



15/2/2021

Correo: Secretaria3 Corte Constitucional - Outlook

**NOTA CONFIDENCIAL DE ASOCAPITALES:** Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido.

**PBX: (57) +1 555 75 41**

Dirección: Carrera 9 No. 80 - 45 | Oficina 901 | Bogotá, Colombia

**NOTA CONFIDENCIAL DE ASOCAPITALES:** Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido....

Bogotá D.C., febrero de 2021

HONORABLES MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
E.S.D.

**REF:** Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de la Ley 2075 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”.

**EVERALDO LAMPREA MONTEALEGRE**, abogado identificado con cédula de ciudadanía número 93.410.138 y tarjeta profesional número 151.276 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como ciudadano colombiano y como Director Jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales-ASOCAPITALES-, respetuosamente presento ante la Corte Constitucional de Colombia **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra la Ley 2075 de 2021, con fundamento en la potestad que confieren los artículos 40.6 y 241.4 de la Constitución Política en lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991.

La presente demanda tiene como fin solicitar la inconstitucionalidad de la Ley 2075 de 2021 por cuanto infringe los artículos 151, 154, 158 y 287 constitucionales. Con el propósito de agotar los requisitos de admisión establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991<sup>1</sup>, la demanda se estructurará de la siguiente manera:

<sup>1</sup> Decreto 2067 de 1991, artículo 2: “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

- I. Norma acusada como inconstitucional
- II. Normas constitucionales que se consideran infringidas
- III. Petición
- IV. Vicios procedimentales
  - A. Recuento del proceso legislativo
  - B. Vulneración del artículo 158 de la Constitución Política (principio de unidad de materia)
    - i. Modificación del objeto del proyecto de Ley 046 – 19 Cámara
    - ii. Inconsistencia entre el objeto de la ley 2075 de 2021 y el articulado de ésta
  - C. Vulneración del artículo 154 de la Constitución Política (iniciativa legislativa)
- V. Vicios sustantivos
  - A. Vulneración del artículo 151 de la Constitución Política (sujeción del Congreso a las leyes orgánicas)
  - B. Vulneración del artículo 287 de la Constitución Política (principio de autonomía territorial)
- VI. Aptitud sustantiva
- VII. Competencia
- VIII. Petición
- IX. Anexos
- X. Notificaciones

## I. NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL

Se transcribe a continuación la norma objeto de la demanda (ver anexo 11):

### **LEY N.º 2075 DEL 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 1º. OBJETO.** *La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

*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 2º.** *Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual quedara 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:*

<b>CATEGORÍA</b>	<b>HONORARIOS POR SESIÓN</b>
<i>Especial</i>	\$ 516.604
<i>Primera</i>	\$ 437.723
<i>Segunda</i>	\$ 316.394
<i>Tercera</i>	\$253.797
<i>Cuarta</i>	\$ 212.312
<i>Quinta</i>	\$ 212.312
<i>Sexta</i>	\$ 212.312

*A partir del primero (1º) 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 I 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.*

**PARAGRAFO 1º.** *Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquella originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4º de 1992.*

**PARÁGRAFO 2º.** *Se exceptúan del presente artículo los concejales de 1, ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

**PARÁGRAFO 3º.** *En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen lo concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.*

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

**PARÁGRAFO 5º.** *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 3º.** *Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedara 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 SMLMV, se destinara el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2 de la ley 1176 de 2007.*

**ARTÍCULO 4º. 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 5º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

A continuación, se transcriben las normas constitucionales que infringe la Ley 2075 de 2021:

**Artículo 151:** *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

*cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerían, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.*

**Artículo 154:** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámara podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.*

**Artículo 158:** *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

**Artículo 287:** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que le correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

### III. PETICIÓN

Se solicita a la Honorable Corte Constitucional declare INEXEQUIBLE la Ley 2075 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”, por las razones que se exponen a continuación.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

Se aclara que se solicita la declaración de inexecutable de la Ley 2075 de 2021 debido a que los vicios procedimentales que se configuraron durante el trámite legislativo afectan la totalidad del articulado y hacen inviable que la norma haga parte del ordenamiento jurídico colombiano. Adicionalmente, la declaratoria de inexecutable debe referirse a toda la Ley puesto que los vicios sustanciales que se expondrán afectan los artículos 2, 3 y 4, por lo que no tendría justificación que se mantengan dentro del ordenamiento jurídico únicamente los artículos 1 y 4, referidos al objeto de la Ley y su vigencia, respectivamente.

#### IV. VICIOS PROCEDIMENTALES

##### A. RECUENTO DEL PROCESO LEGISLATIVO

Antes de señalar los vicios procedimentales en los que incurrió el Congreso durante el trámite legislativo de la norma demandada, haremos un recuento somero de los hechos ocurridos entre la radicación del proyecto de ley y su aprobación en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

1. El 23 de julio de 2019 es radicado el Proyecto de Ley 046 de 2019 por parte de 21 representantes de la bancada del Partido Conservador en la Cámara de Representantes. El título del Proyecto de Ley era *“por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización”*. Dicho proyecto se limitaba a reformar el régimen de incompatibilidades para los concejales de municipios de categoría 4, 5 y 6 (ver anexo 1).
2. El 20 de agosto de 2019 el representante Juan Carlos Rivera radica la ponencia para primer debate, en la cual se discute la conveniencia de modificar el régimen de incompatibilidades de los concejales de los municipios de categoría 4, 5, y 6 (ver anexo 2).
3. El 27 de noviembre de 2019 da inicio el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En la sesión se presentaron 20 proposiciones de modificación del proyecto de ley y, ante la imposibilidad de considerar cada una de las modificaciones propuestas, se convoca a una subcomisión para que estudie las proposiciones y presente un informe que detalle las propuestas acogidas. El debate se levanta hasta que la subcomisión presente su informe (ver anexo 3).
4. El 4 de junio de 2020 la subcomisión presenta su informe, en el cual se sustituye la totalidad del articulado del proyecto. Se establece un nuevo título para el proyecto de ley y se sustituye su objeto (ver anexo 4).
5. El 15 de junio de 2020 se reanuda el primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes. La comisión aprueba la nueva versión del proyecto de ley, adoptando la totalidad del texto propuesto por la subcomisión (ver anexo 5).

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

6. El proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes continúa su trámite legislativo y es aprobado en los cuatro debates. El texto que se discute en los tres debates restantes es el que fue redactado por la subcomisión (ver anexos 6, 7, 8, 9 y 10).
7. El 8 de enero de 2021 es sancionada la Ley 2075 de 2021 por el presidente de la República (ver anexo 11).

## **B. VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 158 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

Sostenemos en esta demanda que la Ley 2075 de 2021 es inexecutable en la medida en que la Subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (comisión accidental) vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 constitucional al agregar disposiciones o modificaciones que no se relacionaban con el tema general del proyecto de ley radicado, esto es, las excepciones al régimen de incompatibilidades de los concejales para que pudieran celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión. De este modo, el texto propuesto por la subcomisión propone un tema totalmente distinto al regular los ingresos de los concejales por concepto de honorarios, vulnerando así el artículo 158 de la constitución, el cual prohíbe las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia del proyecto de ley.

Por otra parte, los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la ley 2075 de 2021 vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Constitucional al no existir conexidad temática entre ellos. Lo anterior toda vez que, mientras el artículo 1 se refiere exclusivamente a la modificación de los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría y a la obligación de los municipios de estas categorías de efectuar el pago de la seguridad social en los casos que la norma específica, los artículos 2º, 3º y 4º se refieren a la modificación de los honorarios de los concejales de los municipios de todas las categorías, y no sólo de las de cuarta, quinta y sexta.

El artículo 158 de la Constitución establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ésta. Así mismo, dicho artículo consagra (i) que el presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con dicho precepto, aunque sus decisiones serán apelables ante la misma comisión, y (ii) que la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un único texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

En nuestro concepto, el procedimiento de aprobación de la Ley 2075 de 2021 vulneró la disposición contenida en el artículo 158 de la Constitución Política en lo referente a que “*todo*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

*proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.*

Para sostener de manera adecuada y suficiente por qué la norma demandada vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución es necesario estudiar con detalle los siguientes puntos: (i.) la modificación del objeto del proyecto de Ley 046 – 19 Cámara; (ii.) la inconsistencia entre el objeto de la ley 2075 de 2021 y el articulado de esta.

#### **i. Modificación del objeto del proyecto de Ley 046 – 19 Cámara**

En primera instancia, cabe resaltar que el proyecto de ley en cuestión se radicó inicialmente con el objeto de establecer una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales para que pudieran celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión y promover la profesionalización de estos (ver anexo 1). No obstante lo anterior, en el informe propuesto por la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (en adelante “subcomisión”) se propuso un objeto totalmente distinto al referido, toda vez que buscó: (i) modificar la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, de tal manera que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso fueran inferiores a un SMMLV; (ii) dejar a cargo de los municipios de dichas categorías el pago de la cotización de la seguridad social (ver anexo 4).

Sobre el cambio propuesto por la subcomisión es necesario destacar que, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Política, son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia del proyecto de ley. Lo anterior se ve reflejado en el principio de unidad de materia el cual encuentra desarrollo en el artículo 158 de la Constitución y el cual ha sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional.

Así, pues, la Corte Constitucional en reiterada Jurisprudencia ha establecido los parámetros para determinar la vulneración del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política durante las etapas de formación de la Ley. En la sentencia C-273 de 2011 esta alta corporación afirmó que:

*“El principio de unidad de materia, con relación al proceso legislativo, si bien es amplio en aras de respetar el principio democrático y el margen de configuración del legislador, sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad. Así pues, si bien el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

*producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto*<sup>2</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De la disposición citada se observa que el principio de unidad de materia está estrechamente relacionado con el principio de identidad flexible, el cual, según la Corte en sentencia C-277 de 2011:

*“Es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarias. De esta forma se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, **sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos**, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones. Desde este punto de vista **deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo**”*<sup>3</sup> (Negrilla fuera de texto).

Por otro lado, para el caso en concreto es importante señalar el papel de las comisiones accidentales (también denominadas subcomisiones). De acuerdo con el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 dichas comisiones tienen como fin superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Al respecto, mediante Auto 119 de 2006, la Corte Constitucional dispuso que, de acuerdo con la Ley 5ª de 1992 *“para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas”*<sup>4</sup>. Igualmente, agregó esta alta corporación que:

*“En relación con las Comisiones Accidentales, las funciones y misiones específicas que legalmente les pueden ser asignadas, están relacionadas con la necesidad y conveniencia de su creación, advertida para hacer más eficiente y eficaz la labor legislativa y administrativa que le corresponde a las Cámaras y Comisiones Permanentes, razón por la cual, a dichas comisiones accidentales no se les puede encomendar o delegar funciones que la Constitución o la ley ha asignado directamente a las Cámaras o comisiones permanentes, encargo que tampoco puede significar una transferencia implícita de las funciones constitucionales o legales asignadas a éstas”*<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-277 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Auto 119 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>5</sup> Ibid.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

En consonancia con lo anterior, en la sentencia C-198 de 2002 la Corte Constitucional sostuvo que “*el principio de identidad flexible constituye uno de los límites a la competencia de las comisiones accidentales*”<sup>6</sup>. Así mismo, estableció que **el límite material de la actuación de las comisiones de mediación o conciliación surge del artículo 158 constitucional, el cual exige que todo proyecto deberá referirse a una misma temática y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.**

En suma, la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional han señalado:

(i) Que, bajo la óptica del principio de unidad de materia, el cual se encuentra estrechamente relacionado con el principio de identidad flexible, las modificaciones, adiciones o supresiones que se hagan a los proyectos en curso “*solo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto*”.<sup>7</sup>

(ii) Que, así mismo, las comisiones accidentales tienen como límite estos principios de unidad de materia e identidad flexible. Ello implica que dichas comisiones sólo podrán hacer modificaciones, adiciones o supresiones que versen sobre la misma materia general del proyecto de tal forma que les es prohibido incluir temas nuevos.

