

Sentencia C-078/18



Referencia: Expediente OG-153

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara. *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido el día 14 de julio de 2017, el Secretario General del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*, cuyo artículo 2º fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, para que de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie al respecto.

2. La Sala Plena en sesión del veintiséis (26) de julio de los corrientes, procedió a efectuar el respectivo reparto, correspondiéndole el proceso a quien actúa como ponente.

3. Por Auto del 31 de julio de 2017, el Magistrado Sustanciador dispuso fijar en lista el asunto y ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que dentro del plazo de un (1) día remitiera las pruebas relacionadas con el proyecto de norma objetado por el Gobierno Nacional.

4. Teniendo en cuenta que durante el plazo correspondiente no se recibió la totalidad de la información solicitada para resolver las objeciones gubernamentales propuestas, por Auto 404¹ del 9 de agosto de 2017 la Sala Plena dispuso abstenerse de decidir hasta tanto la totalidad de las mismas fueran remitidas a esta Corporación.

5. Debido a que con posterioridad al último requerimiento no se recibió por parte de los Secretarios Generales de las Cámaras Legislativas la totalidad de las pruebas solicitadas, por Autos del 20² de septiembre de 2017 y del 31³ de mayo de 2018 fueron requeridas nuevamente.

6. Mediante Oficio SGE – CS-2076-2018 del 7 de junio de 2018 el Secretario General del Senado de la República allegó en medio magnético el Acta de Plenaria No. 84 del 14 de junio de 2017, correspondiente a la Gaceta del Congreso número 049 de 2018.

7. Una vez allegadas la totalidad de los elementos materiales de juicio requeridos, procede la Corte a pronunciarse al respecto.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación se transcribe el texto del proyecto de ley, se subraya el artículo 2º objetado por inconstitucionalidad:

**“PROYECTO LEY No. 54 de 2015 Senado,
267 DE 2016 Cámara.**

**POR LA CUAL SE AUTORIZA EL
RECONOCIMIENTO DE HONORARIOS A LOS
MIEMBROS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS**

¹ Folios 39-42.

² Folios 59-61.

³ Folios 76-77.

LOCALES DEL PAÍS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

“**Artículo 1º.** Objeto. La presente ley tiene como finalidad reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.

Artículo 2º. **El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:**

Artículo 42. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el período del Alcalde y de los Concejos Municipales. Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes. Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales. Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT, por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.

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

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

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

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

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

Artículo 3º. El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 120. Actos de las Juntas Administradoras Locales. Los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos locales.

Por medio de los cuales se aprobarán entre otros los planes estratégicos de desarrollo, la revisión y ajuste del ordenamiento territorial sectorial de las respectivas comunas o corregimientos según el caso, elaborado por el consejo

consultivo de planeación de las comunas o el corregimiento previamente revisados y viabilizados por la Secretaría de Planeación Municipal; así mismo sesionarán conjuntamente con otras juntas Administradoras Locales del municipio, para analizar y orientar soluciones a temas o problemáticas que involucren a varias comunas.

Los Planes de Desarrollo de las Comunas y los Corregimientos serán insumo para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal.

Artículo 4º. El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 140. Iniciativa ante las Juntas Administradoras Locales. Los corregidores podrán presentar proyectos de Acuerdo Local y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de estas. Los miembros de las juntas administradoras locales también podrán presentar proyectos de Acuerdo Local, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como ejercer el control político en la Comuna o Corregimiento respectivo, para tal fin, podrán citar a los secretarios municipales, así como al Personero municipal, quienes podrán delegar su participación en funcionarios de segundo nivel dentro de su entidad; sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 5º. Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas establecidas para el funcionamiento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992.

Artículo 6º. Capacitación ediles. El Gobierno nacional junto con las gobernaciones departamentales y los municipios, adelantarán programas de capacitación y formación, para los miembros de las Juntas Administradoras Locales en las diferentes comunas y corregimientos del país, con el ánimo de asegurar la capacitación necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir del primero (1º) de enero del año 2018 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

III. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

Mediante Oficio⁴ radicado en la Secretaría General del Senado el 22 de diciembre de 2016 el Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, formuló una objeción por inconstitucionalidad contra el artículo 2º del proyecto de ley, que modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, por la supuesta vulneración de los artículos 287 y 362 Superiores, así como una por inconveniencia, por considerar que la medida genera un impacto fiscal negativo.

La Corte sólo es competente para pronunciarse sobre la primera de ellas (Sentencia C-284/16).

El Gobierno Nacional sostiene que el artículo 2º del Proyecto de Ley número 54/2015 Senado- 267/2016 Cámara, que modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, vulnera los artículos 287 y 362 de la Carta Política⁵, pues a su juicio desconoce el derecho que tienen las entidades territoriales para administrar sus recursos, particularmente sus ingresos tributarios y no tributarios.

Señala que, en los términos del proyecto de ley, para los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, será imperativo establecer el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, los cuales serán financiados con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación.

El artículo 3º de la Ley 617 de 2000 prevé que los ingresos corrientes de libre destinación son aquellos que no tienen destinación específica por destinación de la ley o de acto administrativo.

Precisa que la intervención del legislador respecto de la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales es, por regla general, excepcional y limitada, pues al tenor del artículo 287 Superior, la ley debe respetar la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos.

⁴ Folios 99-109 cuaderno II.

⁵ Folio 47 Cuaderno 2.

