - \$212.312 || Quinta - \$212.312 || Sexta \$212.312. || A partir del primero (1°) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al 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 1°.** Los honorarios son incompatibles con cualquier designación 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 2°.** Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia. || **Parágrafo 3°.** En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente. || **Parágrafo 4°.** Las sesiones de Comisiones Permanentes a las que asistan los concejales serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos límites definidos en este artículo para las sesiones ordinarias. || **Parágrafo 5°.** Todo aumento en el valor que los concejales de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, que reciban por concepto de honorarios en relación con la que actualmente perciben, estará a cargo de las entidades territoriales. || **Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así: **Artículo 23.** Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial. || **Parágrafo.** Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4000 SMLMV, se destinará el 0,6% del Sistema General de Participaciones de propósito general, contemplado en artículo 2° de la Ley 1176 de 2006. || **Artículo 4°.** **Pago oportuno de honorarios.** Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, como máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios. || **Artículo 5°.** **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. || **Artículo (Nuevo).** Adiciónese un parágrafo tercero al artículo 45 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará de la siguiente forma: **Parágrafo 3°.** Se exceptúa del régimen de incompatibilidades la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión solo para efectos de ejercer su profesión, arte u oficio a los concejales de los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta con otras entidades territoriales del nivel municipal, salvo en el municipio donde fue elegido. En todo caso, los concejales tendrán en cuenta los contratos a los que se refiere el presente parágrafo en la valoración de eventuales conflictos de intereses. || **Artículo (Nuevo).** Adiciónese un parágrafo cuarto al artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma: **Parágrafo 4°.** La inhabilidad prevista en el literal f) del ordinal primero de este artículo no se aplicará en relación con los concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión solo para efectos de ejercer su profesión, arte y oficio, con otras entidades territoriales del nivel municipal salvo en el municipio donde fue elegido. En todo caso, los concejales tendrán en cuenta los contratos a los que se refiere el presente parágrafo en la valoración de eventuales conflictos de intereses.”

la iniciativa y de acuerdo con sus categorías⁸⁷, y explicó que si bien el proyecto aprobado en la Comisión Primera del Senado disponía que dicho incremento fuera asumido por la Nación, en reuniones sostenidas con el viceministro de Hacienda para tratar el tema este manifestó que legalmente no era posible que la Nación transfiriera recursos a los municipios para el pago de los honorarios de sus concejales. Por consiguiente, se concertó con el gobierno nacional que dicha erogación fuera asumida por los municipios, mientras que el gobierno contribuiría con parte de la financiación de los pagos a seguridad social.⁸⁸

- (ii) Varios intervinientes manifestaron su preocupación por las dificultades presupuestales que los municipios tendrían para asumir el pago de las medidas objeto de discusión, e insistieron en que el gobierno nacional asumiese el pago del aumento de los honorarios de los concejales⁸⁹.

⁸⁷ “[C]on este proyecto se presenta una variación significativa en comparación con los que actualmente perciben por concepto de honorarios ya lo dijimos igualmente los de categoría primera, segunda y tercera frente a los de categorías cuarta quinta y sexta aquí hay una conversión de cuanto es, el promedio y volvemos a tener la cifra de 753 mil 602 mensualmente para los honorarios de los concejales de categoría sexta. Aquí está el estimativo como ya la habíamos explicado, de cada uno de los concejos dependiendo de las categorías y el promedio saben ustedes que, los concejales no sesionan en todo el año solamente tienen por cuatros periodos y, por eso, se hace la conversión en el promedio de lo que reciben y cuanto seria lo que mensualmente realmente un concejal de estas categorías está devengando” (Gaceta del Congreso 149 del 19 de marzo de 2021, pág. 24).