Conforme a lo expuesto, se tiene que en el presente caso la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (comisión accidental) vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política y el principio de identidad flexible tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional. El primero de ellos fue vulnerado en la medida en que la subcomisión agregó disposiciones o modificaciones que no se relacionaban con el tema general del proyecto de ley radicado, esto es, las excepciones al régimen de incompatibilidades de los concejales para que pudieran celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión. Así, pues, el texto propuesto por la subcomisión propone un tema totalmente distinto al regular los ingresos de los concejales por conceptos de honorarios, vulnerando de este modo el artículo 158 de la Constitución, el cual prohíbe las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia del proyecto de ley.

En cuanto al principio de identidad flexible, se debe recordar que la Corte Constitucional lo ha condicionado al cumplimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 constitucional. En ese sentido, la Corte ha establecido que, teniendo en cuenta el principio de unidad de materia, las modificaciones, adiciones o supresiones que se hagan a los proyectos en

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>7</sup> Ibid.

curso “*solo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto*”<sup>8</sup>. A su vez, el alto tribunal ha determinado que debe existir una relación especial de conexidad entre la adición o modificación propuesta y el proyecto de Ley radicado de tal manera que, si dichas adiciones o modificaciones no son de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores o constituyen un asunto nuevo, resultan inconstitucionales<sup>9</sup>.

De este modo, se observa que la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes incurrió en una violación al principio de identidad flexible tal como lo ha desarrollado la Corte Constitucional. Lo anterior, toda vez que el texto radicado inicialmente hacía referencia al régimen de incompatibilidades de los concejales y a la profesionalización de estos, mientras que el texto propuesto por dicha subcomisión y posteriormente aprobado en primer debate de Cámara hace referencia a los honorarios y seguridad social de los concejales, lo cual es a todas luces un objeto sustancialmente diferente al del texto inicialmente radicado.

A continuación, desarrollaremos estos argumentos con más detalle.

El proyecto de ley 046 – 19 Cámara radicado el 20 de agosto de 2019 y el informe de la ponencia del primer debate en Cámara tenían por objeto establecer una **excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales** para que pudieran celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión y promover la profesionalización de estos. Así, el título y primer artículo del proyecto de ley radicado consagraban lo siguiente:

**““POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UNA EXCEPCION AL REGIMEN  
DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS CONCEJALES Y SE PROMUEVE SU  
PROFESIONALIZACION”**

***El Congreso de Colombia***

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO:** *La presente ley tiene por objeto:*

*a. Establecer una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales para que puedan celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión garantizando el derecho al trabajo sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública.*

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-312 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

b. *Promover la profesionalización de las personas que ostenten la calidad de concejales.*<sup>10</sup> (Ver anexo 1.)

No obstante, el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el cual se discutía el contenido del proyecto de ley, fue suspendido por la mesa directiva de dicha comisión, la cual ordenó la conformación de una subcomisión (comisión accidental) para que presentara posteriormente un informe sobre el proyecto de Ley 046 – 19 Cámara. (Ver anexo 3).

El 04 de junio de 2020 dicha subcomisión presentó el informe mediante el cual decidió modificar el articulado del proyecto. Se observa en este informe que:

(i) El título del proyecto cambió totalmente. Mientras que el título del proyecto radicado decía “por medio de la cual se establece una **excepción al régimen de incompatibilidades** de los concejales y se promueve su profesionalización”, el texto propuesto por la subcomisión consagraba como título lo siguiente: “por medio de la cual **se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios** de los concejales en los Municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno”.

(ii) El objeto del proyecto cambió. Mientras que el proyecto radicado tenía por objeto, según su artículo 1, establecer una **excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales** para que pudieran celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión y promover la profesionalización de estos, en el informe de la subcomisión se propone cambiar el objeto del proyecto en estos términos: “**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**”<sup>11</sup>.

(iii) El total del articulado del proyecto de ley es suprimido. Aunque en el informe de la subcomisión se dice que los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 fueron modificados, lo que se puede observar es que estos fueron suprimidos y sustituidos por nuevos artículos. Lo anterior ya que los artículos inicialmente propuestos en el proyecto de ley radicado pretendían regular el régimen de incompatibilidades y la profesionalización de los concejales, mientras que los artículos posteriormente propuestos por la subcomisión versaban sobre la modificación al régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales (ver anexo 4).

Por consiguiente, el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la

<sup>10</sup> Proyecto de Ley 046 de 2019 Cámara.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

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

PBX: 57 (1) 5557541

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

Constitución Política y el principio de identidad flexible desarrollado por la Corte Constitucional fueron vulnerados en el proceso legislativo de la ley 2075 de 2021 ya que la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes realizó cambios sustanciales al texto del proyecto inicialmente radicado, creando así un nuevo asunto. Dicha competencia le es prohibida a la subcomisión pues, de acuerdo con el precedente de la Corte Constitucional, bajo la óptica del principio de unidad de materia (el cual está estrechamente relacionado con el principio de identidad flexible) los cambios que se hagan a los proyectos de ley por parte de una subcomisión o comisión accidental **“sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto”**<sup>12</sup> (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

## ii. Inconsistencia entre el objeto de la ley 2075 de 2021 y su articulado

Los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la ley 2075 de 2021 vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política al no existir conexidad temática entre ellos. Lo anterior toda vez que, mientras el artículo 1 se refiere exclusivamente a la modificación de los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría y a la obligación de los municipios de estas categorías de efectuar el pago de la seguridad social en los casos que la norma específica, los artículos 2º, 3º y 4º se refieren a la modificación de los honorarios de los concejales de todas las categorías.

Sobre el asunto, es necesario resaltar una vez más lo que la Corte Constitucional ha entendido por el principio de unidad de materia. En sentencia C-147 de 2015 esta alta corporación definió dicho principio de la siguiente forma:

*“El principio de unidad de materia impone la existencia “de un núcleo rector de los diversos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable” y esto “sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de una ley”*<sup>13</sup> (Negrilla fuera de texto).

A su vez, en la sentencia C-940 de 2003 la Corte afirmó que son inexecutable aquellas disposiciones de una ley que no guardan conexidad temática con la misma. Así las cosas:

*“Aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una **relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma**, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el*

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

*cuerpo de la ley*<sup>14</sup> (Negrilla fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional definió los elementos de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática de la siguiente forma:

1. La conexidad temática: es *“la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable.”*<sup>15</sup>
2. La conexidad causal: *“entre una ley y cada una de sus disposiciones puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.”*<sup>16</sup>
3. La conexidad teleológica: *“consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.”*<sup>17</sup>
4. La conexidad sistemática *“puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.”*<sup>18</sup>

En suma, de acuerdo con el principio de unidad de materia, las disposiciones de una ley deben guardar conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el asunto general de la misma.

Dicho presupuesto no se cumple en la Ley demandada y vulnera el artículo 158 de la Constitución ya que los artículos 2º, 3º y 4º de la ley 2075 de 2021 no tienen conexidad con el objeto de esta misma Ley contenido en el artículo 1. Lo anterior ya que:

1. No se cumple el elemento de **conexidad temática** por cuanto no existe vinculación objetiva y razonable entre el objeto de la Ley 2075 de 2021, contenido en el artículo 1, y

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-940 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-933 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> *Ibíd.*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

los artículos 2º, 3º y 4º, pues estos exceden el propósito de la ley al crear obligaciones a cargo de los municipios de todas las categorías y al regular los honorarios de todos los concejales del país, siendo que el objeto de la Ley tiene como temática regular únicamente lo concerniente a los concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

2. No se cumple el elemento de **conexidad causal**, por cuanto no hay identidad de motivos entre los artículos 2º, 3º y 4º y el artículo 1º de la Ley 2075 de 2021. Lo anterior ya que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley y el título de esta, esta cursó su trámite legislativo con el objeto de regular únicamente los honorarios de los concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.
3. No se cumple el elemento de **conexidad teleológica** por cuanto la Ley no representa una unidad con un fin claro. Contrario a ello, los artículos 2º, 3º y 4º distan del objeto de la Ley 2075 de 2021 al perseguir fines distintos a los establecidos en su artículo 1º.
4. No se cumple con el elemento de **conexidad sistemática** dado que los artículos 2º, 3º y 4º no tienen relación estrecha con el objeto de la Ley, lo que deriva en un cuerpo normativo que no responde a una racionalidad interna.

A continuación, desarrollaremos con más detalle este cargo.

El contenido temático de la Ley 2075 de 2021 se encuentra en su artículo 1º, el cual establece el objeto de la Ley en los siguientes términos:

*“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”*  
(Negrilla fuera del texto).

Así, la temática de la Ley 2075 de 2021 está referida exclusivamente a la modificación de los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría y a la obligación de los municipios de estas categorías de efectuar el pago de la seguridad social en los casos que la norma específica.

Sobre el particular, es necesario resaltar que el artículo 2º de la Ley 2075 de 2021, por el cual se modifica el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, se refiere a la causación de honorarios de **todos los concejales**, sin que se haga una mención específica a los concejales de los municipios

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

de cuarta, quinta y sexta categoría. Así, este artículo se refiere a “el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales” y relaciona los honorarios por sesión según las categorías especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta. Adicionalmente, especifica que:

*“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”* (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, los párrafos 3° y 4° del artículo 2° hacen mención expresa a “los concejales” sin que se haga distinción por categoría; sólo hasta el párrafo 5° de este artículo se hace mención específica a los concejales de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta categoría.

En segundo lugar, el artículo 3° de la Ley 2075 de 2021, por el cual se modifica el artículo 23° de la Ley 1551 de 2012, se refiere al derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social, Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar de “los concejales” en su generalidad, y no solo los de los municipios de categoría 4, 5 y 6. Así también lo interpretó el Ministerio de Salud el cual, en concepto del 29 de enero de 2021 (ver anexo 12), afirmó que:

*“De conformidad con lo anterior en concepto de esta Subdirección, la aplicación del artículo 3 de la Ley 2075 de 2021 el cual modificó el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, se predica respecto de los concejales de todos los municipios del país, indistintamente, de la categoría que tenga la entidad territorial, tal y como se encontraba contemplado en la norma objeto de modificación, la cual, regula de manera general las normas para la modernización y funcionamiento de los municipios”*.

En tercer lugar, el artículo 4° de la Ley 2075 de 2021, referido al pago oportuno de honorarios, especifica que “*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*”<sup>19</sup>.

