

DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD CONTRA LA LEY 2075 DE 2021 ARTICUOS 1, 2, Y 3 PARCIALES. DEMANDANTE EFRAIN GOMEZ CARDDONA

Efrain Gomez <efraingc@une.net.co>

Mar 16/02/2021 11:21

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 1 archivos adjuntos (381 KB)

DEMANDA LEY 2075, ARTÍCUCOS 1, 2, Y 3 PARCIALES.pdf;

Buenos días, estoy acompañando la demanda de la referencia. Igualmente la enviaré física a la dirección de la Corte Constitucional.

Medellín, Febrero 12 de 2021

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D.C.

REFERENCIA: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD
DEMANDANTE: EFRAÍN GÓMEZ CARDONA
DEMANDADO: LEY 2075 DE 2021, artículos 1, parcial, 2, 3, parcial.

EFRAÍN GÓMEZ CARDONA, mayor y vecino de Medellín, ciudadano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, comparezco ante Ustedes en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad dirigida contra la Ley 2075 de 2020.

1. LA NORMA ACUSADA:

Se solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la Ley 2075 de 2021 en los apartes que se subrayan.

“LEY No. 2075 ENERO 8 DE 2021

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN VIGENTE PARA LA LIQUIDACIÓN DE HONORARIOS DE LOS CONCEJALES DE LOS MUNICIPIOS DE CUARTA, QUINTA Y SEXTA CATEGORÍA; SE ADOPTAN MEDIDAS EN SEGURIDAD SOCIAL Y SE PROMUEVE EL DERECHO AL TRABAJO DIGNO”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1 ° . OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un SMMLV, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual 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:

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

A partir del primero (1°) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán

anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año.

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 3°. *Modifíquese el Artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual 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 4°. PAGO OPORTUNO HONORARIOS. *Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, cómo máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios.*

2. LAS NORMAS INCONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACION

A. ARTICULO 312 DE LA CONSTITUCION- INCOMPETENCIA

El artículo 312 de la Constitución establece, refiriéndose a los concejales:

“La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”.

Como puede verse, no se trata de una de aquéllas atribuciones que puedan reclamarse a título de libertad de configuración legislativa sino que se trata de una competencia específicamente asignada, y en consecuencia el titular de la misma a la hora de su ejercicio está limitado por sus precisos contornos, resultando contrario a derecho todo desbordamiento de los mismos.

Es decir que la competencia del legislador se limita a señalar los casos en que los concejales tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

No habilita la norma al legislador ni siquiera para el establecimiento de un método de fijación de honorarios, mucho menos para concretar los valores que deberán pagarse por honorarios, amén de que hay que tener en cuenta que los mismos han de ser pagados por ingresos corrientes de libre destinación, es decir rentas endógenas, como veremos más adelante.

Tampoco lo autorizó la Carta para limitarlos, como sí hizo el artículo 308 aludiendo a honorarios de los diputados:

“ARTICULO 308. *La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.”*

El hecho de que con anterioridad las leyes se hayan venido ocupando de la materia y que incluso la Corte así sea de manera tangencial haya referido al tema sin cuestionar la atribución del legislador no impide en modo alguno que en este momento se adentre la Corporación en el análisis, es decir no existe cosa juzgada constitucional.

En la sentencia C-231 de 1995 se analizó el tema de si los honorarios son incompatibles con cualquier otra asignación del tesoro público.

En la sentencia C-007 de 1996 se examinó desde la perspectiva del derecho a la igualdad el hecho de que se establecieran diferenciaciones entre los honorarios con base en la remuneración del Alcalde:

“Sentadas las anteriores premisas, resulta forzoso concluir que los apartes acusados del artículo 166 de la Ley 136 de 1994 deberán ser declarados inconstitucionales. En efecto, en ellos se contempla que los concejales de los municipios de categorías tercera y cuarta recibirán unos honorarios equivalentes al setenta y cinco por ciento (75%) del salario alcalde y que los de las demás categorías percibirán una remuneración correspondiente al cincuenta por ciento (50%); por su parte, los concejales de los municipios de categorías especial, primera y segunda devengarán unos honorarios "que serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico que corresponda al alcalde respectivo, por sesión (...)". Como puede apreciarse, se trata de una nueva diferenciación injustificada, desproporcionada e irrazonable, que ya la Corte en oportunidades similares -caso de los personeros y los contralores- ha tenido la oportunidad de desaprobar[5]. Adicionalmente, recuérdese que los artículos 312 y 313 superiores se refieren a las calidades, régimen y funciones de los concejales sin realizar distinción alguna entre estos servidores públicos por razones de la categoría de la entidad territorial que se trate. En otros términos, la norma acusada parece indicar que el legislador consideró, desconociendo la