⁸⁸ “Quiero explicarle a los Congresistas que nos habíamos demorado en concertar con el Gobierno nacional con los concejales en el entendido que los honorarios que se incrementan el impacto fiscal lo va tener el municipio el señor alcalde y, entonces, hemos concertado una proposición con el Gobierno nacional en el sentido de que queda el proyecto que los honorarios se incrementan los va asumir el territorio los entes territoriales, es decir, los municipios ahora miraremos las dos proposiciones que, se radicaron para complementar el proyecto de ley en el sentido que además, de incrementar los honorarios queda claro para ustedes Congresistas que, el incremento lo asumirá la entidad territorial, o sea, el municipio de los honorarios. || Y, que la seguridad social para que la Nación igualmente ayude a los municipios y aporte una parte de este incremento será por cuenta del Gobierno nacional. Primero el proyecto venia que todo lo asumiera el municipio, pero realmente hemos entendido los alcaldes algunos han hecho lobby para que no les cause este proyecto tanto impacto fiscal, hemos hecho reuniones con el Ministerio de Hacienda buscándole una salida para que el impacto fiscal para los municipios no se tan grande, entonces, eso consiste el artículo 3° en la cotización y en la seguridad social que se modifica es al artículo 23 || (...) ...las dos proposiciones que tenemos radicadas ahí en la Secretaria es el cambio de que los honorarios se incrementen y que estén a cargo de los entes territoriales y que en cambio la seguridad social este a cargo del Gobierno nacional” (Ibidem, págs. 24 a 25). Posteriormente, en una segunda intervención, la senadora manifestó: “...reitero que lo que demos tratado es de acordar tanto con los senadores como con el Ministerio de Hacienda el tema del pago de los honorarios, pero encontramos con el vice Londoño su argumento de que no se podía asumir por parte de la Nación los honorarios habida cuenta que serían transferencias para pagar honorarios y la ley no lo permite. Entonces, yo insisto, hago estas explicaciones, pero insisto en que podamos aprobar el proyecto tal como está, tal como lo hemos presentado en el informe. Algunos de ustedes congresistas lo dijeron, la discusión de este proyecto de ley arrancó en el 2019, luego que si no se aprueba en este momento el proyecto ya se hunde y el esfuerzo que se ha hecho en dos años estaría finiquitado si no se aprueba en el día de hoy” (Ibidem, pág. 31).

⁸⁹ Al respecto, ver las intervenciones de los siguientes senadores: (i) Luis Fernando Velasco Chaves: “... la idea es, que estos recursos provengan de la Nación || (...) || ... entonces, Roosevelt si mi memoria no me falla no sé si habíamos encontrado o se había planteado un Fondo Nacional que ayude a financiar este aumento que, evidentemente para algunos municipios se vuelve impagable, pero tenemos que hacer justicia con los concejales y creo que los recursos no con muy altos, entre otras cosas porque haría un fondo que le aportaría al municipio por los concejales y no es un fondo que se crezca con prestaciones etc., porque de eso no se trata || ... entonces, yo sí creo que tenemos que buscar es un mecanismo para que la Nación concorra en este costo, que es un buen costo para la democracia ayudemos en ese proyecto y saquémoslo bien.” (Ibidem, pág. 27); (ii) Carlos Eduardo Enríquez Maya: “... reitero los municipios no tienen sus finanzas para responder por este ajuste a los honorarios de los señores concejales. Hemos venido trabajando con la señora Senadora Esperanza Andrade con otros colegas respondiendo a las solicitudes que ha hecho la Comisión Primera del Senado en dos oportunidades por unanimidad para que estos recursos los paguen la Nación de manera que, de manera que, dejo estos temas como reflexión para no tener dificultades en el inmediato porvenir” (Ibidem, págs. 27-28); (iii) Didier Lobo Chinchilla: “respaldemos esta iniciativa de dignificar a los concejales de Colombia de quinta, sexta categorías, sabiendo que se tiene una dificultad fiscal para los entes territoriales para los alcaldes que tendrían que entrar asumir un porcentaje y hoy, para nadie es un secreto la dificultad financiera que tienen precisamente los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, por ello, dejamos abierta la ventana para que hoy aprobemos este proyecto y se convierta en ley de la República, pero que con la iniciativa de todos los Partidos propongamos abrir un nuevo espacio a través de otros proyectos o que el Gobierno nacional a través del Sistema General de Participación de libre destinación pueda compensar en otro proyecto diferente a esto

- (iii) Otros intervinientes señalaron que, ante la inminencia de la finalización del periodo legislativo, y con el fin adoptar medidas para mejorar los ingresos de los concejales, se hacía necesario aprobar el proyecto con la proposición en cuanto a que los municipios asumieran el aumento de los honorarios de los concejales, como en efecto sucedió⁹⁰.