De esa forma, los artículos 1°, 2°, 3° y 4° rompen con la conexidad temática de la Ley y vulneran el artículo 158 de la Constitución al no incluir un núcleo rector de los diversos contenidos de la ley pues, contrario al artículo 1 que regula los honorarios de las categorías 4, 5 y 6, los artículos 2, 3 y 4 contienen dentro de sus disposiciones regulaciones sobre los concejales de todas las categorías de municipios.

<sup>19</sup> Ley 2075 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”.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

Así las cosas, los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ley 2075 de 2021 son violatorios del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 constitucional por cuanto no tienen conexidad entre ellos. Lo anterior ya que, mientras el artículo 1º determina que el objeto de la ley se refiere exclusivamente a la modificación de los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, los artículos 2º, 3º y 4º se refieren a la modificación de los honorarios de los concejales de todas las categorías.

### **C. VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: INICIATIVA LEGISLATIVA**

A continuación, se mostrará cómo en el presente caso la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (comisión accidental) vulneró el artículo 154 constitucional al ejercer una competencia que la Constitución les asigna exclusivamente a los congresistas dentro del marco procedimental de la Ley 5 de 1992 y según el precedente de la Corte Constitucional. Según estos referentes normativos y jurisprudenciales, la iniciativa legislativa no puede configurarse en la etapa en la que las subcomisiones presentan informes del proyecto de ley, pues la iniciativa legislativa sólo puede darse cuando los congresistas radican dichos proyectos ante la secretaría de las cámaras.

El inciso primero del artículo 154 de la Constitución Política establece que *“las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”*.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2003 definió la iniciativa legislativa como la *“facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”*<sup>20</sup>.

Por su parte, esta alta corporación, en sentencia C-443 de 1996, afirmó que existen tres clases de iniciativa legislativa: (i) la que corresponde tanto a los Senadores de la República como a los Representantes a la cámara; (ii) la llamada “iniciativa popular”; y (iii) la que tienen las entidades señaladas en el artículo 156 superior<sup>21</sup>. Así, pues, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, los únicos actores que tienen iniciativa legislativa son los congresistas, los ciudadanos a través de la iniciativa popular y las entidades señaladas en el artículo 156 constitucional.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

Ahora bien, para demostrar que las subcomisiones (comisiones accidentales) no tienen iniciativa legislativa aún cuando están conformadas por congresistas, es importante analizar el procedimiento para ejercer la iniciativa legislativa por parte de los Senadores de la República y los Representantes de la Cámara.

En la Ley 5 de 1992<sup>22</sup> se establece el procedimiento para que los proyectos se conviertan en ley. De esta forma, la ley establece que **dichos proyectos podrán presentarse en la Secretaría de las cámaras por Senadores y representantes a la Cámara**, el Gobierno Nacional a través de sus ministros, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el fiscal general de la Nación, el defensor del Pueblo, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva, un treinta por ciento (30%) de los Concejales del país, y un treinta por ciento (30%) de los Diputados del país.

Adicionalmente, la ley 5 de 1992 indica que la iniciativa **debe ser radicada en la Secretaría y publicada en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión que corresponda**. En relación con ello, la Corte Constitucional ha afirmado que *“la iniciativa legislativa es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de este por medio de la presentación de un proyecto de ley en una de las cámaras”* (Negrilla fuera de texto).<sup>23</sup>

De este modo, a partir de lo establecido en la ley 5 de 1992 y de lo expuesto por la Corte en su jurisprudencia, se puede concluir que solo los congresistas que radiquen proyectos ante la secretaría de las cámaras, la ciudadanía a través de la iniciativa popular y las entidades señaladas en el artículo 156 constitucional, tienen la facultad de presentar proyectos de ley. Lo anterior implica que la iniciativa legislativa no puede darse en la etapa en la que las subcomisiones presentan informes del proyecto de ley, pues la presentación de estos proyectos se da cuando se radica ante la secretaría de las cámaras.

Por otro lado, cabe destacar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo atinente a las funciones de las subcomisiones (comisiones accidentales). Como lo ha definido este alto Tribunal, las comisiones accidentales cumplen funciones y misiones específicas para hacer más eficiente y eficaz la labor legislativa y administrativa que le corresponde a las Cámaras y

<sup>22</sup> Congreso de la República, Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. Artículos 140 – 294.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-084/95. Ver también sentencias C-089/94, C-266/95, C-407/95, C443/96, C-385/97, C-648/97, C-498/98

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

Comisiones Permanentes. Lo anterior implica que dichas comisiones no pueden ejecutar funciones que la Constitución o la Ley no les ha asignado.

A este respecto, según la Corte Constitucional:

Las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y **no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad** (Negrilla fuera de texto).<sup>24</sup>

De lo indicado, se concluye que las subcomisiones (comisiones accidentales) no tienen iniciativa legislativa por cuanto (i) la iniciativa legislativa consiste en la etapa primigenia del proceso legislativo la cual se agota con la radicación de los proyectos ante la secretaría de las cámaras; (ii) los cambios que las subcomisiones hagan a los proyectos de ley o los nuevos textos que creen en reemplazo de los artículos de dichos proyectos no podrán implicar una modificación sustancial al proyecto o un cambio de finalidad.

Una vez expuesta la jurisprudencia constitucional y lo contenido en la Ley 5ª de 1992 referente a la iniciativa legislativa y a las competencias de las subcomisiones, desarrollaremos los argumentos que muestran que en el proceso legislativo de la Ley 2075 de 2021 se desconoció el artículo 154 constitucional.

En el presente caso se observa que la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (comisión accidental) ejerció una competencia que la Constitución le asigna exclusivamente a los congresistas que radiquen proyectos ante las secretarías de las cámaras, a la ciudadanía a través de la iniciativa popular y a las entidades señaladas en el artículo 156 constitucional, la cual es proponer proyectos de ley. Lo anterior por cuanto la subcomisión cambió la temática del proyecto inicialmente radicado al presentar un informe en el que suprimió tanto el título como el articulado de este y lo reemplazó con un objeto y articulado totalmente distinto, tal como se demostró en el aparte anterior (ver anexo 4). En ese sentido, se observa que la subcomisión extralimitó sus funciones pues no se limitó a hacer más eficiente y eficaz la labor legislativa y administrativa que le corresponde a las Cámaras y Comisiones Permanentes, solucionando las discrepancias que surgen en los debates, sino que propuso un proyecto de ley totalmente nuevo en donde la temática ya no es la excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales sino la modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 282 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Así, la Ley 2075 de 2021 fue expedida con vicios procedimentales en la medida en que vulneró el artículo 154 de la Constitución Política por cuanto la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ejerció una iniciativa legislativa sin estar facultada para ello.

En conclusión, la subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, al reformar las proposiciones de modificación del proyecto de ley 046 de 2019, modificó sustancialmente el proyecto de ley y además cambió su finalidad, puesto que en el informe de Ponencia presentado para Primer Debate a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se suprimió tanto el título como el articulado de este y lo reemplazó con un objeto y articulado totalmente distinto. Así, la subcomisión ejerció una iniciativa legislativa al proponer un proyecto de ley con una temática y articulado totalmente distinto al del proyecto inicialmente radicado. En ese sentido, se vulneró el artículo 154 de la Constitución Política el cual establece que solo tienen iniciativa legislativa los congresistas cuando radican sus proyectos ante las secretarías de las cámaras, los ciudadanos a través de la iniciativa popular y las entidades señaladas en el artículo 156 constitucional.

## **V. VICIOS SUSTANTIVOS**

### **A. VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 151 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: SUJECCIÓN DEL CONGRESO A LAS LEYES ORGÁNICAS**

Tanto el artículo 151 de la Constitución Política como la jurisprudencia de la Corte Constitucional establecen que el trámite legislativo debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes orgánicas. En el caso de la Ley 2075 de 2021, al tratarse de una ley que ordena gasto, era necesario observar los tres requisitos que establece el artículo 7° de la Ley orgánica 819 de 2003, cuya finalidad es que el legislador cuente con suficiente información sobre el impacto fiscal que tiene un proyecto de ley determinado.

Como en el caso bajo análisis no se cumplieron a cabalidad ninguno de los tres requisitos que exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe concluirse que dichas fallas pueden adjudicarse tanto al Congreso de la República como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que al tratarse de un caso de violación absoluta de lo dispuesto en la Ley Orgánica 819 de 2003, la Ley 2075 de 2021 presenta un vicio de inconstitucionalidad en virtud de la violación al artículo 151 de la Constitución Política. A continuación, ampliaremos y sustentaremos la afirmación anterior.

Según el artículo 151 de la Constitución Política, el ejercicio de la actividad legislativa debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes orgánicas. En ese sentido, ha manifestado la Corte

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

[www.asocapitales.com](http://www.asocapitales.com), e-mail: [info@asocapitales.co](mailto:info@asocapitales.co)

Constitucional en repetidas ocasiones<sup>25</sup> que el examen de constitucionalidad de las leyes ordinarias debe incluir una valoración sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes orgánicas y que se debe observar durante el trámite legislativo.

Lo anterior se debe a que las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido amplio y permiten proteger la integridad de la Constitución Política. Además, la Corte ha afirmado que la especial jerarquía de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico se debe a que la Constitución dispuso que estas gozan de un carácter organizador de todo el sistema legal nacional, por lo que constituyen pautas de imperativo cumplimiento en la actividad legislativa<sup>26</sup>.

Con base en lo anterior, uno de los parámetros para evaluar la constitucionalidad de la Ley 2075 de 2021 debe ser el cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes orgánicas que, debido a su temática, debieron considerarse en el trámite legislativo de la norma acusada. En concreto, debió cumplirse con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se dictaron normas orgánicas en materia de presupuesto y transparencia fiscal, y cuyo artículo 7º dispone lo siguiente:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, 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.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

<sup>25</sup> Entre otras, sentencias C-283 de 1997 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1379 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-238 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-289 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-026 de 2018 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”*

Era imperativo, pues, que durante el trámite legislativo de la Ley 2075 de 2021 se observara lo dispuesto en la norma citada debido a que la Ley demandada ordena un gasto (i) a los municipios de categorías 4, 5 y 6, que son responsables del aumento en los honorarios de sus concejales (y como se mostró en el capítulo anterior, a los municipios de todas las categorías), y (ii) a los municipios de todas las categorías, que deben cotizar a seguridad social y cajas de compensación social de sus concejales (ver anexo 12).

Para mostrar que la norma acusada ordena gasto y que, por tanto, debió haberse observado lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se hará alusión a la manera en que la Ley 2075 de 2021 desarrolla el tema y, posteriormente, presentaremos un estimado de los costos que la aplicación de dicha Ley tendrá para los municipios de todas las categorías. En primer lugar, a partir de la redacción del articulado de la Ley demandada es claro que la intención del legislador fue que los municipios asumieran el incremento en los honorarios de los concejales de los municipios categorías 4, 5 y 6, y la cotización a seguridad social y a cajas de compensación familiar. Hay varios artículos de la Ley 2075 de 2021 que permiten llegar a esa conclusión. Por ejemplo, el artículo 1 establece:

*“Artículo 1º. 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**” (Negrilla fuera del texto).*

Así, desde el desarrollo del objeto de la Ley se evidencia que los municipios serán los encargados de realizar las cotizaciones a seguridad social de los concejales de su jurisdicción, lo que sin duda supone la satisfacción de una obligación de carácter económico. En este punto debe tenerse en cuenta que, como se demostró en la presente demanda, la cotización a seguridad social corresponde a los municipios de todas las categorías y no solo a los de categoría 4, 5 y 6, como lo indica el artículo 1 de la Ley en cuestión.