igualdad de calidades y funciones entre estos servidores, que los concejales de las categorías tercera y cuarta (y las demás de inferior rango) ostentaban una calidad inferior a los concejales de las categorías especial, primera y segunda, y por ello les definió unos honorarios más bajos, sin tener en consideración, como se estableció, que el simple hecho de determinar la categoría de municipios era razón suficiente y razonable para existiera una diferenciación entre ellos. La violación la derecho constitucional fundamental de la igualdad aparece, entonces, ostensible y conlleva necesariamente a que esta Corte retire los apartes demandados del ordenamiento jurídico.”

Ninguna referencia hizo la Corporación al tema objeto de la presente decisión. En consecuencia, mal podría hablarse de la existencia de cosa juzgada material.

Además, la manera de establecer los honorarios de los concejales se modificó sustancialmente con la ley 1368 de 2009, y por lo menos que este servidor sepa la Corte no ha examinado esas normas con relación a la competencia del legislador en la materia.

Luego no existe cosa juzgada en primer término porque la Corte no se ha ocupado en ninguna de las sentencias anteriores del tema de la competencia para determinar la cuantía de los honorarios, y en segundo lugar porque aún si lo hubiera hecho con anterioridad a 2009 se trataba en aquella época de normas sustancialmente diferentes. En la sentencia C-897 de 1999 dijo la Corte:

“Ahora bien, podría afirmarse que, incluso si el artículo 29 transcrito fue derogado, subsiste la ratio iuris de la sentencia que, en su momento, lo consideró executable y, por lo tanto, opera el fenómeno de la cosa juzgada material.

El aserto anterior es estrictamente cierto. Sin embargo, como puede verificarse fácilmente leyendo la parte motiva de la sentencia, en ningún momento la Corte entró a analizar si el legislador tenía competencia para establecer la destinación de la sobretasa al combustible automotor, a los fines antes mencionados. La Corporación se limitó, exclusivamente, a estudiar los cargos formulados en la demanda, los cuales se referían (1) a la presunta vulneración del principio de legalidad de los tributos (art. 338 C.P.) – dado que a juicio de la demandante no se consagraba ni el sujeto pasivo ni el hecho generador de la contribución – y, (2) a la eventual

transgresión del artículo 359 de la Carta que prohíbe la existencia de las rentas nacionales con destinación específica.

En la mencionada providencia, la Corte sostuvo que la norma demandada incorporaba los elementos mínimos necesario para garantizar el principio de legalidad. Adicionalmente, indicó: “la Corte reitera lo señalado en decisión precedente, según la cual este tipo de sobretasas no viola la prohibición del artículo 359 de la Carta, que consagra que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”, puesto que se trata de ingresos de los municipios y distritos. Por consiguiente, es claro que “no se trata de una renta nacional, pues no constituye un ingreso corriente de la Nación y no forma parte de ningún título del Presupuesto Nacional[36].”[37]

Por estas razones se considera que los apartes subrayados de los artículos primero y segundo son violatorios de la Constitución, en tanto el legislador no tiene competencia para regular los valores de los honorarios de los concejales.

B. NORMA VIOLADA: ARTICULO 151 DE LA CONSTITUCION-LEY 1454 DE 2011, ARTICULO 28

Se lee en la sentencia C-053 de 2019:

“2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LEYES ORGÁNICAS

En ejercicio de la función legislativa, la Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas o derogarlas. Sin embargo, de acuerdo con su contenido, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el Legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes ordinarias o de contenido ordinario y leyes orgánicas.^[7]

Sobre esta última categoría de normas, el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mandato que se concreta en cuatro materias o contenidos (que emanan de varios preceptos constitucionales), a saber: “*las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de*

apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.”^[8]

En efecto, dada la importancia que revisten estos asuntos, el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial^[9], sujeta a mayorías también especiales^[10], superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”^[11]*

En razón de lo anterior las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal sentido, las normas orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*^[12].

Pues bien, la Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, dispone en su artículo 28:

“ARTÍCULO 28. los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

Parágrafo. los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

El hecho de que la Constitución haya limitado la autorización al legislador en materia de honorarios de concejales a determinar los casos en que tengan derecho a ellos por asistencia a las sesiones lleva a examinar si la Carta asignó expresamente a alguna otra autoridad la competencia para fijar la cuantía de los mencionados honorarios, y la respuesta es negativa.