95. *Conciliación.* Como quiera que los articulados aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado presentaban diferencias, en los términos del artículo 161 de la Carta, las presidencias de ambas corporaciones nombraron una comisión accidental de conciliación para que armonizara las discrepancias. Dicha comisión sometió a consideración de ambas cámaras una propuesta de texto conciliado⁹¹, el cual, una vez aprobado por estas⁹², resultó en el texto final de la Ley 2075 de 2021 -*supra* núm. 5-.

pueda compensar a estas entidades territoriales” (Ibidem, pág. 28); (iv) Roosevelt Rodríguez Rengifo: “Consideramos que es importante, pero igualmente creemos que hay un riesgo enorme Luis Fernando al dejar en manos de los exiguos presupuestos municipales de los municipios de categoría cuatro, cinco y seis- || El doctor Eduardo Enríquez trajo de manera muy clara la posición nuestra en la Comisión Primera, se justifica por supuesto esta ley en la medida en que no se golpe el presupuesto municipal y que sea la Nación, a través de su presupuesto, quien finalmente termine por cancelar estos recursos de los honorarios de los concejales de los municipios de las categorías cuatro, cinco y seis. Habíamos quedado, Luis Fernando, en que debería incluirse en la ponencia para el segundo debate una proposición en ese sentido, que se la Nación” (Ibidem, pág. 28), (v) Guillermo García Realpe: “También tiene que haber claridad, para aclarar quién va a pagar y con qué recursos estos honorarios que lo merecen nuestros servidores públicos municipales locales, que son los concejales, eso tiene que quedar muy claro. Exactamente, doctora Aída, tenemos que hacerlo de una vez y aquí se ha aclarado, ha habido debate permanente, desde un inicio, alrededor de que sea el Estado, el Gobierno nacional a través de un programa de fortalecimiento institucional de la democracia local, de la participación política, que apoye a los municipios” (Ibidem, pág. 32).