De igual manera, el artículo 2º de la Ley 2075 de 2021 introduce un párrafo 5º al artículo 66 de la Ley 136 de 1994. En dicho párrafo también se establece que corresponderá a los municipios de categorías 4, 5 y 6 pagar con sus propios recursos el aumento en los honorarios de los concejales a partir de la entrada en vigor de la Ley acusada. El párrafo dispone lo

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

siguiente:

*“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**”* (Negrilla fuera del texto.)

Con anterioridad a la Ley 2075 de 2021, los concejales tenían derecho únicamente a un seguro de salud y a un seguro de vida. Por tanto, exigir a las entidades territoriales que realicen el pago a los sistemas generales de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, así como a cajas de compensación familiar, supone la creación de nuevas obligaciones que deberán cubrirse con recursos propios de cada municipio. Lo anterior, según el artículo 3 de la Ley demandada, que modifica el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, que establece:

*“ARTÍCULO 3°. Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedara 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.**”* (Negrilla fuera del texto.)

En todo caso, la Ley no supone un gasto únicamente para los municipios, sino también para la Nación. Ello tiene como base el mismo artículo 3° de la Ley acusada, que introdujo un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual establece que se destinará un porcentaje del sistema general de participaciones (SGP) para pagar la seguridad social de los concejales de los municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean inferiores a 4000 SMLMV. Esto supone un gasto debido a que el SGP recoge los ingresos percibidos por la Nación y que se destinan a cumplir las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos. La norma mencionada dispone:

*“Parágrafo. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 SMLMV, se destinara el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2 de la ley 1176 de 2007”.*

Debe considerarse que la destinación de ese porcentaje del SGP para financiar la aplicación de la Ley acusada en los municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean inferiores a 4000 SMLMV, no puede tomarse como una fuente adicional de financiación creada en el parágrafo de la norma anteriormente citado. Esto se debe a que los recursos del SGP con propósito general son distribuidos por parte de la Nación a los municipios y distritos para que

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

estos suministren los servicios que su población demande según las necesidades, competencias y características propias de cada entidad territorial. Así, los recursos que el artículo 3° de la Ley acusada asigna a los municipios con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 4000 SMLMV, realmente ya correspondían a dichas entidades (al igual que a todos los municipios y distritos del país) antes de la promulgación de la Ley 2075 de 2021. En consecuencia, el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 no está creando una nueva fuente de financiación, sino flexibilizando el uso de una fuente de financiación con la que ya contaban las entidades territoriales.

En segundo lugar, la Ley acusada ordena un gasto a partir de una estimación del costo que tendrá su aplicación para los municipios. Al respecto, se ha calculado<sup>27</sup> (ver anexo 13) que el costo fiscal de las medidas impuestas en la Ley 2075 de 2021 podría ascender a los \$92.650.300.671 COP para los municipios de categorías 4, 5 y 6. Específicamente, los 1007 municipios de categorías 5ª y 6ª deberán responder por el aumento en los honorarios de los concejales, cuyo costo total asciende a \$76.534.922.970 COP. Además, la seguridad social de estos servidores públicos estará a cargo de 1028 municipios de categorías 4, 5 y 6 y su valor total se estima que sería de \$16.115.377.701 COP, discriminados así: por cotizaciones en salud se deberá pagar \$6.493.527.860 COP; por cotizaciones a pensión, \$8.311.715.660 COP; por cotizaciones al régimen de riesgos laborales, \$271.169.723 COP, y por cotizaciones a las cajas de compensación familiar, \$1.038.964.458 COP. Como se evidencia, la Ley 2075 de 2021 tiene un alto impacto fiscal en los municipios de categorías 4, 5 y 6.

Dicho fenómeno se replica en los municipios de categorías especial, 1, 2 y 3. De hecho, a partir de análisis realizados recientemente<sup>28</sup>, es posible concluir que las cotizaciones a seguridad social de los concejales de sólo 22 municipios de dichas categorías podrían suponer costos totales de hasta \$13.324.815.581 para estas entidades territoriales, como se muestra en la siguiente tabla.

<b>Municipio</b>	<b>Categoría del municipio en el año 2021<sup>29</sup></b>	<b>Pago de seguridad social a los concejales</b>
Barranquilla	Especial	\$599.707.336
Bogotá D.C.	Especial	\$4.825.488.045
Bucaramanga	Especial	\$449.223.694
Ibagué	1	\$449.874.892

<sup>27</sup> Federación Colombiana de Municipios. Observaciones al Proyecto de Ley N.º 253-20 Senado – 046 Cámara.

<sup>28</sup> Cálculos realizados por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, en los cuales se analizó el presupuesto municipal aprobado para el año 2021 y el costo que tendría la cotización al Sistema General de Seguridad Social de los concejales de los municipios asociados a ASOCAPITALES cuyas categorías son especial, 1, 2 o 3.

<sup>29</sup> La información sobre la categoría de los municipios para el año 2021 fue obtenida de la página web de la Contaduría General de la Nación.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

Manizales	1	\$456.137.729
Medellín	Especial	\$587.461.924
Montería	1	\$449.239.809
Neiva	1	\$458.850.000
Pereira	1	\$450.351.309
Popayán	2	\$323.014.001
Quibdó	3	\$93.203.080
Rionegro, Antioquia	1	\$405.326.097
San José de Cúcuta	1	\$448.191.025
San Juan de Pasto	1	\$446.880.967
Santa Marta	1	\$391.095.451
Santiago de Cali	Especial	\$595.266.185
Sincelejo	2	\$290.418.777
Soacha	1	\$446.880.967
Tunja	1	\$415.369.410
Valledupar	1	\$5.672.070
Villavicencio	1	\$446.886.344
Yopal	2	\$290.276.473
<b>Total</b>		<b>\$13.324.815.581</b>

A partir de las anteriores cifras puede concluirse no sólo que la Ley acusada ordena gasto, sino también que la efectiva aplicación de esta norma tiene un costo significativo para los municipios de todas las categorías. Además, la creación de nuevas obligaciones económicas resulta inoportuna en materia fiscal dada la difícil situación que atraviesan las entidades territoriales como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19.

En efecto, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, el PIB de Colombia en el segundo trimestre del 2020 tuvo un crecimiento negativo del -15% y en el tercero -9%, lo que significó para la economía colombiana entrar en recesión por primera vez en dos décadas. Adicionalmente, la inflación para el 2020 fue de 1,61%. En general, la variación de precios fue baja a lo largo del 2020 debido al confinamiento y a la caída en la demanda por parte de los hogares. Por otro lado, en 2020 la tasa de desempleo nacional fue de 15,9%, pero en el punto más álgido de la pandemia, el desempleo ascendió en algunas ciudades hasta el 25%. Por último, debido a la recesión económica en el 2020, las ciudades capitales sufrieron una reducción de sus ingresos tributarios del orden del 30% en el segundo trimestre y del 11% en el tercer trimestre, alcanzando una reducción promedio de 7% en 2020. Lo anterior, se traduce en menores capacidades de respuesta a la pandemia y menor posibilidades de inversión.

A pesar de la importante reducción en los recursos de la Nación y de las entidades territoriales, se siguen creando obligaciones de carácter económico en cabeza de los municipios sin que se

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

definan costos fiscales y fuentes de financiación por parte del Gobierno Nacional o el Congreso de la República. Esta situación es desafortunada porque pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de dichas entidades territoriales, pero especialmente porque compromete la capacidad de los municipios de satisfacer los derechos sociales fundamentales de sus habitantes a través de la prestación de servicios públicos y la inversión en políticas públicas. En ese sentido, el alto impacto fiscal que la Ley acusada tiene para los municipios en una coyuntura crítica en materia presupuestal, supone la disminución de la capacidad de los municipios para proveer los bienes públicos que deben brindar a sus habitantes y puede acarrear el incumplimiento de obligaciones de las entidades territoriales.

A pesar de que la Ley 2075 de 2021 ordena un gasto, en su trámite no se observó lo que dispone el citado artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En concreto, esta norma establece tres requisitos que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa legislativa que ordenen gasto: (i) la inclusión expresa de los costos fiscales de la iniciativa en la exposición de motivos y en cada una de las ponencias; (ii) la alusión expresa a la fuente de financiación adicional que se generará para financiar la iniciativa, que también debe incluirse en la exposición de motivos y en cada una de las ponencias, y (iii) el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acerca de los costos fiscales y la fuente adicional de financiación. Con el cumplimiento de estos requisitos es posible conocer si el proyecto de ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sin embargo, en el trámite de la Ley 2075 de 2021 no se cumplieron ninguno de los tres requisitos expuestos. En efecto:

- (i) No se menciona en la exposición de motivos del proyecto de ley ni en ninguna de las cuatro ponencias del trámite legislativo los costos fiscales que tendrá para los municipios el aumento en el valor de los honorarios de los concejales y su cotización a seguridad social y cajas de compensación familiar.

En las ponencias de segundo, tercer y cuarto debate (ver anexos 7, 9 y 10, respectivamente) no se hace un análisis acerca del costo fiscal que las medidas de la Ley 2075 de 2021 tendrán para los municipios. De hecho, estas ponencias se limitan a exponer la situación de los concejales de los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª y las razones por las que deberían mejorarse sus condiciones, y no se alude al costo aproximado que podría tener para los municipios la ejecución de la Ley. En definitiva, hay una ausencia total del cumplimiento de este primer requisito en las ponencias de segundo, tercer y cuarto debate.

Ahora bien, este incumplimiento podría explicarse en principio en el caso de la exposición de motivos y la ponencia de primer debate (ver anexos 1 y 2,

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

respectivamente) ya que estas se realizaron antes de que la subcomisión de la Cámara de Representantes modificara la temática del proyecto de ley radicado, el cual establecía una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales de los municipios de categoría 4, 5 y 6 y promovía su profesionalización. No obstante, este cambio en la temática del proyecto de ley, además de constituir un protuberante vicio de procedimiento, no puede usarse para excusar el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 819 de 2003 y alegar que la Ley 2075 de 2021 no está viciada de inconstitucionalidad. Por el contrario, el legislador debió haber previsto que al modificar el proyecto de ley a uno que ordenara un gasto, se hacía imposible observar los requisitos exigidos por la Ley 819 de 2003 en la exposición de motivos y en la ponencia del primer debate, puesto que estas ya se habían presentado antes de la actuación de la subcomisión.

- (ii) No se alude en la exposición de motivos del proyecto de ley ni en ninguna de las ponencias de los tres primeros debates a la fuente de financiación adicional que se usará para financiar el costo de la iniciativa por parte de los municipios de categorías 4, 5 y 6. En este punto es válida la salvedad que se hizo anteriormente para la exposición de motivos y la ponencia de primer debate (ver anexos 1 y 2, respectivamente), según la cual el cambio en la temática del proyecto de ley no excusa la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Por otro lado, en las ponencias del segundo y tercer debate (ver anexos 7 y 9, respectivamente) no se menciona cómo se financiará el aumento en los honorarios de los concejales ni sus cotizaciones a seguridad social y a cajas de compensación familiar. No se hace alusión a si cubrir dichos gastos será obligación de la Nación o de los municipios, y tampoco se señala si por medio de la Ley se establecerá una fuente de financiación adicional para cubrir el gasto que ordena el proyecto.