A juicio del Gobierno Nacional, el artículo 2° del proyecto de ley, que modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, no satisface los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional para considerar que la intervención del legislador en la destinación de los recursos, que son de propiedad de los entes territoriales, en este caso de los municipios, se ajusta a la Constitución. En palabras del Gobierno:

“En primer lugar, la Constitución no ordena ni autoriza expresamente que los municipios reconozcan honorarios a los ediles. El artículo 323 de la Constitución únicamente establece que “en cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para periodos de cuatro años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el consejo distrital, atendida la población respectiva” (...)

Así mismo, en segundo lugar, es evidente que esta iniciativa legislativa tampoco resulta necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad, macroeconómica interna o externa. Por el contrario, como se desarrollará ampliamente en la objeción por inconveniencia, este proyecto de ley genera un impacto fiscal negativo sobre las finanzas públicas.”⁶

Para tal efecto, señala que la Constitución no ordena ni autoriza expresamente que los municipios reconozcan honorarios a los ediles y que si bien la medida busca alcanzar un fin legítimo, como lo es reconocer la labor que realizan los ediles, obligar a los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes a pagarles honorarios, no resulta estrictamente necesario. En ese sentido, afirma que la medida no se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad. En palabras del Gobierno:

“En opinión del Gobierno Nacional, el artículo 2, que modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2002, no satisface los requisitos que exige la jurisprudencia para considerar que la intervención del Legislador en la destinación de los recursos que son propiedad de los entes territoriales, en este caso de los municipios, se ajusta a la Constitución.”

(...)

Es evidente que esta iniciativa legislativa tampoco resulta necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad

⁶ Folio 101 Cuaderno 2

*macroeconómica interna o externa. Por el contrario, como se desarrollará más ampliamente en la objeción por inconveniencia, este proyecto de ley genera un impacto fiscal negativo sobre las finanzas públicas”.*⁷

Afirma que las rentas afectadas son rentas propias que de conformidad con el artículo 362 de la Constitución, gozan de las mismas garantías que la propiedad de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior. A partir de lo anterior, cita la sentencia C-219 de 1997, mediante la cual la Corte se refiere a la propiedad de las rentas tributarias de los entes territoriales.

A juicio del Gobierno Nacional, el reconocimiento del trabajo de los ediles puede realizarse mediante otra clase de medidas, más respetuosas de la autonomía de las entidades territoriales. Por ejemplo, estableciendo que cada una de ellas, de acuerdo con su categoría, sus posibilidades materiales y su realidad financiera, defina si corresponde pagarles honorarios.

Invoca la sentencia C-715 de 199, mediante la cual la corte consideró que el carácter de ad honorem del trabajo de los ediles no vulnera los derecho al trabajo y a la dignidad humana.

Agrega que el impacto fiscal que genera el proyecto de ley tiene importantes y trascendentales repercusiones para los presupuestos locales, a saber:

“Como ya se explicó, se calcula que la remuneración de los ediles tendrá un impacto fiscal del orden de los \$ 20.309 millones a \$ 150.598 por vigencia fiscal, según la composición de la Junta Administradora Local”.

De tal suerte que para el Gobierno la norma resulta desproporcionada, al generar una afectación mayor al principio de autonomía presupuestal de los municipios, por cuanto los beneficios que esta reporta no suplen ni son equivalentes a dicho grado de afectación.

IV. ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA FRENTE A LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

Una vez recibido el texto de la objeción gubernamental, ambas Cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de

⁷ Folios 99-105 Cuaderno 2.

las objeciones formuladas a los Senadores Doris Clemencia Vega, Manuel Enrique Rosero y a los Representantes Oscar Hernán Sánchez, Germán Navas Talero y Carlos Edward Osorio. Los congresistas presentaron sus informes sobre las objeciones propuestas por el Gobierno Nacional el 31 de mayo de 2017 en cumplimiento de lo dispuesto en artículo 199 de la Ley 5 de 1992.

Los Senadores Doris Clemencia Vega, Manuel Enrique Rosero y el Representante Óscar Hernán Sánchez, presentaron un informe⁸ a las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, en el que deciden no acoger las objeciones gubernamentales (**Gaceta del Congreso núm. 414 de 2017**).

Indican que el artículo 3° de la Ley 617 de 2000 dispone que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de los cuales en la actualidad se pagan los honorarios de los Concejales, funcionarios que sólo hasta 1994 empezaron a percibir remuneración.

Al respecto, el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 estableció que las entidades territoriales causarían honorarios a favor de sus Concejales, dependiendo de la categoría de cada municipio. Dicho artículo fue objeto de pronunciamiento por la Corte en sentencias C-316 de 1996, C-007 de 1996, C-231 de 1995, C-1513 de 2000 y C-541 de 2001.

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional en Sentencia C-715 de 1998 declaró exequible el inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, según la cual “*los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem*”, aclarando que el Congreso de la República, en el marco de sus funciones constitucionales, era el llamado a regular lo relacionado con el pago de honorarios a los ediles.

⁸ Por el contrario, el Representante Germán Navas Talero rindió un informe acogiendo las objeciones gubernamentales (**Gaceta del Congreso núm. 415 de 2017**). Señala que el cambio introducido al texto del proyecto de ley durante su trámite derivó en una invasión, por parte del legislador, de competencias que son propias de las entidades territoriales, de tal suerte que la medida que en un principio se consagró como una facultad, -que cada municipio determinaba si la ejercía o no-, terminó por convertirse en una imposición legal que afecta el núcleo esencial de la autonomía de los municipios. A juicio del Representante, cada municipio debe decidir si establece una retribución a los ediles por su asistencia a las sesiones de las Juntas Administradoras Locales, atendiendo a sus propias posibilidades de financiamiento. Así mismo, sostiene que al tener como fuente los ingresos corrientes de libre destinación, le es mucho más restrictiva al legislador la posibilidad de forzar a los municipios a su aplicación a una destinación específica, máxime si se tiene en cuenta que ya la Corte Constitucional determinó que no vulneraba la Carta Política la ausencia de pago a los ediles. Dicho informe fue negado, Folios 70-74 Cuaderno II.