⁹⁰ En este sentido, ver las siguientes intervenciones: (i) Béner León Zambrano Erasó: “La preocupación es la que aquí se ha manifestado. Yo pensé de verdad que todo este tiempo de la demora tenía que ver con tratar de llegar a un acuerdo con el Gobierno nacional para que asuma estos recursos que a los municipios de cuarta, quinta y sexta se les va dificultar, es decir, todos lo apoyamos, pero porqué se demoran en pagarles, se demoran en pagarles por las dificultades económicas que ellos tienen. Entonces, me temo que no sé hasta dónde pueda estar generando algunas expectativas dadas las dificultades de pagar estos honorarios. || (...) Ya no hay tiempo, nos tocar aprobarlo, el Partido de la U tomó la decisión de aprobarlo unánimemente. Pero si hay esa preocupación, tenemos que seguir luchando y trabajando. Qué bonito el gobierno no se opone porque la responsabilidad se las transfiere a los municipios, ningún favor le está haciendo a los concejales, eso quede claro. Ya no hay tiempo para la conciliación, hay que aprobarlo así, con la responsabilidad de que estos honorarios los asuman los municipios, pero hay que seguir en la lucha para que esto lo asuma la Nación” (Ibidem, pág. 29); (ii) Temístocles Ortega Narváez: “Este proyecto lo debatimos con alguna solvencia en la Comisión Primera para aprobarlo y para mejorarlo y lo aquí se ha dicho es cierto, incluso, hay proposición suscrita por mí, dejada como constancia al final, para que la Nación sea la que se encargue de pagar los emolumentos que aquí se consagran para los concejales, como lo ha dicho el senador Béner hay que insistir el próximo año en que eso sea posible. Eso no significa mayor cosa para la Nación, realmente eso es un valor insignificante para la Nación y, por supuesto, muy significativo, como decía Roosvelt, para la democracia colombiana. || De manera que, hay que hacer esa tarea uno y otra tarea también queridos colegas, es la de fortalecer la de fortalecer las rentas municipales. Hay que fortalecer fiscalmente a los municipios, realmente el raquitismo presupuestal de los municipios de quinta, sexta, cuarta categorías, es impresionante, las necesidades todas las conocemos que son absolutamente gigantescas y la capacidad de maniobra financiera de un alcalde es mínima. (...) || De manera que, como no tenemos más tiempos y evidentemente los concejales necesitan sin duda alguna el reajuste de sus honorarios, es claro eso, hacia adelante queden otras tareas: la tarea de que estos gastos los asume la Nación y la tarea de que, trabajemos en cómo mejoramos sustancialmente las rentas municipales” (Ibidem, págs. 29-30); (iii) Roosevelt Rodríguez Rengifo: “[E]n esto hay que ser prácticos, (...) si nosotros insistimos en que sea el Gobierno nacional el que asuma la responsabilidad del pago de los honorarios, si aprobáramos esa proposición, con seguridad el gobierno va a objetar el proyecto y con toda seguridad vamos a tener dificultades para más adelante avanzar con la creación de los honorarios a cargo de los municipios para los concejales. Ahí, hay ese escollo, hay esa dificultad que es de carácter operativo, que es de carácter práctico. || Listo, continuamos con la proposición, insistimos, esa es la mejor solución que yo he escuchado aquí en el Congreso. Vamos a insistir, entonces, en que sea el Gobierno nacional porque es su obligación, así de sencillo” (Ibidem, págs. 32-33).

⁹¹ Gaceta del Congreso No. 1511 del 16 de diciembre de 2020, págs. 1 – 4. Tomada de: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>.

⁹² La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el informe de conciliación en sesión del 16 de diciembre de 2020 (según lo informado por la Secretaría General de dicha corporación a esta Corte mediante Oficio S.G.2-

96. A partir del anterior recuento, la Sala advierte que a lo largo de la deliberación persistió en los legisladores una preocupación por el impacto fiscal de las medidas objeto de discusión. Sin embargo, tal inquietud, que por demás nunca se disipó, en manera alguna permite concluir que aquellos efectivamente cumplieron con su obligación de analizar el impacto fiscal de la iniciativa. Muy por el contrario, queda claro que esta fue aprobada sin una mínima comprensión (i) del costo real del aumento de los honorarios de los concejales y el pago de su seguridad social, o cuando menos una estimación fundada y confiable del valor de tales gastos; como tampoco (ii) del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal de los municipios atendiendo que no todos se encuentran en la misma situación fiscal; y menos aún (iii) del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían tales emolumentos para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal. Estos aspectos constituían los referentes básicos para la discusión, sobre los que debían existir datos suficientes para que los congresistas pudiesen debatir y decidir de manera informada.

97. En cuanto a (i) los costos que acarrearían el aumento en los honorarios y el pago de la seguridad social de los concejales, nada se dijo al respecto en el informe para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara -recuérdese que estas medidas fueron incorporadas al proyecto durante el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara-, pese a que el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece que “*deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”. La primera mención a esta materia se dio en el marco del segundo debate ante la Plenaria de la Cámara, en el que la representante Neyla Ruiz Correa los estimó en \$52 millones de pesos para los municipios de sexta categoría con siete concejales y \$67 millones de pesos para aquellos de la misma categoría con nueve concejales, mientras que el representante ponente José Gustavo Padilla Orozco indicó que, según sus cálculos, el mayor valor para los municipios de categoría quinta sería de \$30 millones y para los de categoría sexta de \$52 millones de pesos anuales -ver *supra* núm. 85 y 86-. Estas cifras, además de que no fueron explicadas, resultan insuficientes para evaluar el costo fiscal de las medidas, pues no abarcan a los municipios de otras categorías, ni tienen en cuenta que el número de concejales en cada municipio varía según el tamaño de su población⁹³. Si bien la representante Ruiz Correa aludió a esto último, lo hizo de manera genérica, y respecto de una sola categoría.