Por su parte, la ponencia presentada por la senadora Esperanza Andrade Serrano para el cuarto debate (ver anexo 10) hace alusión de manera breve a las intervenciones que se realizaron en el 28 de octubre de 2020 en la Comisión Primera del Senado de la República. En esta ocasión, algunos senadores manifestaron sus inquietudes<sup>30</sup> por los costos que traería la implementación de la Ley, a pesar de que su impacto fiscal no se había estudiado en la exposición de motivos ni en las ponencias de los anteriores debates. Como consecuencia, la ponencia menciona que se aprobó en el debate la inclusión del parágrafo 5 al artículo 2º del proyecto de ley, que establecía (antes de ser modificado en el cuarto debate) lo siguiente:

---

<sup>30</sup> De acuerdo con la ponencia, en el debate se presentó la siguiente observación: “Por tratarse de un proyecto que puede generar un gran impacto fiscal, se sugiere que sea la nación quien asuma los gastos que se generan con la posible implementación de esta ley”.

*Parágrafo 5º. 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.*

A pesar de que en la ponencia del cuarto debate se citó este parágrafo del proyecto ley, no es suficiente para cumplir con el requisito que impone la Ley 819 de 2003 de incluir expresamente la fuente de ingreso adicional que se generará para cubrir el costo de la Ley 2075 de 2021. Esto se debe a que el parágrafo transcrito no crea ni asigna una fuente adicional de ingreso, sino que se limita a facultar al Gobierno para hacer las modificaciones presupuestales necesarias para cumplir con su obligación. Además, dicho parágrafo se refiere únicamente al aumento en los honorarios de los concejales de municipios de categorías 4, 5 y 6, y no se menciona en la ponencia en cuestión cómo se responderá por el costo que supone la cotización a seguridad social y cajas de compensación familiar de todos los concejales del país, independientemente de la categoría de su municipio.

(iii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no rindió concepto sobre el impacto fiscal del proyecto de ley y su adecuación al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este fallo se presentó pese a que en la ponencia del cuarto debate la senadora Esperanza Andrade Serrano expresó que antes de radicar su ponencia había solicitado al Ministerio un concepto técnico para evaluar el impacto fiscal del proyecto de ley en cuestión (ver anexo 10). El incumplimiento del deber del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es grave no solo porque supone la inobservancia de lo dispuesto en la Ley orgánica 819 de 2003, sino también porque impide al legislador conocer la viabilidad fiscal real del proyecto de ley que se debatía para decidir sobre su promulgación.

Ahora bien, una vez demostrado que el trámite legislativo de la Ley 2075 de 2021 no cumplió con los requisitos que exige el artículo 7º de la Ley orgánica 819 de 2003, se hará referencia a la postura de la Corte Constitucional sobre el tema.

La jurisprudencia de la Corte<sup>31</sup> ha señalado que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece parámetros de racionalidad legislativa que corresponde cumplir inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En efecto, es esta la entidad que cuenta con los mecanismos y el personal idóneo para evaluar el impacto fiscal de una medida legislativa, ya que a los

---

<sup>31</sup> Entre otras, sentencias C-874 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-502 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1197 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-373 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-700 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

congresistas no les es exigible contar con ese tipo de conocimientos técnicos. Además, la Corte ha sido enfática al afirmar que como el Congreso de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público son instituciones autónomas, si este incumple su deber de emitir un concepto técnico, ello no anula la responsabilidad del legislativo. Esto se debe a que se violarían el principio democrático y el de separación de poderes en el caso de declarar la inconstitucionalidad de una ley en cuyo trámite únicamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incumplió el deber que le impone de la Ley 819 de 2003. Por tanto, la Corte Constitucional ha sostenido que no es posible declarar la inexecutable de una ley por la vulneración al artículo 151 de la Constitución cuando se desconoció en el trámite legislativo el requisito del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 referido al deber del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de rendir su concepto.

En el presente caso, sin embargo, no solo se incumplió el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en lo que se refiere al concepto técnico que debe aportar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino que se desconocieron por completo los requisitos que establece dicha norma, lo que es imputable tanto al Congreso como al Ministerio. En efecto, las sentencias<sup>32</sup> en las que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma demandada u objetada por el Presidente de la República, a pesar de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no había rendido su concepto, se referían a casos en los que el Congreso había cumplido con su deber de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de cada debate el impacto fiscal de la medida y la fuente adicional de financiación. Además, ha señalado al respecto la Corte:

*“Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia [del artículo 7 de la Ley 819 de 2003] explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior.”<sup>33</sup>*

Aunque la Corte Constitucional ha determinado que es el Gobierno Nacional el llamado a cumplir con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta postura no puede usarse como una excusa para que el Congreso de la República desconozca por completo los requisitos que la Ley Orgánica le asigna dentro del desarrollo de sus funciones.

<sup>32</sup> Entre otras, sentencias C-874 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-502 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1197 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-373 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1197 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

El artículo 151 de la Constitución es claro al señalar que la actividad legislativa debe sujetarse a las leyes orgánicas. Así, en el caso de que se declare inexecutable la Ley 2075 de 2021 en virtud de lo establecido en este cargo, no se estaría vulnerando el principio de separación de poderes como ha argumentado la Corte Constitucional en casos anteriores, en los que se solicitaba la inconstitucionalidad debido a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no presentara su concepto técnico. Por el contrario, se estaría observando el artículo 151 de la Constitución y se estaría advirtiendo al Congreso de la República que el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes orgánicas también hace parte de sus deberes.

No puede olvidarse que hay un motivo detrás de la exigencia de que la actividad legislativa se sujete a las leyes orgánicas. En el caso del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que los requisitos incluidos en esta norma:

*“(...) constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.*

*De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.”<sup>34</sup>*

De esta manera, la completa inobservancia de los requisitos que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 en el trámite de la Ley 2075 de 2021 supone que el legislador no conoce cuánto le significará fiscalmente a los municipios la implementación de esta Ley, si estos cuentan con los recursos necesarios para cumplirla sin dejar de lado sus obligaciones con la ciudadanía, ni de dónde provendrán las fuentes adicionales de financiación, de haberlas, para los municipios que no están contemplados en el párrafo del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 puesto que sus ingresos corrientes de libre destinación son superiores a 4000 SMLMV<sup>35</sup>. En definitiva, el

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>35</sup> Según el párrafo del artículo 3 de la Ley 2075 de 2021, “Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 SMLMV, se destinara el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2 de la ley 1176 de 2007”. Sin embargo, la Ley no menciona cómo se financiarán estas medidas en los demás municipios, lo que puede dificultar la ejecución de la Ley.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

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

desconocimiento de los requisitos establecidos en la Ley 819 de 2003 supone que el Legislador no contó con los mecanismos para tomar una decisión sobre la Ley 2075 de 2021 que previera su alto impacto fiscal para los municipios y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En suma, el desconocimiento de los requisitos que establece el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003 supone que la Ley 2075 de 2021 vulnera el artículo 151 de la Constitución Política, que establece que la actividad legislativa debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes orgánicas. Además, la Corte Constitucional ha señalado que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es un parámetro de racionalidad de la actividad del legislador, y que el cumplimiento de las formalidades que dicha norma exige permite al Congreso tomar decisiones informadas acerca del impacto fiscal que tendrá la implementación de las leyes. De ahí que la Corporación haya asegurado que los requisitos consagrados en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 son de obligatorio cumplimiento tanto para el Congreso como para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que desconocer dicha norma orgánica supone una vulneración del artículo 151 de la Constitución y puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley.

## **B. VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 287 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL**

La Ley 2075 de 2021 vulnera el artículo 287 de la Constitución Política toda vez que, con su expedición, el legislador dispuso injustificadamente de recursos endógenos de las entidades territoriales para destinarlos al pago de honorarios y seguridad social de los concejales, pese a que esa potestad de configuración legislativa se encuentra restringida en virtud de la autonomía territorial incluido en el mencionado artículo 287.

El artículo 287 de la Constitución Política establece que la autonomía territorial es un principio y una garantía constitucional, que limita al legislador para hacer uso de sus potestades. De manera específica el mencionado artículo señala que:

*“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que le correspondan.*
- 3. **Administrar los recursos** y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”* (Negrilla fuera de texto).

A partir del referenciado principio, las entidades territoriales tienen autonomía para administrar

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

y destinar los recursos de acuerdo con sus propios intereses.

En cuanto a las potestades del legislador para definir la destinación de los recursos de las entidades territoriales, la Corte Constitucional estableció en sentencia C-262 de 2015 lo siguiente:

*“Conforme a la postura jurisprudencial de la Corte el legislador puede definir el destino de aquellos ingresos corrientes que se consideren exógenos, en los términos antes mencionados, sin que esto suponga vulnerar el principio de autonomía territorial (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315). Ahora bien, resta por establecer si el Congreso está también facultado para indicar **la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas. En este aspecto la potestad de configuración legislativa se encuentra restringida, precisamente en virtud de la autonomía territorial (CP art 287 y conc), razón por la cual existe un test mucho más estricto de control**”<sup>36</sup> (Negrilla fuera de texto).*

De manera específica, los recursos endógenos son aquellos propios de las entidades territoriales y han sido definidos como los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales o de las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias propias. Por tratarse de recursos que obtienen directamente las entidades territoriales, el Congreso carece de potestad para definir su destinación<sup>37</sup>.

Aunque la Ley 2075 de 2021 no aclara explícitamente si la fuente estará basada en recursos exógenos y/o endógenos, es claro que en su articulado sí dispone de recursos endógenos de las entidades territoriales, lo que configuraría un incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. La interpretación más viable de la norma demandada indica que esta sí ordena el uso de recursos endógenos, lo cual se deriva de los siguientes artículos de la Ley 2075 de 2021:

*“**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales en 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**” (Negrilla fuera de texto).*

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

Esta interpretación, según la cual las obligaciones se deben cubrir con recursos endógenos de las entidades territoriales, se reafirma con el artículo 2º de la Ley 2075 de 2021. Este adiciona el parágrafo 5º del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, que establece lo siguiente:

*“**PARÁGRAFO 5º.** 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**”* (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, el artículo 3º de la Ley demandada, por el cual se modifica el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, también compromete el presupuesto de la administración municipal y con ello obliga a los municipios a financiar con sus propios recursos la cotización de seguridad social de los concejales. De manera específica establece lo siguiente:

*“**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”* (Negrilla fuera de texto).

De hecho, el Ministerio de Salud y Protección Social (ver anexo 12) ha afirmado que “(...) la cotización de los concejales al Sistema de Seguridad Social: pensión, salud, ARL y cajas de compensación familiar, se debe hacer con cargo al presupuesto de la respectiva alcaldía municipal (...)” y que “(...) los municipios ya no solo son responsables del pago de la cotización a salud y a ARL de los concejales, sino además, de la cotización a pensión y a caja de compensación familiar”. De lo anterior es posible concluir, como se argumenta en la presente demanda, que para cubrir los costos de la aplicación de la Ley 2075 de 2021 el Congreso ordenó el uso de recursos endógenos, lo que supone una vulneración al artículo 287 de la Constitución.