Agregan que el proyecto de ley busca reivindicar la labor de los ediles en Colombia, quienes representan la primera base de la democracia participativa, en el sentido de acercar a los ciudadanos a la administración pública.

En cuanto a las razones del legislador para establecer la fórmula de la obligatoriedad señalan que el pago de honorarios a los ediles es una disposición similar a la establecida en el parágrafo primero del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, la cual establece la obligatoriedad para los municipios con más de 100.000 habitantes de garantizar el pago de seguridad social a los ediles.

En lo que atañe al argumento técnico relacionado con la categorización de los municipios y su capacidad para asumir el pago de los honorarios de los ediles los congresistas afirman:

“El argumento técnico de la disposición contenida en el proyecto de ley obedeció al rango de clasificación, el desarrollo municipal y el desempeño fiscal de los municipios con más de 100.000 habitantes, los cuales según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en proyecciones del 2016 representan 61 municipios, excluyendo Bogotá. Según análisis de los resultados del informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación sobre el desempeño fiscal y municipal para el 2015:

De los 62 municipios en el país con más de 100.000 habitantes, 13 tienen un rango de clasificación solvente, un desarrollo robusto y un desempeño fiscal arriba de 83 puntos (El promedio de desempeño fiscal es de 89 puntos).

En este mismo sentido 46 municipios tienen un rango de clasificación sostenible, de los cuales 19 tienen un desarrollo robusto y un desempeño fiscal arriba de 74 puntos (el promedio de desempeño fiscal para estos municipios de 78 puntos). Los 27 municipios restantes tienen un desarrollo intermedio y un desempeño fiscal arriba de 73 puntos (el promedio de desempeño fiscal para estos municipios es de 75 puntos).

De los municipios restantes uno (1) tiene clasificación vulnerable y el otro en riesgo, sin embargo, el desempeño fiscal promedio es de 60 puntos. (Ver anexo)

Por las anteriores razones consideramos que no es procedente la objeción de inconstitucionalidad, dado el fundamento hermenéutico de primer nivel de la Honorable Corte Constitucional que tiene fuerza vinculante”.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Por Auto del 31 de julio de 2018 se asumió el conocimiento de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*. En la misma decisión, se ordenó por Secretaria General fijar en lista el proyecto de ley objetado para efectos de la intervención ciudadana, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto Ley 2067 de 1991.

La única intervención recibida fue presentada por la Federación Nacional de Ediles de Colombia, la cual solicitó dar celeridad al estudio del asunto y, consecuentemente, declarar la exequibilidad del proyecto de ley objetado.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto número 6364 del 25 de julio de 2017, solicitó a la Corte lo siguiente:

“PRIMERO. Declarar **INFUNDADAS** las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad formuladas en contra del Proyecto de Ley No. 267/16 Cámara- 54/2015 Senado *“Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*.

SEGUNDO. Declarar la **CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA** del artículo 2º del Proyecto de Ley No. 267/16 Cámara- 54/2015 Senado *“Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*, en el entendido de que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que cuenten con más de cien mil habitantes, no pueden exceder el 42% de los recursos que perciba por concepto de Sistema General de Participaciones de Propósito General”.

En lo que respecta a los aspectos formales de las objeciones gubernamentales, la el Ministerio Público considera que se encuentran cumplidos, ya que fueron suscritas por el Gobierno Nacional y formuladas dentro de los límites temporales.

Respecto al fondo del asunto, asegura que la Constitución guarda silencio en relación con la remuneración de los ediles, siendo un asunto de reserva de ley (art. 150 Superior).

Explica que, a pesar de su diferente labor, la naturaleza jurídica de la vinculación con el Estado de los ediles es similar a la de los concejales, ya que en ambos casos se trata de una Corporación plural representativa de elección popular. En tal sentido, señala que no le asiste la razón al Gobierno Nacional cuando afirma que al legislador no le está permitido regular el pago de honorarios a los integrantes de las Juntas Administradoras Locales, porque al hacerlo vulnera la autonomía de las entidades territoriales.

Sostiene que los honorarios de los ediles son una especie de gastos de funcionamiento que pueden ser solventados con los ingresos de libre destinación, siempre y cuando sean las autoridades municipales quienes los determinen, lo cual no es óbice para que el legislador establezca un marco general dentro del cual éstas actúen.

Afirma que la Constitución no define los ingresos corrientes de libre destinación, siendo entonces una tarea del legislador, quien lo hizo mediante el artículo 3° de la Ley 617 de 2000. Los honorarios, a su vez, al ser gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, deben ser solventados con los ingresos corrientes de libre destinación, sin que con ello se transgreda su autonomía. Sobre este aspecto afirma:

“...al disponer que la fuentes de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios deben ser los corrientes de libre destinación, conforme a lo que establezcan los alcaldes y los concejos municipales, el legislador no trasgrede sus límites constitucionales en materia de regulación de aspectos financieros en las entidades territoriales, pues que, como se vio, este tipo de ingresos están compuestos tanto por recursos endógenos como exógenos, de tal forma que el legislador optó por una fórmula intermedia en su intervención, de acuerdo con la cual la ley establece la obligatoriedad del pago de los honorarios para algunos municipios, en un rango dentro del cual las autoridades locales tienen iniciativa”.