Frente a esa situación se impone la conclusión entonces de que la competencia para fijar los honorarios de los concejales no está atribuida expresamente a autoridad alguna, luego en ese escenario tiene cumplida aplicación el parágrafo del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011, que establece una especie de cláusula residual si se quiere, o tal vez en términos más adecuados una cláusula universal.

De donde la tradicional manera de proceder que conocía al legislador como el desarrollador de la Constitución y por tanto le reconocía cualquier atribución que no estuviera asignada expresamente a otra autoridad ha de ser abandonada para dar paso a la aplicación de los preceptos de la legislación orgánica que reconocen lo que la doctrina y la jurisprudencia recientes denominan plenitud competencial de los municipios.

Luego por esa sola razón incurre el legislador en violación de la ley orgánica y por esa vía en violación de la Constitución, es decir a esa conclusión se llega sin siquiera parar mientes en la naturaleza de los recursos comprometidos en el pago de honorarios ni en la constatación de que es evidente que se trata de un interés exclusivamente local, el cual por tanto debería estar sustraído a toda injerencia de las autoridades nacionales incluido el legislador, según veremos en cargo posterior.

Aún si se considerara que el mencionado artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 deba ser objeto de una interpretación restrictiva, dando por hecho que competencias que sean evidentemente del orden nacional deban ser asumidas por autoridades de ese orden y lo propio si se tratara de asuntos a todas luces de alcance departamental, en todo caso no parece posible someter a duda que toda competencia de índole o alcance meramente municipal que no haya sido asignada a autoridad alguna ha de entenderse que corresponde su ejercicio a las autoridades locales.

C. NORMAS VIOLADAS: ARTICULOS 1º y 287 de la CONSTITUCION

PRIMER CARGO: VACIAMIENTO COMPETENCIAL

La Constitución en su artículo primero reconoce la autonomía de la entidad territoriales, y en el 287 señala que esa autonomía la tienen “*para la gestión de sus intereses*”.

Desde la sentencia C-478 de 1.992 la Corte dejó en claro que cuando entran en colisión un interés nacional y uno exclusivamente local se privilegiará aquél que tenga un mayor valor social:

“5.1 Primera regla de solución de conflictos.

Cuando se afirma que el interés nacional y los intereses autónomos territoriales son articulables y no enfrentados, se está señalando que no es posible desmembrar la unidad de la república (jurídica, política, física) como solución a la problemática que nace del entrecruzamiento de competencias. Este fenómeno puede dar lugar a la coexistencia de competencias paralelas, que serán ejercidas independientemente, en sus propios campos, o a un sistema de competencias compartidas, que se ejercerán de manera armónica. No obstante, si el entrecruzamiento lleva a contradicciones evidentes, se privilegiará el interés que concentre el mayor valor social.

Entre el interés de un ente territorial y el interés general de toda la Nación, mediará el principio de la jerarquía, que evita la indefinición y la contradicción de poderes.

En este orden de ideas, se aceptará como dominante el interés local que tenga una réplica distante en la esfera de lo nacional. Prevalecerá, en principio, el interés general cuando la materia en la que se expresa la contradicción haya sido tratada siempre en el nivel nacional o, siendo materia compartida entre las instancias locales y el poder central, corresponda a aquellas en las cuales el carácter unitario de la república se expresa abiertamente, dejando a los poderes locales competencias residuales condicionadas a lo que se decida y realice en el ámbito nacional.

Aplicando tan sabias reglas se tiene que el interés nacional se agota en la determinación de los casos en los cuales los concejales de cualesquiera municipios tienen derecho a honorarios por asistencia a las sesiones, y por lo tanto el señalamiento de la cuantía de los honorarios escapa al interés

nacional y pasa a erigirse en interés exclusivo local, el cual por tanto es ajeno a toda injerencia del legislador.

Esto es aplicación de la enseñanza de RAFAEL URIBE URIBE cuando pregonaba que si más sabe el loco en su casa que el sabio en la ajena, ¿quién va a saber más que el sabio en su propia casa?

Con ese criterio reprochaba que las autoridades nacionales se inmiscuyeran en la designación de personero para el pueblo más remoto, significando que tan perniciosa es la intromisión de los alcaldes en los temas que son del arbitrio de las autoridades nacionales como la influencia de éstas en lo que es estrictamente local y carece de incidencia en el ámbito nacional.

