I. EXPEDIENTE OG-153 - SENTENCIA C-078/18 (Agosto 8)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma objetada

Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara, "Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 se modifica y adiciona, quedando así: Artículo 42. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el período del Alcalde y de los Concejos Municipales.

Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes.

Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Los honorarios se establecerán por iniciativa sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.

Parágrafo 1°. La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

Parágrafo 2°. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.

Parágrafo 3º. En los Consejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.

2. Decisión

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso.

Segundo.- Declarar **PARCIALMENTE FUNDADA** la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional contra el inciso tercero del artículo 2º del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara "*Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones*". En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de la expresión "*, cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes*" del inciso tercero del artículo 2º del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara.

Tercero.- DESE cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto Ley 2067 de 1991.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional examinó la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional contra el artículo 2º del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara "*Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones*". De manera preliminar constató que el trámite de las objeciones cumplió con los requisitos previstos por la Constitución y la Ley 5 de 1992, ya que: (i) se formularon oportunamente, (ii) se remitieron a la cámara de origen, (iii) se publicaron en la Gaceta del Congreso, (iv) se integró debidamente la Comisión Accidental, (v) los informes de las razones de las objeciones y de la insistencia fueron debidamente publicados, (vi) los anuncios para los debates se realizaron en debida forma, (vii) las plenarias de ambas cámaras aprobaron los informes, y (viii) los trámites del proyecto de ley y de las objeciones cumplieron el término señalado en el artículo 162 de la Constitución Política.

Superado el control formal, la Corte procedió a examinar el siguiente problema jurídico: ¿El legislador vulneró la autonomía financiera de las entidades territoriales (arts. 287 y 362 C.P.) al establecer la obligatoriedad de la asignación de honorarios para los ediles en los municipios que cuenten con más de cien mil (100.000) habitantes, con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, establecidos en los presupuestos de los respectivos municipios?

La Corte consideró que mientras que la administración y destinación de los recursos transferidos a las entidades territoriales por la Nación admiten una amplia intervención del legislador, sus recursos propios implican un menor margen de libertad del Legislador y un mayor grado de autonomía territorial. Al respecto, recordó que en sentencia C-262 de 2015 esta Corporación sistematizó las reglas a partir de las cuales se fijan los límites que tiene el Congreso de la República para determinar la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas, a saber: (i) el legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente, como ocurre con el artículo 317 Superior; (ii) una interferencia legislativa de esa naturaleza es admisible cuando resulte precisa para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa (C-089 de 2001); (iii) es posible establecer mediante ley el destino de renta endógenas cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional; y, (iv) en

cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer un juicio de proporcionalidad, esto es, que sea idónea, necesaria y proporcional.

Al aplicar dichos parámetros a la objeción formulada por el Gobierno Nacional, la Corte determinó que la medida de intervención del legislador en una fuente endógena (ingresos corrientes de libre destinación) de financiación de los municipios, cuyas poblaciones sobrepasen los cien mil (100.000) habitantes, consistente en obligarlos a reconocer y pagar honorarios a los ediles, no supera las reglas fijadas por esta Corte en la precitada sentencia C-262 de 2015, por las siguientes razones: (i) el legislador interfirió en la destinación de rentas territoriales que la Constitución no autoriza ni ordena expresamente asumir a los municipios y a los distritos (pago de honorarios a los ediles); (ii) la iniciativa legislativa dirigida a obligar dichos entes territoriales y distritos con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes a pagar honorarios a los ediles, no está encaminada a amparar el patrimonio público o preservar la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, por lo que resulta inadmisibles; (iii) el pago de honorarios a los ediles es un asunto que no trasciende el ámbito municipal, razón por la cual tampoco se cumple la tercera condición jurisprudencial; (iv) si bien la medida persigue un fin legítimo, como lo es reconocer y dignificar la labor que cumplen los ediles en el país, también lo es que no resulta necesaria, por cuanto el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

La Corte consideró que el Estado descentralizado atenúa los excesos del modelo de Estado rígidamente centralizado en el que todos los poderes públicos emanan de un único centro de impulsión de autoridad sin consultar las necesidades locales, la idiosincrasia y el *modus vivendi* de cada comunidad humana. En el modelo de Estado unitario descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales, definido a partir de las muy precisas previsiones de los artículos 1º, 287 y 288 Superiores, convergen principios constitucionales que a simple vista parecieran contradictorios y que logran articularse a través de una interpretación sistemática en la que, como lo ha delineado la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288 C.P.) trazan los límites competenciales de cada uno de los niveles estadales.

Es así que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en busca de la más amplia descentralización, estableció cláusulas elásticas de apertura constitucional para que el modelo de ordenamiento territorial no fuera estático y de manera gradual tendiera hacia la mayor autonomía posible de las entidades territoriales. Desde tal perspectiva, por tratarse de una medida de intervención en una garantía constitucional, como en efecto lo es la autonomía, la Corte adelantó un test de proporcionalidad, a través del cual concluyó que si bien la medida persigue un fin legítimo, como lo es remunerar la labor de los ediles, también lo es que no supera el examen de necesidad, por cuanto el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía de las entidades territoriales. Así, el pago de honorarios a los ediles, en vez de ser una imposición para los municipios y distritos más poblados del país, debe tratarse de una medida facultativa, con lo cual, cada ente territorial decidirá, de forma autónoma, si hace tal reconocimiento, en función de su categoría, realidad financiera y la complejidad de la labor realizada. En tales términos, de acuerdo con el principio de autonomía financiera y presupuestal, la Corte concluyó que el legislador no puede crear gastos de personal a cargo de las entidades territoriales, pues se trata de una medida de intervención desproporcionada sobre una fuente endógena de financiación.

Con base en lo anterior, esta Corporación encontró parcialmente fundada la objeción formulada y, consecuentemente, declaró la inexecutable de la expresión "cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes" del artículo 2º del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara, "Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General, se ordenó la remisión del expediente

legislativo allegado a este trámite y copia de la sentencia al Congreso de la República para que, oído el Ministro del ramo, se rehaga e integre la disposición afectada. Una vez cumplido este trámite, el proyecto de Ley deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para efectos de que esta se pronuncie en forma definitiva.

LA CORTE CONSTITUCIONAL REITERÓ SU PRECEDENTE EN CUANTO A LA INEXISTENCIA DE UN CONTRATO REALIDAD ENTRE LAS MADRES COMUNITARIAS, MADRES SUSTITUTAS Y EL ICBF POR LA ASISTENCIA COMUNITARIA DESARROLLADA ANTES DEL AÑO 2014. ASÍ MISMO, REAFIRMÓ QUE ANTE LA CARENCIA DE UNA RELACIÓN SUBORDINADA ENTRE LAS PARTES SE IMPONE COMO CONSECUENCIA EL DECAIMIENTO DE LA RECLAMACIÓN DE SALARIOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES DERIVADAS DEL MISMO Y A CARGO DEL EMPLEADOR