Con todo, asegura la existencia de un “*reparo constitucional*”, que si bien no fue explícito en el escrito de objeciones presidenciales, si se deriva de estas, consistente en que lo allí dispuesto no tuvo en cuenta la regla constitucional establecida en el artículo 357, según la cual los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, pueden destinar libremente para gastos de inversión y funcionamiento de la administración municipal hasta un 42% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General.

Al respecto explica que la Ley 617 de 2000 categorizó los municipios, teniendo en cuenta su población e ingresos corrientes de libre destinación, aclarando que en caso de no concordancia, el criterio principal son los ingresos. A su vez, el artículo 2° del proyecto de ley, no tiene en cuenta el criterio presupuestal, “*motivo por el cual existe la posibilidad de que algunos municipios obligados a pagar honorarios a los ediles pertenezcan a categorías inferiores*”. Al respecto se pronunció en los siguientes términos:

“En caso de que existan municipios de cien mil habitantes que pertenezcan a las categorías cuarta, quinta y sexta, los gastos de funcionamiento, dentro de los cuales se incluyen los honorarios de los ediles, no pueden exceder el 42% de los recursos que perciba por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, cuando estos sean parte de los ingresos corrientes de libre destinación”.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241.8 constitucionales, así como el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991.

Esta Corporación ha considerado que se activa su competencia para decidir sobre la validez de los proyectos de ley objetados por el Gobierno Nacional por inconstitucionalidad, siempre que se cumplan dos condiciones, a saber: (i) que el Gobierno hubiere objetado por motivos de inconstitucionalidad dentro de los términos previstos en el artículo 166 de la Carta Política; y (ii) que el Congreso insista en la aprobación del articulado objetado.

2. DEL TRÁMITE DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

El artículo 241.8 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde decidir “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. Dicha competencia comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, según jurisprudencia reiterada de esta Corporación⁹.

2.1. Oportunidad de las objeciones

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166¹⁰ de la Constitución, “El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos”. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que los días a que hace referencia tal disposición son hábiles y no calendario¹¹.

El día 29 de noviembre de 2016 fue sometido a discusión y aprobación de las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, el Informe de Conciliación al proyecto de Ley 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, “Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones (Gacetas del Congreso núms. 1191 de 2016 y 91 de 2017). El proyecto de ley cuenta con siete (7) artículos.

El 14 de diciembre de 2016 el proyecto de Ley de la referencia fue recibido en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que el Presidente procediera a su sanción u objeción. El 22 de diciembre de 2016, el Gobierno Nacional devolvió el proyecto de Ley al Senado de la República y formuló objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia. Lo anterior significa que las objeciones fueron formuladas por el Gobierno Nacional dentro del término de seis (6) días hábiles contados a partir de la recepción del proyecto de Ley.

A la luz de lo anterior, las objeciones por inconstitucionalidad del Gobierno Nacional al proyecto de ley objeto de estudio fueron formuladas

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-290 de 2009 y C-398 de 2010.

¹⁰ **ARTICULO 166.** El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1997.

oportunamente dentro del término de los seis (6) hábiles previsto en el artículo 166 de la Carta Política.

2.2. Trámite de las objeciones

De conformidad con el artículo 197 de la Ley 5 de 1992, *“Si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”*.

En el presente caso dicho requisito se cumplió. El proyecto de Ley y las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional fueron enviados al Senado de la República, cámara en la cual tuvo origen dicho proyecto, según consta en el Oficio OFI16-00121323/JMSC 110200 del 22 de diciembre de 2016, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El texto de dicha objeción fue publicado en la Gaceta del Congreso núm. 184 del 28 de marzo de 2017.

Ambas cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones referenciadas a los Senadores Doris Clemencia Vega, Manuel Enrique Rosero y a los Representantes Oscar Hernán Sánchez, Germán Navas Talero y Carlos Edward Osorio. Los congresistas presentaron sus Informes sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional el 31 de mayo de 2017 en cumplimiento de lo previsto en artículo 199 de la Ley 5 de 1992.

Los Senadores Doris Clemencia Vega, Manuel Enrique Rosero y el Representante Óscar Hernán Sánchez, presentaron un Informe a las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, no acogiendo las objeciones gubernamentales (**Gaceta del Congreso núm. 414 de 2017**). Por el contrario, el Representante Germán Navas Talero presentó un informe acogéndolas (**Gaceta del Congreso núm. 415 de 2017**).

El Informe de Objeciones Gubernamentales en el Senado de la República fue **anunciado** para su votación en sesión Plenaria del 13 de junio de 2017, según consta en el Acta Plenaria No. 83 publicada en la Gaceta del **Congreso No. 1169 de 2017**.

El Informe de Objeciones Gubernamentales fue sometido a consideración del Senado de la República y aprobado el 14 de junio de 2017, según consta en el Acta Plenaria No. 84, publicada en la Gaceta del **Congreso No. 49 de 2018**. La votación de dicho informe, nominal y pública, finalizó con 53 votos en favor de la aprobación del informe y, por lo tanto, de la insistencia en el proyecto de ley.

Según el Acta de Plenaria núm. 222 del 1 de junio de 2017, se realizó el **anuncio** de votación del Informe de Objeciones, cuyo texto fue sometido a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes y aprobado el 7 de junio de 2017, según consta en el Acta núm. 223, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 689**. La votación de dicho informe de manera nominal y pública, finalizó con 87 votos en favor de la aprobación del informe y, por lo tanto, de la insistencia en el proyecto de Ley.