98. La siguiente alusión a este tópico se dio durante el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, el cual se inició con base en un informe que tampoco explicaba los costos de la iniciativa -ver *supra*, numeral 88-. Allí, las senadoras Angélica Lozano Correa y Paloma Valencia Laserna trajeron a colación dos cifras que, además de divergentes -la primera habló de noventa y dos mil millones de pesos (\$92.000.000.000,00) y la segunda de setenta y seis mil millones de pesos (\$76.000.000.000,00)⁹⁴-, no se invocaron con la finalidad

1049/21 del 10 de agosto de 2021). Por su parte, la Plenaria del Senado hizo lo propio en la misma fecha (Acta 41 publicada en la Gaceta del Congreso 50 del 19 de marzo de 2021, págs. 20 a 23 y 166 a 168).

⁹³ Ver: Ley 136 de 1994, “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, artículo 22.

⁹⁴ *Supra*, núm. 90.

de explicar como tal el costo fiscal de las medidas, sino para evidenciar su preocupación acerca de su impacto y su financiación.

99. La tercera -y última- referencia a los costos se presentó en el marco del segundo debate ante la Plenaria del Senado. La senadora ponente incluyó en su informe un estimativo sobre el valor del aumento de los honorarios por concejal según su categoría -ver *supra* núm. 92-, y lo reiteró durante su intervención en el debate -ver *supra* núm. 94 (i)-, pero este cálculo individual ciertamente resultaba insuficiente para dimensionar el valor total de la iniciativa, que terminó cobijando a todos los concejales del país. Con tan precaria información, para la Sala es evidente que durante el trámite del proyecto de ley nunca existió un conocimiento fundado acerca de los costos que implicaba aumentar los honorarios de los concejales y asumir el pago de su seguridad social.

100. En lo que concierne a (ii) las condiciones presupuestales de las entidades a las que finalmente se les impuso la carga de financiar las medidas contenidas en el proyecto de ley, más allá de las múltiples manifestaciones de preocupación por la situación económica de los municipios, no existió una evaluación, tan siquiera sumaria, de la capacidad real de tales entes territoriales para financiar el aumento en los honorarios y la seguridad social de sus concejales. En suma, el Legislador ordenó a los municipios asumir unos gastos sin un conocimiento acerca de la manera en que estos incidirían en su capacidad fiscal.

101. En similar sentido, (iii) durante el trámite del proyecto de ley tampoco existió un mínimo estudio acerca de las fuentes de ingreso adicional con los que se financiarían los gastos creados por las medidas en cuestión. Los congresistas debatieron en torno a quién debía asumir los costos de la iniciativa -si la Nación o los municipios-, pero terminaron adscribiendo en estos últimos la carga de hacerlo, sin ninguna consideración acerca de los recursos adicionales con los que habrían de sufragarse los mayores valores a pagar.

102. Es cierto que durante el debate ante la Plenaria del Senado la ponente anunció que el gobierno nacional habría accedido a financiar una parte de los pagos a seguridad social, aunque no existe soporte de ello dentro de los antecedentes legislativos allegados al presente trámite. No obstante, tal como quedó aprobado el artículo 3° de la Ley 2075, la obligación de financiar los aportes a seguridad social de los concejales recae primordialmente en los municipios. Y si bien se destinó el 0,6% de los recursos del Sistema General de Participaciones para tales efectos, dicha apropiación no cobijaba al 100% de los municipios sino únicamente aquellos con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, sumado a que no quedaba claro si estos recursos serían suficientes para que los municipios favorecidos con la financiación pagaran la totalidad de los aportes a seguridad social de sus concejales, o si, por el contrario, debían obtener recursos adicionales para costear un remanente.