Lo evidencia más contundente para corroborar que la Ley 2075 de 2021 invade la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales, es el parágrafo que el artículo 3 de la Ley acusada le añade al referenciado artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, y por el cual se establece:

*“**PARÁGRAFO.** Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 SMLMV, se destinara el 0,6% del sistema general de participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2 de la ley 1176 de 2007.”*

Se tiene entonces que el aumento en los honorarios de los concejales y la seguridad social de estos será responsabilidad de las entidades territoriales y se financiará con recursos endógenos.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

Únicamente cuando el municipio reciba ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 400 SMLMV, las cotizaciones a la seguridad social de los concejales se financiarán con recursos exógenos provenientes del SGP de propósito general.

En definitiva, con la expedición de la Ley 2075 de 2021 el legislador ordenó la destinación de recursos provenientes de fuentes endógenas de las entidades territoriales para pagar el aumento en los honorarios y la seguridad social de los concejales. Con dicha Ley, el legislador excedió los límites que le impone el principio de autonomía territorial toda vez que vulneró el derecho que tienen las entidades territoriales a administrar y destinar sus recursos propios.

Ahora bien, en lo relativo al manejo presupuestal de recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, la Corte Constitucional definió que la intervención del legislador es excepcional y limitada a ciertos casos. De manera específica, la jurisprudencia de la Corte Constitucional señaló los casos excepcionales en los cuales el legislador puede intervenir en el manejo de los recursos endógenos de los entes territoriales. Estas excepciones son las siguientes:

*“(...) la ley puede intervenir las rentas endógenas o propias de los entes territoriales en tres supuestos, y solo si además la medida persigue un fin legítimo, es adecuada, necesaria y proporcional:*

*(i) En primer lugar, 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, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”. Como se ve, a pesar de que el impuesto predial unificado es un tributo estrictamente territorial, al ser un gravamen sobre la propiedad inmueble un porcentaje de sus recaudos se debe destinar mediante ley a las áreas precisadas debidamente en la Constitución.*

*(ii) En segundo lugar, 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**. La Constitución contempla una hipótesis, si bien para los casos de estado de guerra exterior, en el artículo 362 cuando dice que los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y por ende “la ley” no puede trasladarlos a la Nación, “salvo temporalmente en caso de guerra exterior”. Igualmente la jurisprudencia ha sostenido que puede interferir en la destinación de un ingreso territorial, como por*

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.

PBX: 57 (1) 5557541

[www.asocapitales.com](http://www.asocapitales.com), e-mail: [info@asocapitales.co](mailto:info@asocapitales.co)

*ejemplo la sobretasa a la gasolina, “con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes”.*

*(iii) En tercer lugar, cabe establecer mediante ley el destino de rentas endógenas cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”.*

*(iv) Finalmente, en cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer además un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores”<sup>38</sup> (Negrilla fuera de texto).*

A partir de los casos excepcionales descritos es importante resaltar que, en el presente caso, la destinación que hace el legislador a los recursos endógenos de las entidades territoriales a través de la Ley 2075 de 2021 no se encuentra amparada por ninguna de estas excepciones.

En primer lugar, la Ley 2075 de 2021 no prevé una intervención expresamente ordenada o autorizada por la Constitución Política. En ninguno de sus preceptos la Carta establece de manera explícita que el legislador deba o pueda destinar los recursos endógenos de las entidades territoriales al pago de los honorarios y la seguridad social de los concejales.

En segundo lugar, ni en la norma demandada ni en las discusiones parlamentarias que antecedieron a su expedición se advierte que la Ley 2075 de 2021 contenga medidas orientadas a proteger el patrimonio de la Nación o a mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa.

En tercer lugar, la Ley 2075 de 2021 no implementa medidas que trasciendan el ámbito local o regional. Aunque la Ley tenga efectos en todos los municipios del país, los concejos tienen funciones limitadas al ámbito territorial y no puede afirmarse que, al modificar su régimen de seguridad social a través de un acto con efectos generales como lo es la Ley, las medidas implementadas trasciendan al ámbito del ámbito local o regional al nacional.

Adicionalmente, es importante resaltar que el artículo 312 de la Constitución Política no puede entenderse como una habilitación al legislador para intervenir los recursos endógenos de las entidades territoriales. El mencionado artículo establece que “*la ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones*”, es decir, se limita a establecer el derecho de los concejales a los honorarios, pero no dispone la forma en que se van

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

a garantizar esos honorarios ni mucho menos lo referente a la seguridad social. Sin embargo, la ley demandada crea obligaciones en el régimen de honorarios e inclusive, se extiende hasta la seguridad social de los concejales sin definir una fuente de recursos.

La razón por la que se demanda la Ley 2075 de 2021 no se refiere a la facultad que tiene el Congreso de la República para establecer el monto y las situaciones en las que los concejales tendrán derecho a recibir honorarios por sus funciones. Esta función recae en el Congreso de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 312 de la Constitución Política y no se pone en tela de juicio mediante la presente demanda.

La inconstitucionalidad de la norma se da con relación a la forma en que se pretende cubrir el aumento en los honorarios y la seguridad social de los concejales. El Congreso de la República no puede decidir que las nuevas obligaciones sean cubiertas con los recursos endógenos de las entidades territoriales pues, haciéndolo así, vulnera los límites que impone la autonomía territorial establecida en el artículo 287 de la Constitución.

En conclusión, la Ley 2075 de 2021 vulnera el principio constitucional de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la Constitución Política toda vez que, con su expedición, el legislador dispone de recursos endógenos de las entidades territoriales, pese a que esa potestad de configuración legislativa se encuentra restringida por el referenciado principio. Adicionalmente, en el presente caso, el legislador dispone de los recursos endógenos sin que se configure alguna de las excepciones que lo habilitan a intervenir la destinación de ese tipo de recursos.

## VI. APTITUD SUSTANTIVA

Consideramos que los cargos de la presente demanda cumplen con los requisitos que debe tener la acción pública de inconstitucionalidad según los parámetros emitidos por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-1052 de 2001. Estos requisitos son la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia<sup>39</sup>.

El requisito de **claridad** argumentativa “se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación”<sup>40</sup>. Así, la claridad implica “presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles”<sup>41</sup>. En ese sentido, se exige que los cargos que conforman el escrito de demanda sean “entendibles, no contradictorios, ilógicos ni

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-647 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>41</sup> Ibid.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

anfibiológicos”<sup>42</sup>. De este modo, el requisito de claridad se cumple cuando hay coherencia argumentativa entre el contenido de la norma acusada y los motivos que llevan a la solicitud de inexecutable. Ello implica que cada cargo sea expuesto de forma comprensible, sin dar cabida a equívocos o ambigüedades.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente demanda cumple con el requisito de claridad ya que cada cargo permite identificar con facilidad la contradicción entre el texto constitucional y la Ley acusada. En concreto, los artículos 154 y 158 de la Constitución establecen los requisitos que deben cumplirse en el trámite legislativo de los procesos de ley, entre los cuales se encuentra el cumplimiento del principio de unidad de materia. En la demanda se argumenta que dicho principio se vulneró debido al significativo cambio en la temática que se dio entre el proyecto radicado y el texto que propuso comisión accidental.

Igualmente, el artículo 151 de la Constitución establece la exigencia de que el trámite legislativo se sujete a las normas orgánicas, lo que se afirma que no se cumplió en el caso de la Ley 2075 de 2021 en cuanto se desconoció el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003. Por último, el artículo 287 de la Constitución consagra la autonomía de las entidades territoriales, que se predica, entre otras cosas, de la facultad que estas tienen de administrar sus propios recursos. En la demanda se argumenta la violación de este artículo en cuanto el Congreso no tiene la facultad de exigir a las entidades territoriales la manera en que deben destinar sus recursos endógenos.

Por su parte, el requisito de **certeza** argumentativa exige que la acusación recaiga “sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional”<sup>43</sup>. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reiterado que:

*“Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.”<sup>44</sup>*

Por tanto, el requisito de certeza exige que el enunciado normativo acusado exista y que la interpretación que se entiende como infractora del texto constitucional sea acorde con el contexto, el alcance y el contenido de dicho enunciado normativo.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-049 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co

Así, el escrito de demanda cumple con el requisito de certeza por cuanto los cargos presentados se desarrollan a partir de una interpretación objetiva de la Ley 2075 de 2021. En otras palabras, las apreciaciones que se hacen de la Ley demandada se desprenden del tenor literal de su articulado, de manera que no se realizó ningún análisis que desconozca los objetivos que el legislador perseguía con la promulgación de la Ley en cuestión, a saber, el aumento en los honorarios de los concejales de los municipios de categorías 4, 5 y 6 y la cotización a seguridad social y cajas de compensación familiar de todos los concejales de Colombia.

Frente al requisito de **especificidad**, la Corte Constitucional en sentencia C-053 de 2016 afirmó que:

*“El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”<sup>45</sup>.*

En ese orden de ideas, la demanda cumple con el requisito de especificidad pues los cargos formulados contra la Ley 2075 de 2021 son de naturaleza constitucional y se refieren a la violación de los artículos 151, 154, 158 y 287 de la Constitución Política de 1991. Además, este requisito se cumple con la exposición objetiva y verificable de la contradicción existente entre la Ley acusada y las normas de rango constitucional señaladas.

En lo que respecta al requisito de la **pertinencia**, la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>46</sup> ha sostenido que, para que este se cumpla, la demanda debe basarse en argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no en consideraciones legales, doctrinales, subjetivas (que busquen la resolución de casos particulares) ni en análisis de conveniencia que valoren parcialmente los efectos de la norma acusada.

En este caso puede afirmarse que la demanda es pertinente en cuanto basa los argumentos de su reproche a la Ley 2075 de 2021 en la violación de las tres normas constitucionales ya

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>46</sup> Entre otras, sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-856 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

mencionadas (los artículos 151, 154, 158 y 287 de la C.P.). La demanda pretende la declaración de inconstitucionalidad de la Ley acusada a partir de la verificación de una oposición objetiva entre dicha norma y la Constitución. Además, los argumentos presentados no se basan en la posible contradicción de la Ley 2075 de 2021 con otras normas de índole legal ni expone argumentos doctrinales para demostrar la inconstitucionalidad de la norma mencionada. La demanda tampoco tiene como finalidad la resolución de un problema particular; tanto es así que no se menciona la situación concreta de una entidad territorial, ni se califica la norma acusada como innecesaria o reiterativa a partir de un análisis de conveniencia que valore parcialmente los efectos de la norma demandada. En definitiva, la presente demanda cumple con el requisito de pertinencia en tanto los argumentos desarrollados a lo largo del texto se basan en la contradicción de la norma acusada con disposiciones de naturaleza estrictamente constitucional.

Finalmente, el requisito de **suficiencia** ha sido descrito por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la exigencia de que la demanda (i) exponga los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de la constitucionalidad de la norma acusada, y (ii) goce de un nivel de persuasión tal que cree en la Corte por lo menos una duda mínima acerca de la constitucionalidad de dicha norma. Así, la demanda debe cuestionar el contenido de la disposición acusada presentando concretamente las razones que fundamentan la inconstitucionalidad alegada<sup>47</sup>.