El trámite del proyecto de ley se desarrolló dentro del término previsto en el artículo 162¹² Constitucional, esto es, en un lapso no superior de dos legislaturas. En efecto, el proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara. *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones* fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 18 de agosto 2015 (**Gaceta del Congreso núm. 603 del 20 de agosto de 2015**) y, finalmente, su informe final de conciliación fue aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el día 29 de noviembre de 2016.

Al respecto de este trámite la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

“El término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que [d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales a un proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”¹³.

De acuerdo con la consideración transcrita, el trámite de las objeciones también se desarrolló dentro del término previsto en el artículo 162

¹² **ARTICULO 162.** Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

¹³ Corte Constitucional. Sentencias C-593 de 2010, C-068, C-069 y C-885, estas últimas de 2004.

Superior. Esto es que tras formularse las objeciones, los informes fueron publicados en las respectivas Gacetas del Congreso el 31 de mayo de 2017. Finalmente, los Informes de las Objeciones fueron aprobados los días 14 de junio (Senado de la República) y 7 de junio (Cámara de Representantes) de 2017.

Con base en el recuento del trámite seguido en el Congreso de la República, la Sala concluye que no existió irregularidad alguna en el procedimiento de las objeciones *sub examine* habida cuenta que: (i) se formularon oportunamente; (ii) fueron remitidas a la Cámara en la que el proyecto de Ley tuvo origen; (iii) se integró debidamente la Comisión Accidental para su trámite; (iv) los Informes contienen las razones de la objeción, así como las de la insistencia y fueron debidamente publicados; (v) se realizaron los anuncios para los debates en debida forma; y, (vi) los informes fueron sometidos a consideración de las Cámaras y aprobados por mayorías absolutas, mediante votación nominal y pública.

En consecuencia, la Sala procede a pronunciarse sobre el análisis material de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

3. ANÁLISIS MATERIAL DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

El Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, formuló una objeción por inconstitucionalidad y una por inconveniencia contra el artículo 2º del proyecto de ley, que modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, por la supuesta vulneración de la autonomía territorial prevista en los artículos 287 y 362 Superiores, así como por generar un “*impacto fiscal negativo*”, respectivamente. Como ya se dijo, la Corte sólo es competente para pronunciarse sobre la primera de ellas (Sentencia C-284/16).

Afirma el Gobierno Nacional que el proyecto de ley bajo estudio contraría los artículos 287 y 362 constitucionales, pues se desconoce el derecho que tienen las entidades territoriales para administrar sus recursos, particularmente sus ingresos tributarios y no tributarios. En ese sentido, sostiene que, en los términos del proyecto de ley, para los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, será imperativo establecer el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, los cuales serán financiados con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación y que la intervención del legislador respecto de la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales es, por regla general, excepcional y limitada, pues al tenor del

artículo 287 Superior, la ley debe respetar la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos.

A juicio del Gobierno Nacional, la disposición objetada no satisface los requisitos que exige la jurisprudencia constitucional para considerar que la intervención del legislador en la destinación de los recursos, que son de propiedad de los entes territoriales, en este caso de los municipios, se ajusta a la Constitución. Bajo esa perspectiva sostiene que, si bien la medida busca alcanzar un fin legítimo, como lo es reconocer la labor que realizan los ediles, obligar a los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes a pagarles honorarios, no resulta estrictamente necesario.

A pesar de los argumentos del Gobierno, el Congreso de la República insistió en la aprobación del artículo objetado con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación: (i) En la actualidad, los honorarios de los Concejales se financian con los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios; (ii) la Corte Constitucional en Sentencia C-715 de 1998 declaró exequible el inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, según la cual “*los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem*”, aclarando que el Congreso de la República, en el marco de sus funciones constitucionales, era el llamado a regular lo relacionado con el pago de honorarios a los ediles; (iii) el proyecto de ley busca reivindicar la labor de los ediles en Colombia, quienes representan la primera base de la democracia participativa, en el sentido de acercar a los ciudadanos a la administración pública; (iv) la disposición objetada es acorde a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, la cual establece la obligatoriedad para los municipios con más de 100.000 habitantes de garantizar el pago de seguridad social a los ediles; y, (v) la norma se aplicaría a 61 municipios del país, excluyendo a Bogotá, de los cuales 13 tienen un rango de clasificación **solvente**, un desarrollo robusto y un desempeño fiscal por encima de 83 puntos (El promedio de desempeño fiscal es de 89 puntos) (vi); 46 municipios del país tienen un rango de clasificación **sostenible**, de los cuales 19 tienen un desarrollo robusto y un desempeño fiscal arriba de 74 puntos (el promedio de desempeño fiscal para estos municipios de 78 puntos); y los 27 municipios restantes tienen un desarrollo **intermedio** y un desempeño fiscal superior a 73 puntos (el promedio de desempeño fiscal para estos municipios es de 75 puntos); en tanto que sólo uno tiene clasificación **vulnerable** y el otro en **riesgo**, sin embargo, el desempeño fiscal promedio es de 60 puntos.

El Ministerio Público considera que no le asiste la razón al Gobierno Nacional, por cuanto el Congreso de la República es competente para

regular la materia relacionada con el pago de honorarios a los ediles. Sin embargo, estima que la Corte debe condicionar la exequibilidad de la disposición objetada, en el entendido “*que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que cuenten con más de cien mil habitantes, no pueden exceder el 42% de los recursos que perciba por concepto de Sistema General de Participaciones de Propósito General*”.

3.1. Problema jurídico

En atención a la objeción gubernamental por inconstitucionalidad formulada contra el Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara “*Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones*”, le corresponde a la Corte pronunciarse en relación con el siguiente problema jurídico: ¿El legislador vulneró la autonomía financiera de las entidades territoriales (arts. 287 y 362 Superiores) al establecer la obligatoriedad de la asignación de honorarios para los ediles en los municipios y distritos que cuenten con más de cien mil (100.000) habitantes, con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, establecidos en los presupuestos de los respectivos municipios?