103. Sobre este último aspecto, vale decir que, en los antecedentes legislativos allegados por el Congreso de la República para dar cuenta del trámite de expedición de la Ley 2075 de 2021, no se encontró que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público haya conceptuado acerca del impacto fiscal de la iniciativa. La ausencia de dicha opinión técnica no impide que el Congreso adopte medidas que ordenan gasto público, *siempre y cuando* este haya

cumplido con su deber efectuar una mínima consideración sobre dicho impacto *-supra* núm. 73 (iv)-, el cual, por las razones señaladas, en este caso no se satisfizo.

104. En conclusión, la Sala no desconoce que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir normas de rango legal que ordenan gastos con recursos públicos. A este le corresponde la valoración política y democrática inherente a la adopción de tales medidas, claro está, dentro de los límites que la Constitución impone. Uno de estos límites consiste en el deber de respetar las normas orgánicas que regulan la expedición de leyes en la materia -art. 151 de la Constitución-, y estas a su vez imponen la obligación de analizar el impacto fiscal de las medidas que comportan una orden de gasto con recursos públicos, a través de una mínima deliberación que cuando menos involucre los elementos básicos para comprender adecuadamente el contenido y las implicaciones de la norma objeto de discusión. El incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución.

105. En el presente asunto, la Sala encuentra que, durante el trámite de expedición de la Ley 2075 de 2021, el Congreso de la República no cumplió con su obligación de analizar el impacto fiscal de la iniciativa. La ausencia de claridad sobre los costos derivados de los mayores valores a pagar, la capacidad de los municipios para asumir tales erogaciones, y las fuentes con las que estas serían sufragadas, conduce a la Sala a concluir que el proyecto de ley se aprobó sin una consideración mínima e informada por parte de los legisladores acerca de los elementos básicos de las medidas en cuestión, con lo cual infringieron los artículos 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 y 151 de la Constitución. No sobra recordar que a partir de la vigencia del Acto Legislativo 3 de 2011, la sostenibilidad fiscal debe orientar a todas las ramas del poder público, incluida la rama legislativa, dentro de sus competencias. En consecuencia, habiéndose acreditado la configuración del aludido vicio en el trámite de expedición de normativa objeto de análisis, se impone declarar su inexequibilidad, razón por la cual, por sustracción de materia y de acuerdo con la metodología trazada para la resolución de las presentes demandas de inconstitucionalidad, resulta inocuo pronunciarse respecto de los demás cargos propuestos.

I. REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 1° DE LA LEY 1368 DE 2009 Y 23 DE LA LEY 1551 DE 2012

106. En vista de que la Ley 2075 de 2021 subrogó el contenido de los artículos 66 de la Ley 136 de 1994 -a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1368 de 2009- y 23 de la Ley 1551 de 2012, la Corte examinará si en el presente caso la inexequibilidad de la norma subrogante trae como consecuencia la reviviscencia de las subrogadas⁹⁵.

107. Para estos efectos, lo primero que debe precisarse es que si bien en un inicio esta Corte consideró que la inexequibilidad de una norma generaba automáticamente la reviviscencia de aquellas que esta derogó -o subrogó-⁹⁶, este

⁹⁵ Esta corporación ha considerado que la subrogación es una modalidad tácita de la derogación en tanto que la sustitución de una norma por otra implica la pérdida de vigencia del contenido de la primera. Al respecto, ver: Corte Constitucional, sentencias C-668 de 2008, C-019 de 2015, C-428 de 2020, C-178 de 2021, entre otras.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencias C-608 de 1992, C-145 de 1994 y C-055 de 1996.

criterio fue abandonado con posterioridad⁹⁷. Actualmente, la Sala considera que dicho fenómeno no ocurre de manera automática⁹⁸, sino que, en cada caso concreto, se debe entrar a examinar si se configura alguna condición que amerite que este tribunal disponga la reviviscencia con el fin de (i) evitar escenarios de inseguridad jurídica ante vacíos normativos generados por la inexequibilidad, (ii) precaver posibles situaciones de vulneración de derechos fundamentales; o (iii) garantizar la supremacía de la Constitución, claro está, siempre que las normas reincorporadas al ordenamiento no sean contrarias a la Carta⁹⁹.