Si no existiera una norma tan categórica como el párrafo del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011, la sola autorización al legislador para determinar los casos en los cuales los concejales tengan derecho por asistencia a las sesiones tampoco podría derivar en la aseveración de que ello incluya la fijación del valor de esos honorarios.

Se dice lo anterior porque la hermenéutica constitucional impone la interpretación sistemática de la Carta y ésta conduce a la consideración de que donde quiera que haya un interés municipal tendrá que existir también una competencia de ese nivel territorial.

Que la regulación de honorarios es un interés municipal viene dicho por la Corte misma, al anotar:

“Los honorarios que reciben los concejales constituyen asignaciones provenientes del tesoro público, “con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales” , de manera que al percibirse simultáneamente con cualquiera otra asignación proveniente del mismo tesoro público, o de empresas o instituciones en que tenga parte mayoritaria el Estado, se configura la prohibición constitucional de que trata el artículo 128 de la Carta Fundamental, con la salvedad de los casos expresamente determinados por el legislador.”

No tiene presentación en un estado con una declaración de principios como la que contiene el artículo primero de la Carta que un asunto de alcance exclusivamente municipal, un interés acentuadamente propio, que no impacta en modo alguno el ámbito nacional, las autoridades centrales puedan tomar

determinaciones excluyendo por completo la voluntad de los órganos municipales.

SEGUNDO CARGO: INMISCUCION INDEBIDA EN LA DESTINACION DE RECURSOS ENDOGENOS.

La Jurisprudencia Constitucional ha decantado la doctrina relacionada con las potestades del Congreso de la República respecto de los ingresos propios de las entidades territoriales, en lo que se convierte en aplicación de la regla mencionada e invocada en el acápite precedente, pues lo que la Corte ha hecho es considerar que si se trata de recursos endógenos su gestión se considera un interés exclusivo local con las solas excepciones que la Corte ha precisado.

Se dijo en la sentencia C-189 de 2019:

“1. De este conjunto de normas constitucionales se evidencia que, en virtud del principio de Estado Unitario, le corresponde a la Constitución y, en particular, a las leyes de la República, fijar el alcance concreto de la autonomía de las entidades territoriales, por lo que es posible sostener que, en la Constitución colombiana, autonomía no significa ni soberanía¹, ni autarquía². Sin embargo, la facultad del Legislador no es ilimitada, al punto de desconocer que la Constitución garantiza la autonomía de las entidades territoriales. Por esta razón, las atribuciones del Congreso, respecto de los entes territoriales, se encuentran limitadas por el respeto del núcleo esencial del derecho a su autonomía.

2. La configuración básica³ de la autonomía de las entidades territoriales está determinado por la misma Constitución la que, en su artículo 287 dispuso

¹ “(...) se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”: Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

² “Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual expresa la autosuficiencia -se basta a sí misma- plena y total. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y la transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto”: Corte Constitucional, sentencia C-216/94. “Dicha autonomía como lo ha reconocido varias veces la Corte no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado”: Corte Constitucional, sentencia C-284/97.

³ “El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que

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 les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”. Esta norma constitucional determina, en doble sentido, lo que constitucionalmente corresponde a la autonomía garantizada de las entidades territoriales: por una parte, dispone que se garantiza la “gestión de sus intereses”, es decir, los locales o propios de la colectividad correspondiente. Es por esta razón que, cuando se trata de la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local, las facultades del Legislador son mucho más amplias, al no encontrarse en juego, en principio, la autonomía de las entidades territoriales⁴, sin que pueda entenderse que los locales y los nacionales son intereses contrapuestos, sino que, por el contrario, requieren ser armonizados⁵. Por otra parte, implica los contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades territoriales. Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) **el autogobierno**, mediante autoridades propias⁶, característica que se deriva de su elección local y por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución⁷; (ii) **ejercer las competencias** que, de acuerdo con el

gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses”: Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

4 “El contenido esencial de la autonomía se liga así a la ‘gestión de los propios intereses’, y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

5 “(...) esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos”: Corte Constitucional, sentencia C-004/93.

6 “Debe protegerse el derecho de cada entidad a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”: Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

7 El artículo 296 de la Constitución dispone que “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de

ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial, pues sin competencias, no existe autonomía de la cual predicarla, y (iii) **administrar los recursos, establecer los tributos** necesarios para el cumplimiento de sus funciones y **participar en las rentas nacionales**. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía “*la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas*”⁸.