Para resolver este problema jurídico, la Sala se pronunciará sobre: (i) el contenido y el alcance de la disposición objetada; (ii) la competencia del legislador para establecer el pago de honorarios a los ediles; (iii) la Financiación de los honorarios de los miembros de las Juntas Administradoras Locales; y, a partir de ello (iv) resolverá el caso concreto.

3.2. Contenido y alcance de la disposición objetada

El Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara “*Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones*”, tiene como finalidad reconocer la labor que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital (art. 1°).

En su artículo 2° se modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, en los términos que se observan en el cuadro expuesto a continuación:

Ley 1551 de 2012.	Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara.
--------------------------	---

<p>ARTÍCULO 42. Artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así: Artículo 119. <i>Juntas Administradoras Locales.</i> En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período del alcalde y de los Concejos Municipales. <u>Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem.</u> PARÁGRAFO 1o. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de</p>	<p>Artículo 2o. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:</p> <p>Artículo 42. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el período del Alcalde y de los Concejos Municipales. Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes. Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, <u>establecerán el pago de honorarios</u> a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes <u>podrán</u> establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales. Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT, por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.</p>
--	--

<p>las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.</p> <p>Para tal efecto, los alcaldes observarán estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</p> <p>Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; La ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.</p> <p>Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los Beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.</p>	<p>Parágrafo 1o. La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.</p> <p>Parágrafo 2o. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.</p> <p>Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a</p>
---	--

<p>PARÁGRAFO 2o. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley, los Concejos Municipales no podrán aumentar por acuerdo el número de miembros de las Juntas Administradoras Locales existentes.</p>	<p>por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.</p> <p>Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el período respectivo.</p> <p>Parágrafo 3o. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.</p>
---	---

Como se puede observar, la novedad que trae el proyecto de ley objetado consiste en pasar de un sistema fundado en la gratuidad de la actividad de edil (*ad honorem*), a uno remunerado, bajo la condición de que se trate de un municipio con una población superior a los cien mil (100.000) habitantes. El pago de los honorarios se convierte así en un deber para tales entidades territoriales. La fuente de ingresos que será afectada para cubrir dichos emolumentos será aquella de los ingresos corrientes de libre destinación.

Para tales efectos, los honorarios se establecerán por iniciativa de los alcaldes, mediante acuerdo del respectivo concejo municipal, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT, por asistencia a las sesiones plenarias y a comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley. Para el caso de los municipios, cuyas poblaciones sean menores a los cien mil habitantes (100.000), en el proyecto de ley se faculta a las entidades territoriales a pagarles a sus respectivos ediles. Para ello, deberá seguirse el mismo trámite previsto para municipios de más de cien mil habitantes (100.000), contando con la misma fuente de financiación.

La objeción gubernamental apunta a cuestionar la obligatoriedad del pago de los honorarios a los ediles, para el caso de los municipios con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes. A juicio del ejecutivo, sólo el sistema de autorizar al legislador a los municipios, se acompasa con el principio de autonomía de las entidades territoriales.

Los demás artículos del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, versan sobre otros aspectos del funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales (i.e. variedad de actos, iniciativa de los Corregidores ante la JAL, remisión normativa, capacitación a ediles y vigencia), los cuales no fueron objeto de oposición alguna por parte del Gobierno Nacional.

3.3. La competencia para establecer el pago de honorarios a los ediles

La Constitución guarda silencio en relación con la remuneración de los ediles, se abstiene de establecer el carácter remunerado o *ad honorem* de sus actividades. Tampoco radica en cabeza del Congreso o de las entidades territoriales la competencia para regular el tema. Es así que el artículo 31¹⁴ de la Constitución relativo a las Juntas Administradoras Locales no regula el pago de honorarios a los ediles. Por su parte, el artículo 300 de la Carta Política que versa sobre las funciones de las Asambleas Departamentales tampoco le asigna esa atribución a estas corporaciones, ni los artículos 305, 314 y 315 relativos a la órbita de funciones de los Gobernadores, de los Concejos Municipales y de los Alcaldes.

Al no estar regulado expresamente a nivel constitucional, esta Corporación ha señalado que en principio es aplicable el concepto de cláusula general de competencia del Congreso de la República “*según la cual le corresponde al Congreso dictar las leyes en todos aquellos asuntos*

¹⁴ **ARTICULO 318.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones :

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

que puedan ser materia de configuración normativa y cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso si esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior”¹⁵.

A partir de lo anterior, la Corte en sentencia C-715 de 1998, reiterada en providencia C-313 de 2002, en relación con el pago de honorarios a los ediles se pronunció en los siguientes términos:

*“En virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad-honorem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad-honorem, **sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular**” (negrillas agregadas).*

Aunado a lo anterior, es relevante señalar que a pesar de las diferencias en sus labores, la naturaleza jurídica de la vinculación con el Estado de los ediles es similar a la de los concejales, en cuanto que son miembros de una corporación de elección popular del orden municipal. En ambos casos, se trata de servidores públicos que no perciben un salario, ni prestaciones sociales. Tampoco cumplen su función en virtud de un empleo, razón por la cual, en principio el legislador está facultado para determinar se les fija honorarios o si permanecen con un régimen *ad honorem*.