108. En segundo lugar, para que opere la reviviscencia por virtud de la inexequibilidad de una norma derogatoria o subrogatoria no se requiere que la sentencia de constitucionalidad así lo declare en su parte resolutive -aunque nada obsta para que lo haga-¹⁰⁰, sino que basta con que así lo considere en su parte motiva. Así, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, esta corporación ha optado en algunas ocasiones por señalar la reviviscencia en los considerandos de su decisión¹⁰¹, mientras que en otra lo ha establecido en la parte resolutive de la providencia¹⁰².

109. En el asunto en cuestión, la Sala considera que, de no disponerse la reviviscencia de los artículos subrogados por la Ley 2075, se generaría un ámbito de incertidumbre normativa respecto a la liquidación y pago de los honorarios de los concejales municipales así como de la responsabilidad por sus aportes a seguridad social, lo que a su vez implicaría un potencial riesgo para sus derechos fundamentales al quedar en vilo la regulación sobre los emolumentos que reciben como contraprestación por el servicio que prestan a sus municipios. Además de lo anterior, es la propia Constitución la que en su artículo 312 abriga la posibilidad de que a tales funcionarios se les reconozcan honorarios, en los términos y condiciones que establezca la ley.

110. En consecuencia, con el objeto de garantizar la supremacía de la Carta, proteger los derechos fundamentales de las personas que fungen como concejales y evitar inseguridad jurídica respecto de asuntos que repercuten directamente en la eficacia de las garantías constitucionales de dichos servidores, la Sala dispondrá la reviviscencia de las normas que fueron subrogadas por la Ley 2075 de 2021, las cuales regulaban los honorarios y la seguridad social de los concejales antes de la entrada en vigor de esta última. En concreto, las normas que serán reincorporadas al ordenamiento jurídico por virtud de la reviviscencia son (i) el artículo 1 de la Ley 1368 de 2009, que a su vez modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994; y (ii) el artículo 23 de la Ley

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencias C-402 de 2010 y C-286 de 2014.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencias C-278 de 2019, C-394 de 2020.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014, reiterada en sentencia C-133 de 2021.

¹⁰⁰ Sobre este particular, la Corte ha considerado que “[e]n lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexequibilidad del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente. Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexequibilidad, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se cumplen los requisitos que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas.” (Corte Constitucional, sentencia C-402 de 2010, reiterada en sentencia C-278 de 2019).

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencia C-133 de 2021.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

1551 de 2012, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, con el fin de procurar una mayor claridad respecto de las determinaciones que aquí se adoptan.

J. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

111. La Corte Constitucional se pronunció respecto de tres demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2075 de 2021, “[p]or 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.” En criterio de los demandantes, la Ley en su integridad y/o algunos de sus apartes específicos violaban los principios constitucionales de identidad flexible, iniciativa legislativa, unidad de materia, observancia de normas orgánicas de análisis de impacto fiscal y ordenamiento territorial, así como el principio de autonomía territorial y los límites al Legislador para la regulación de la actividad de los concejales municipales. Por razones metodológicas, la Corte se propuso examinar en primer término los vicios de procedimiento alegados, y solo de superarse el juicio de constitucionalidad frente a tales cargos, se abordarían los cargos por vicios de fondo. Así, la Sala emprendió el análisis del cargo por incumplimiento de las normas orgánicas que imponen la obligación de considerar el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenan gastos u otorgan beneficios tributarios.

112. Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básicos para para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de ley.

113. Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfecho el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución.

114. Finalmente, para solventar el vacío normativo resultante de la inexecutable, y ante la necesidad de garantizar la integridad y supremacía de la Carta, la Sala dispuso la reviviscencia de las normas que fueron objeto de modificación por parte de la Ley 2075 de 2021, es decir, artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. - Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 2075 de 2021 “[p]or 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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ
Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General