Y más adelante:

1. “El juicio que se desarrollará en el presente asunto corresponde al de *intensidad intermedia*, por las siguientes razones: *aunque la regulación en cuestión El juicio que se desarrollará en el presente asunto corresponde al de se refiere a asuntos económicos y de intervención en la economía, asuntos de interés nacional, en los que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa, lo que implicaría que debe realizarse un test leve; la norma tiene por objeto la regulación del manejo de recursos endógenos o propios de las entidades territoriales, lo que implica que se encuentra en juego el núcleo esencial del derecho no fundamental a la autonomía de las entidades territoriales. No se justifica la realización de un test de intensidad estricta, considerando que se trata de asuntos presupuestales en los que, la jurisprudencia ha reconocido un mayor margen de intervención del Legislador, a pesar de tratarse de la autonomía de las entidades territoriales 9 . Así, un test leve no protegería suficientemente la autonomía constitucional de las entidades territoriales, mientras que un test estricto podría desconocer el margen de apreciación del Legislador en la materia.*”

En la sentencia C-579 de 2001 la Corte enfatizó los límites de la intervención del legislador en las rentas endógenas, lo cual es posible “únicamente cuando esté de por medio la preservación de la estabilidad

manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1112/01.

⁹ “*En general, debe admitirse que el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial, cuando se trata de asuntos presupuestales, y que, como ya se dijo, en estos casos el núcleo esencial de la autonomía de los entes descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto*”: Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

macroeconómica del país, y sin desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial, lo cual habrá de definirse, en cada caso concreto, por la proporcionalidad y razonabilidad de la intervención”:

Precisamente las sentencias más representativas en esta temática son aquéllas en las cuales la Corte decidió la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, que limitó severamente el gasto de los entes territoriales, lo cual halló conforme a la Carta precisamente porque ello era indispensable para la preservación de la estabilidad macroeconómica del país.

Lo paradójico de la comparación de aquéllas sentencias y de la ley que las motivó con la que ahora nos ocupa es que en las primeras el propósito del legislador era racionalizar el gasto de las entidades territoriales, mientras que en la Ley 2075 el Congreso entra a saco en las finanzas territoriales para fijar directamente los valores que deberán devengar los concejales, elevándolos de tal manera que se ha valorado en un sobrecosto para las finanzas locales equivalente a noventa y dos mil millones de pesos.

Lo que eso deja en evidencia es que ahora la intervención no es para proteger los intereses nacionales ni mucho menos los municipales, sino para injerir de manera indebida en la manera como los municipios administran sus ingresos corrientes de libre destinación, y esa sola constatación ha de llevar a concluir que el legislador no puede fijar los honorarios de los concejales porque al hacerlo está disponiendo de recursos endógenos sin que exista ninguna de las razones que la jurisprudencia de la Corte ha reconocido como justificativas de esa intervención.

La única forma de que una ley que se ocupe de fijar los honorarios a que tienen derecho los concejales por asistencia a las sesiones no resulte directamente lesiva de los ingresos corrientes de libre destinación, es decir de las rentas endógenas de los municipios, sería que la ley misma dispusiera que el pago de dichos honorarios no estuviera a cargo de los erarios locales sino que se efectuara con cargo a los ingresos nacionales, o a cualquiera de las rentas cedidas o exógenas, y eso que de todas maneras se estaría desdiciendo la autonomía de estas corporaciones y se estaría presentando un vaciamiento competencial.

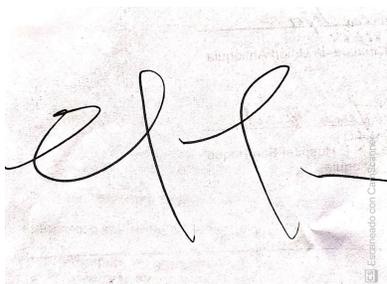
3. COMPETENCIA

La tiene la Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4 de la Carta

4. DIRECCION PARA NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Calle 37 No. 79-14 Barrio Laureles, Medellín Antioquia. o en el correo electrónico efraingc@une.net.co.

De los Honorables Magistrados,

A handwritten signature in black ink on a light-colored, textured paper. The signature is stylized and appears to be 'Efrain Gómez Cardona'. There is some faint, illegible text and a small logo visible in the background of the paper.

EFRAIN GÓMEZ CARDONA
C.C. 15.350.729 de La Unión Antioquia
T.P. 34582 del CSJ