En tales términos, no le asiste la razón al Gobierno Nacional cuando afirma que al legislador no le está permitido regular el pago de honorarios a los integrantes de las Juntas Administradoras Locales, porque al hacerlo vulnera la autonomía de las entidades territoriales. Dicha facultad es parte de la libertad de configuración del legislador. Sin embargo, para ello debe atender no sólo el marco de autonomía que la Constitución deposita en las entidades territoriales, sino adicionalmente que éstas también gozan de autonomía para regular ese tipo de materias (Art. 287 C.P.). Al respecto, la Corte en la sentencia C- se pronunció en los siguientes términos:

“En virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad-honorem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2017.

municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad-honorem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular. Se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para "establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración", norma ésta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexequibilidad por omisión."

No obstante lo anterior, el artículo 313 de la Constitución reconoce la competencia de los concejos para regular lo relativo a la estructura de la administración municipal, de tal suerte que nada obsta para que estos regulen asuntos relacionados con los ediles.

3.4. La Financiación de los honorarios de los miembros de las Juntas Administradoras Locales

El artículo 2° del proyecto de ley objetado prevé que los honorarios causados a favor de los ediles de los municipios que cuenten con más de cien mil (100.000) habitantes, serán cancelados con los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

El artículo 358¹⁶ de la Constitución dispone que los ingresos corrientes son los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, exceptuando los recursos de capital. Sin embargo, la Carta Política no define el concepto de "*ingresos corrientes de libre destinación*", asunto que le corresponde al legislador.

¹⁶ARTICULO 358. Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

En desarrollo de lo anterior, el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000 dispone:

“PARAGRAFO 1o. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado”

Esa misma disposición establece que con los ingresos corrientes de libre destinación deben financiarse los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, *“de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.”*¹⁷

En sentencia C-579 de 2001 la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 3° de la Ley 617 de 2000, condicionando su exequibilidad a que se entendiera que la palabra *“acto administrativo”* cobijaba únicamente a aquellos expedidos por las corporaciones públicas del ámbito territorial, a saber: Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

En la misma providencia, esta Corporación reiteró el diverso grado de intervención que tiene el legislador en relación con las fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales:

“En reiteradas oportunidades, esta Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el Legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas.

Las primeras proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del Legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación.

(...)

¹⁷ Artículo 3° de la Ley 617 de 2000.

Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo. Estos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias. Estas últimas, de conformidad con el artículo 362 de la Carta, gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior.”

Desde la sentencia C-423 de 1995 esta Corporación señaló las propiedades de los ingresos corrientes, los cuales se caracterizan por: (i) su regularidad, lo cual significa que son rentas percibidas con relativa estabilidad, y tienen vocación de permanencia por lo cual su recaudo puede predecirse con suficiente certidumbre; (ii) su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con grado semejante de certeza; (iii) aunque conforman una base aproximada, es sin embargo una base cierta, que sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual; y, (iv) constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias.

Los anteriores criterios, que han sido empleados por la Corte en el control constitucional de la clasificación legal de rentas públicas, por consiguiente, constituyen parámetros para definir si además de los antes mencionados, existen otras categorías de ingresos corrientes.¹⁸

En sentencia C-262 de 2015 la Corte sistematizó las reglas relativas a los límites que tiene el Congreso de la República para determinar la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas, a saber: (i) el legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza *expresamente*, como ocurre con el artículo 317 Superior; (ii) una interferencia legislativa de esa naturaleza es admisible cuando resulte precisa para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa¹⁹; (iii) es posible 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*”; y (iv) en cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1072 de 2002.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 2001

como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores.

En conclusión: el artículo 362 de la Constitución preceptúa que los bienes y rentas tributarias o no tributarias (ingresos corrientes) de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares. De allí que la intervención del legislador respecto de la destinación de los recursos propios es, por regla general, excepcional y limitada, pues al tenor del artículo 287 Superior, la ley debe respetar la autonomía presupuestal y financiera de las entidades territoriales.

3.5. Resolución del caso concreto

El Gobierno Nacional objeta por inconstitucional una parte del artículo 2º del proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara. *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*, pues a su juicio desconoce los artículos 287 y 362 Superiores.

El motivo de inconstitucionalidad alegado por el Gobierno consiste en que el legislador no puede imponerle a los municipios, cuyas poblaciones superaran los cien mil (100.000) habitantes, reconocer el pago de honorarios a los ediles; por el contrario, considera que debe tratarse de una autorización y no de una imposición.

La Corte considera que le asiste la razón al Gobierno Nacional, por las razones que se pasan a explicar:

El principio de autonomía territorial tiene como núcleo esencial la garantía de que las entidades territoriales puedan gestionar sus intereses (Art. 288 Superior), para lo cual la Constitución garantiza que: (i) se gobiernen por autoridades propias; (ii) ejerzan las competencias que les correspondan; (iii) administren sus recursos y establezcan tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participen en las rentas nacionales.

El Estado descentralizado atenúa los excesos del modelo de Estado rígidamente centralizado en el que todos los poderes públicos emanan de un único centro de impulsión de autoridad, sin consultar las necesidades locales, la idiosincrasia y el *modus vivendi* de cada comunidad humana. En el modelo de Estado unitario descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales definido a partir de las muy precisas previsiones de los artículos 1, 287 y 288 Superiores, convergen principios constitucionales que a simple vista parecieran contradictorios y que logran

articularse a través de una interpretación sistemática en la que, -como lo ha delineado la jurisprudencia reiterada de esta Corporación-, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288 C.P.) trazan los límites competenciales de cada uno de los niveles estadales. Es así que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en busca de la más amplia descentralización, estableció cláusulas elásticas de apertura constitucional para que el modelo de ordenamiento territorial no fuera estático y de manera gradual tendiera hacia la mayor autonomía posible de las entidades territoriales.