La presente demanda no se limita a afirmar que la Ley 2075 de 2021 es contraria a la Constitución Política, sino que desarrolla de manera amplia los argumentos que permiten afirmar que se presentó una violación a los artículos 151, 154, 158 y 287 de la Carta Política. Con este soporte argumentativo, que a su vez incluye un análisis del eventual impacto fiscal de la ejecución de la Ley, es posible realizar un examen íntegro sobre la constitucionalidad de esta. Además, el alcance persuasivo de la demanda se deriva de la exposición detallada de los cargos de inconstitucionalidad, que se refuerzan con la exposición de pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional que soportan los argumentos expuestos en la demanda. En definitiva, puede afirmarse que la demanda presentada cumple con el requisito de suficiencia en cuanto expone de manera íntegra las causas de la inconstitucionalidad de la Ley 2075 de 2021, generando por lo menos una duda acerca de la concordancia de dicha norma con la Constitución Política.

Por todo lo anterior, hay lugar a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el mérito de los cargos de inconstitucionalidad formulados en la presente demanda. En caso de que la Corte no considere que sea así, le solicito a los Honorables Magistrados aplicar el Principio Pro Actione.

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

## VII. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción toda vez que, en virtud el artículo 241 de la Constitución Política, se le confía la integridad y supremacía de la Constitución. Con tal fin, cumplirá la función de “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”<sup>48</sup> Así mismo, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 dictó el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Igualmente, es importante resaltar que en el presente caso no existe cosa juzgada pues, a la fecha, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la Constitucionalidad de la norma demandada, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo sobre esta acción pública de inconstitucionalidad.

## VIII. PETICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, me permito solicitar a la Honorable Corte Constitucional de Colombia que declare inexecutable la Ley 2075 de 2021 por la violación a los artículos 151, 154, 158 y 287 de la Constitución Política.

## IX. ANEXOS

Con la presente acción pública de inconstitucionalidad se incluyen los siguientes documentos anexos:

1. Anexo 1. Gaceta del Congreso n° 669 del 26 de julio de 2019, en la cual se publicó el proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes, “Por medio de la cual se establece una excepción al régimen de incompatibilidades de los concejales y se promueve su profesionalización”, así como su exposición de motivos.
2. Anexo 2. Gaceta del Congreso n° 767 del 22 de agosto de 2019, en la cual se publicó la ponencia elaborada por Juan Carlos Rivera Peña para el primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
3. Anexo 3. Acta n° 27 del 13 de noviembre de 2019 de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la que se consignó que se dio inicio a la discusión del proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes y que se designó la comisión accidental.

<sup>48</sup> Numeral 1º Artículo 241 C.P.

4. Anexo 4. Informe presentado el 4 de junio de 2020 por la Subcomisión convocada por la presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para el análisis de las proposiciones presentadas al proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
5. Anexo 5. Acta n° 54 del 15 de junio de 2020, de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la que se consignó la aprobación en primer debate del proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
6. Anexo 6. Texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes en primer debate del proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes, “Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno”.
7. Anexo 7. Informe de ponencia elaborada por José Gustavo Padilla Orozco para el segundo debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
8. Anexo 8. Gaceta del Congreso n° 857 del 4 de septiembre de 2020, en la cual se publicó el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate del proyecto de Ley 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
9. Anexo 9. Gaceta del Congreso n° 1038 del 30 de septiembre de 2020, en la cual se publicó la ponencia elaborada por Esperanza Andrade Serrano para el tercer debate (primer debate en el Senado de la República) del proyecto de ley 253 de 2020 del Senado de la República y 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
10. Anexo 10. Gaceta del Congreso n° 1257 del 6 de noviembre de 2020, en la cual se publicaron el texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y la ponencia elaborada por Esperanza Andrade Serrano para el cuarto debate (segundo debate en el Senado de la República) del proyecto de ley 253 de 2020 del Senado de la República y 046 de 2019 de la Cámara de Representantes.
11. Anexo 11. Ley 2075 de 2021, “Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno”.
12. Anexo 12. Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 29 de enero de 2021 y radicado n° 202142300125472 (concepto Aplicación Artículo 3 Ley 2075 De 2021).
13. Anexo 13. Observaciones de la Federación Colombiana de Municipios al proyecto de ley 253 de 2020 del Senado de la República y 046 de 2019 de la Cámara de Representantes, con fecha de octubre de 2020.

Asocapitales: Carrera 9 # 80 - 45 Oficina 901, Bogotá D.C.  
PBX: 57 (1) 5557541  
www.asocapitales.com, e-mail: info@asocapitales.co



**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES – ASOCAPITALES**



Resolución N°. **0 1 3** del  
( **2 7 JUN 2019** )

Por la cual se delegan unas funciones

**LA DIRECTORA EJECUTIVA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 209 de la Constitución Política, en la Ley 489 de 1998, y las que se le confieren los Estatutos de la Asociación aprobados por la Asamblea General en reunión sostenida el pasado 14 de marzo de 2019 e inscritos el 13 de marzo de 2019 en la Cámara de Comercio de Bogotá, acta de Junta Directiva No. 027 de 2018, y,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 209 de la Constitución Política indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 establece que las autoridades administrativas pueden transferir el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones, afines o complementarias en los empleados de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

Que la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES – ASOCAPITALES es una persona jurídica de derecho público sin ánimo de lucro descentralizada indirecta o de segundo nivel del orden territorial, creada el 31 de octubre de 2012 por el acuerdo de voluntades entre entidades municipales tal como consta en el Acta No. 001 de Constitución, dotada con personalidad jurídica distinta de los asociados, patrimonio propio y autonomía administrativa para la gestión de aquello que constituye su objeto.

Que de conformidad con el artículo 95 de la Ley 489 de 1997, ASOCAPITALES se sujeta a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género en cuanto a su funcionamiento y organización, esto en concordancia con el pronunciamiento de la Corte Constitucional expresado en la sentencia C-671 de 1999, sin perjuicio de que *“el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”*

Que de conformidad con el literal A del artículo 29 de los Estatutos de la Asociación y Manual específico de funciones y requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – ASOCAPITALES, el cargo de Director Ejecutivo tiene, entre otras, la función específica de *“Ejercer la representación legal de la Asociación en todos los actos y operaciones que celebre con terceros, tanto judicial como extrajudicial, por sí o por conducto de apoderado.”*

Que de conformidad con el Manual específico de funciones y requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – ASOCAPITALES, el cargo de Director Jurídico tiene, entre otras, la función específica de *“Asistir al Director Ejecutivo, en la definición de las políticas, objetivos y estrategias relacionadas con el desarrollo del objeto social de la Asociación”*.

Por la cual se delegan unas funciones

\* \* \* \* \*

Que la Dirección Jurídica, cumple con los requisitos descritos en el Manual específico de funciones y requisitos de los empleos que conforman la planta de personal de la Asociación, para el desempeño del cargo.

Que con el fin de optimizar el cumplimiento de los principios que rigen la función pública y la gestión administrativa, se hace necesario delegar al Director Jurídico competencias para el desarrollo del objeto de la Asociación.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Delegar en el(la) Director(a) Jurídico de la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES – ASOCAPITALES la competencia para exponer coadyuvancia en representación de la entidad en desarrollo de su objeto social ante la Rama Judicial del Poder Público.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La delegación conferida en el presente artículo comprende la realización de todas las actividades, así como la expedición y suscripción de documentos jurídicos que involucren el desarrollo del objeto social de la Asociación en todos los asuntos relacionados con la Rama Judicial del Poder Público, por lo que cuenta con todas las atribuciones necesarias para la adecuada dirección, ejecución de los mismos y para el ejercicio de las actividades y acciones administrativas necesarias para el cumplimiento de su delegación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La Directora Ejecutiva conserva la facultad de reasumir en cualquier momento las funciones delegadas, lo mismo que las de revisar y revisar los actos del delegatario.

**ARTÍCULO TERCERO.** El delegado es responsable de respetar, garantizar y aplicar los principios y fines de la Asociación, velando por la protección de los derechos de la Asociación.

En desarrollo de su delegación deberá:

- 1) Presentar cada dos (2) meses, informe escrito respecto del estado de las gestiones realizadas en ejercicio de las funciones delegadas.
- 2) Cuando sea necesario, informar sobre los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o pongan en riesgo la función delegada.

**ARTÍCULO CUARTO.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga aquellas disposiciones contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada a los **27 JUN 2019**

  
**LUZ MARIA ZAPATA ZAPATA**  
Directora Ejecutiva

**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES – ASOCAPITALES**

Proyectó: Carlos E. Lozano Martínez – Profesional de Contratación ASOCAPITALES  
Revisó y Vo. Bo: Santiago Andrés Parada – Asesor Jurídico ASOCAPITALES

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

TENER SU INFORMACION ACTUALIZADA PROPORCIONA SEGURIDAD Y CONFIANZA.

**CON FUNDAMENTO EN LAS INSCRIPCIONES EFECTUADAS EN EL REGISTRO DE ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO, LA CÁMARA DE COMERCIO CERTIFICA:**

**NOMBRE, IDENTIFICACIÓN Y DOMICILIO**

Razón social: ASOCIACION COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES  
-ASOCAPITALES-  
Nit: 900.638.550-3, Regimen Especial  
Domicilio principal: Bogotá D.C.

**INSCRIPCIÓN**

Inscripción No. S0044815  
Fecha de Inscripción: 22 de julio de 2013  
Último año renovado: 2020  
Fecha de renovación: 6 de marzo de 2020  
Grupo NIIF: GRUPO II

**UBICACIÓN**

Dirección del domicilio principal: Cra 9 No. 80-45 Oficina 901  
Municipio: Bogotá D.C.  
Correo electrónico: [info@asocapitales.co](mailto:info@asocapitales.co)  
Teléfono comercial 1: 5557541  
Teléfono comercial 2: 3007616647  
Teléfono comercial 3: No reportó.

Dirección para notificación judicial: Cra 9 No. 80-45 Oficina 901  
Municipio: Bogotá D.C.  
Correo electrónico de notificación: [info@asocapitales.co](mailto:info@asocapitales.co)  
Teléfono para notificación 1: 5557541  
Teléfono para notificación 2: 3007616647  
Teléfono para notificación 3: No reportó.

La persona jurídica SI autorizó para recibir notificaciones personales a través de correo electrónico, de conformidad con lo

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

**Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16**

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----  
establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**CONSTITUCIÓN**

Constitución: Que por Acta no. 001 del 31 de octubre de 2012 otorgado(a) en Asamblea de Socios, inscrita en esta Cámara de Comercio el 22 de julio de 2013 bajo el número 00227774 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue constituida la entidad denominada ASOCIACION COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES.

Certifica:

Que por Acta no. 007 de Asamblea General del 22 de marzo de 2018, inscrita el 6 de junio de 2018 bajo el número 00305732 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, la entidad cambió su nombre de: ASOCIACION COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES por el de: ASOCIACION COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES -ASOCAPITALES-.

**ENTIDAD QUE EJERCE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL**

Entidad que ejerce la función de inspección, vigilancia y control:  
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA

**TÉRMINO DE DURACIÓN**

Vigencia: Que la entidad no se halla disuelta. Duración hasta el 31 de octubre de 2112.

**OBJETO SOCIAL**

Objeto: El objeto de la Asociación es desarrollar actividades para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asociados, mediante dinámicas colaborativas, mayor representatividad en el ámbito nacional, coordinación de la capacidad política y administrativa de las entidades territoriales asociadas y la elaboración, consolidación y gestión de una agenda común construida desde los territorios y constituida por temas de alcance Nacional y en especial de interés Regional y Local. La Asociación en cumplimiento

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL****Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16**

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

**Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.**

-----

de su objeto realizará los siguientes objetivos y actividades específicas: a) Representar y defender los derechos y los intereses generales de los asociados y actuar como vocera ante el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, las Altas Cortes, la comunidad internacional y demás organismos, en el trámite de todas aquellas iniciativas y procesos, que generen impacto o que contribuyan al desarrollo de los asociados. b) Construir alianzas alrededor de problemas comunes que tengan los asociados y que contribuyan a la formulación de posibles soluciones que permitan el desarrollo y progreso de los mismos. c) Propiciar el intercambio de experiencias, la discusión de iniciativas y la creación de mecanismos de colaboración abierta, en torno a buenas prácticas nacionales e internacionales, que sirvan en la búsqueda de mejores soluciones a los problemas que tienen los asociados. d) Trabajar por la integración y el diálogo entre los asociados que sirvan en la interacción de ideas que contribuyan a la búsqueda de soluciones a las necesidades y desafíos que afronta cada ciudad y su entorno, promoviendo el uso de los mecanismos de integración dispuestos en la ley. e) Contribuir a espacios de intercambio de información y de experiencias exitosas sobre temas locales y regionales que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental de las ciudades y de cada región. f) Organizar y participar en reuniones, foros, seminarios y demás actividades que sirvan como espacios de intercambio y aprendizajes de políticas públicas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental de los asociados y su entorno regional, generando economías de escala que promuevan la competitividad. g) Promover ante las diferentes instituciones del Estado la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y cualquier alternativa flexible de gestión regional, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial. h) Promover la consecución de recursos de cooperación e identificar oportunidades para el desarrollo de proyectos que favorezcan los intereses de los asociados. i) Aportar herramientas técnicas e información para la formulación de políticas públicas que permitan a los asociados, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----  
ejecución de acciones urbanísticas eficientes y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. j) Aportar herramientas técnicas para orientar el desarrollo económico y social de los asociados desde una perspectiva estratégica que promueva el consumo interno. k) Celebrar contratos, convenios y acuerdos con entidades públicas, privadas, mixtas, nacionales, extranjeras e internacionales para el cumplimiento del objeto de la Asociación. l) Realizar cualquier otra actividad o función que contribuya al cumplimiento de su objeto.

**PATRIMONIO**

\$ 11.130.914.464,00

**REPRESENTACIÓN LEGAL**

Representación Legal: La Asociación tendrá un Director Ejecutivo que fungirá como su Representante Legal. El Director será designado por la Asamblea por un periodo de cuatro (4) años. La Junta Directiva designará al Representante Legal Suplente dentro de la planta global de la Asociación en caso de vacancia temporal y permanente del Director Ejecutivo.

**FACULTADES Y LIMITACIONES DEL REPRESENTANTE LEGAL**

Facultades del Representante Legal: Funciones del Director Ejecutivo. El Director Ejecutivo representará legal, judicial y extrajudicialmente a la Asociación, con sujeción a lo establecido en la Constitución, la Ley y los presentes Estatutos deberá: a) Ejercer la representación legal de la Asociación en todos los actos y operaciones que celebre con terceros, tanto judicial como extrajudicial, por sí o por conducto de apoderado. b) Ejecutar los actos, celebrar contratos, necesarios para cumplir con el objeto de la Asociación, de conformidad con lo establecido en las normas de derecho público y con el manual de contratación de la Asociación. En todo caso tendrá que pedir autorización a la Junta Directiva para la celebración de contratos que superen los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes. c) Dirigir la administración de la Asociación y ejecutar todos los actos y operaciones que sean necesarios para el

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----

cumplimiento de los objetivos y de la buena marcha de la misma, de acuerdo con las decisiones de la Asamblea General, las normas estatutarias y las determinaciones de la Junta Directiva. d) Presentar para aprobación de la Junta Directiva los planes de desarrollo, la planeación financiera y física de la Entidad. e) Elaborar el proyecto de presupuesto para cada año de actividades y presentarlo a la Junta Directiva. f) Designar y remover el personal de la Asociación, que estará bajo su inmediata dependencia; velar por el cumplimiento de sus funciones, deberes y obligaciones e imponer las sanciones a que hubiere lugar. g) Crear, organizar y establecer los equipos internos de trabajo, acorde a las necesidades de la operación de ASOCAPITALES. h) Aprobar el manual de funciones y competencias de los empleados de ASOCAPITALES, así como el manual de contratación y demás documentos esenciales para el funcionamiento de la asociación, sin perjuicio de que tal facultad pueda ser delegada. i) Dirigir la administración financiera. j) Presentar a la Junta Directiva las propuestas de creación, supresión o fusión de empleos. k) Administrar los recursos técnicos y financieros de la Asociación. l) Presentar al final de cada ejercicio el informe general de gestión. m) Preparar el orden del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva y hacer las respectivas citaciones. n) Participar en aquellos eventos en los cuales sea importante o conveniente la presencia de la Asociación. ñ) Velar por la conservación de los bienes de la Asociación, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los estatutos, reglamentos, acuerdos y decisiones de la Asamblea General de Asociados y de la Junta Directiva. o) Elaborar el proyecto de presupuesto para cada año de actividades y presentarlo a la Asamblea General. p) Firmar escritos, cheques y documentos de crédito para dar cumplimiento a las obligaciones contables y financieras de la Asociación. q) Proporcionar a los asociados toda la información y documentación de la asociación sin restricciones de acceso y a solicitud de los mismos. r) Las demás funciones que le señalen la Junta Directiva o que no estén asignadas a otros funcionarios.

**NOMBRAMIENTOS****REPRESENTANTES LEGALES**

\*\* Nombramientos \*\*

Que por Acta no. 26 de Junta Directiva del 20 de junio de 2018,

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----  
inscrita el 6 de julio de 2018 bajo el número 00306839 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
DIRECTOR EJECUTIVO Zapata Zapata Luz Maria	C.C. 000000042086736
Que por Documento Privado no. sin num de Representante Legal del 6 de diciembre de 2019, inscrita el 11 de diciembre de 2019 bajo el número 00324348 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):	
Nombre	Identificación
REPRESENTANTE LEGAL SUPLENTE Rueda Lopez Luis Emilio	C.C. 000000091478780

**ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN**

\*\* ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN \*\*

- a) MIEMBROS PERMANENTES:  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
ALCALDE DE BARRANQUILLA  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
ALCALDE DE BOGOTÁ D.C.  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
ALCALDE DE SANTIAGO DE CALI  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
SIN ACEPTACIÓN  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
ALCALDE DE MEDELLÍN
- b) REPRESENTANTES DE LAS REGIONES:  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
TUNJA (REGIÓN CENTRO ORIENTE)  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
MONTERÍA (REGIÓN CARIBE)  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
PASTO (REGIÓN PACÍFICO)  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
PEREIRA (REGIÓN EJE CAFETERO)  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
NEIVA (REGIÓN CENTRO SUR)  
MIEMBRO JUNTA DIRECTIVA  
VILLAVICENCIO (REGIÓN LLANO)

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

**REVISORES FISCALES****\*\* REVISORIA FISCAL \*\***

Que por Acta no. 028 de Junta Directiva del 18 de julio de 2018, inscrita el 27 de septiembre de 2018 bajo el número 00309485 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
REVISOR FISCAL - FIRMA AUDITORIA ERNST & YOUNG AUDIT S A S	N.I.T. 000008600088905

Que por Documento Privado no. sin num de Revisor Fiscal del 10 de enero de 2020, inscrita el 10 de enero de 2020 bajo el número 00324933 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
REVISOR FISCAL PRINCIPAL Escobar Dalel Diego Armando	C.C. 000001121839451

Que por Documento Privado no. sin num de Revisor Fiscal del 13 de septiembre de 2018, inscrita el 27 de septiembre de 2018 bajo el número 00309486 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
REVISOR FISCAL SUPLENTE Torres Fonseca Ruth Fabiola	C.C. 000000052085995

**REFORMAS DE ESTATUTOS**

Reformas:

Documento	No.	Fecha	Origen	Fecha	No.Insc.
007	2018/03/22	Asamblea General	2018/06/06	00305732	
008	2019/03/14	Asamblea General	2019/05/31	00318461	
010	2019/10/15	Asamblea General	2020/01/28	00325334	

**CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS - CIIU**

Actividad principal Código CIIU: 9499

**RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN**

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----  
De conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 962 de 2005, los actos administrativos de registro, quedan en firme dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de inscripción, siempre que no sean objeto de recursos. Para estos efectos, se informa que para la Cámara de Comercio de Bogotá, los sábados NO son días hábiles.

Una vez interpuestos los recursos, los actos administrativos recurridos quedan en efecto suspensivo, hasta tanto los mismos sean resueltos, conforme lo prevé el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A la fecha y hora de expedición de este certificado, NO se encuentra en curso ningún recurso.

**INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA**

El suscrito secretario de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el ejercicio de la facultad conferida por los artículos 43 y 144 del Decreto número 2150 de 1995.

**TAMAÑO EMPRESA**

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución 2225 de 2019 del DANE el tamaño de la empresa es Mediana

Lo anterior de acuerdo a la información reportada por el matriculado o inscrito en el formulario RUES:

Ingresos por actividad ordinaria \$ 14.941.770.009,00

Actividad económica por la que percibió mayores ingresos en el período - CIIU : 9499

Que en esta Cámara de Comercio no aparecen inscripciones posteriores de documentos referentes a reforma, disolución, liquidación o

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL****Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16**

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----  
nombramientos de representantes legales de la mencionada entidad.

El registro ante las Cámaras de Comercio no constituye aprobación de estatutos. (Decreto 2150 de 1995 y Decreto 427 de 1996).

La persona jurídica de que trata este certificado se encuentra sujeta a la inspección, vigilancia y control de las autoridades que ejercen esta función, por lo tanto deberá presentar ante la autoridad correspondiente, el certificado de registro respectivo, expedido por la Cámara de Comercio, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de inscripción, más el término de la distancia cuando el domicilio de la persona jurídica sin ánimo de lucro que se registra es diferente al de la Cámara de Comercio que le corresponde. En el caso de reformas estatutarias además se allegara copia de los estatutos.

Toda autorización, permiso, licencia o reconocimiento de carácter oficial, se tramitará con posterioridad a la inscripción de las personas jurídicas sin ánimo de lucro en la respectiva Cámara de Comercio.

El presente certificado no constituye permiso de funcionamiento en ningún caso.

\*\*\*\*\*  
Este certificado refleja la situación jurídica registral de la entidad sin ánimo de lucro, a la fecha y hora de su expedición.

\*\*\*\*\*  
Este certificado fue generado electrónicamente con firma digital y cuenta con plena validez jurídica conforme a la Ley 527 de 1999.  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

**CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

**Fecha Expedición: 15 de febrero de 2021 Hora: 13:49:16**

Recibo No. AA21186668

Valor: \$ 6,200

**CÓDIGO DE VERIFICACIÓN A2118666841EE2**

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a [www.ccb.org.co/certificadoselectronicos](http://www.ccb.org.co/certificadoselectronicos) y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

-----

\*\*\*\*\*  
Firma mecánica de conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la autorización impartida por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante el oficio del 18 de noviembre de 1996.