En perspectiva de lo anterior, tratándose de fuentes de financiación de las entidades territoriales, la jurisprudencia constitucional ha sido constante en clasificarlas, de acuerdo con su origen y la competencia del legislador para intervenir en la fijación de su destino como: rentas endógenas y rentas exógenas. Las primeras son aquellas que por derecho propio corresponden a las entidades territoriales, las segundas son cesiones de rentas que les hace la Nación.²⁰

En materia presupuestal, la Corte ha señalado que, mientras que la administración y destinación de los recursos transferidos a las entidades territoriales por la Nación admiten una amplia intervención del legislador, los recursos propios de las entidades territoriales implican una mayor autonomía de éstas en cuanto a su manejo.²¹

Las rentas propias, como es el caso de los ingresos corrientes de libre destinación (art. 3º de la Ley 617 de 2000), gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares (art. 362 C.P.). De allí que la intervención del legislador sobre las mismas, sea de carácter excepcional y limitada, pues al tenor del artículo 287 Constitucional, la ley debe respetar la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

El Ministerio Público considera que no le asiste la razón al Gobierno Nacional, al considerar que el Congreso de la República es competente para regular la materia relacionada con el pago de honorarios a los ediles y, por tanto, las objeciones son infundadas. Sin embargo, estima que la Corte debe condicionar la exequibilidad de la disposición objetada, en el entendido “*que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que cuenten con más de cien mil habitantes, no pueden exceder el 42% de los recursos que perciba por concepto de Sistema General de Participaciones de Propósito General.*”

²⁰ Ver por ejemplo las sentencias C-219 de 1997, C-702 de 1999, C-427 de 2002, C-937 de 2010, C-541 de 2011, C-240 de 2011, C-1055 de 2012 y C-155 de 2016, entre muchas otras.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-837 de 2001.

El condicionamiento solicitado por el Procurador es ajeno a la objeción propuesta, ya que se refiere al límite de los recursos de los que pueden disponer las entidades territoriales y no propiamente a la obligatoriedad en cuanto al pago de honorarios a los ediles como tal.

La Corte encuentra que la disposición objetada no se ajusta a los parámetros fijados en la Sentencia C-262 de 2015, por las siguientes razones:

- El legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza *expresamente*, como ocurre con el artículo 317 Superior. En el caso concreto, la Constitución no autoriza ni le ordena a los municipios reconocer y pagar honorarios a los ediles.
- 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 del país. Resulta evidente que la iniciativa legislativa, consistente en obligar a los municipios con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes a pagar honorarios a los ediles, no está orientada a amparar el patrimonio público o preservar la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa.
- Es posible 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”*²². El pago de honorarios a los ediles es un asunto que no excede el ámbito municipal, razón por la cual tampoco se cumple esta tercera condición.
- En cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer además un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores. Si bien la medida puede perseguir un fin legítimo, como lo es reconocer y dignificar la labor que cumplen los ediles en el país, también lo es que no resulta necesaria, por cuanto el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales. Así, en vez de constituirse en una imposición para los

²² Corte Constitucional, Sentencia C-262 de 2015.

municipios más poblados del país, podría tratarse de una autorización, con lo cual, cada ente territorial decide, de forma autónoma, en consideración a su categoría, realidad financiera y la complejidad de la labor realizada, si reconoce y paga honorarios a sus ediles.

En conclusión: en virtud del principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales, si bien el legislador es competente para regular el reconocimiento y pago de honorarios a los ediles, le está vedado imponer dicha carga a determinados municipios, en función de su población e incluso afectar de manera parcial sus recursos, por cuanto se trata de una medida de intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiación.

La jurisprudencia constitucional (Sentencias C-1513 de 2000, C-105 de 2004 y C-262 de 2015) ha sistematizado las reglas a partir de las cuales se fijan los límites que tiene el Congreso de la República para determinar la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas. Al aplicar dichos parámetros a la objeción formulada por el Gobierno Nacional, la Corte encuentra que la medida de intervención del legislador en una fuente endógena (ingresos corrientes de libre destinación) de financiación de los municipios, cuyas poblaciones sobrepasen los cien mil (100.000) habitantes, consistente en obligarlos a reconocer y pagar honorarios a los ediles, no supera las reglas fijadas por esta Corte en la precitada sentencia C-262 de 2015, por las siguientes razones: (i) el legislador interfirió en la destinación de rentas territoriales que la Constitución no autoriza ni ordena expresamente asumir a los municipios y a los distritos (pago de honorarios a los ediles); (ii) la iniciativa legislativa dirigida a obligar dichos entes territoriales y distritos con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes a pagar honorarios a los ediles, no está encaminada a amparar el patrimonio público o preservar la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, por lo que resulta inadmisibile; (iii) el pago de honorarios a los ediles es un asunto que no excede el ámbito municipal, razón por la cual tampoco se cumple la tercera condición jurisprudencial; (iv) si bien la medida persigue un fin legítimo, como lo es reconocer y dignificar la labor que cumplen los ediles en el país, también lo es que no resulta necesaria ni proporcionada, por cuanto el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

4. Decisión a adoptar

El Gobierno Nacional formuló una objeción puntal contra el artículo 2° del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*, consistente en que el legislador no puede obligar a los municipios, cuyas poblaciones superen los cien mil (100.000) habitantes, a reconocer y pagarle honorarios a los ediles.

La Corte encontró que de manera parcial le asiste la razón al Gobierno Nacional, por cuanto se trata de una medida de intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiamiento de los municipios (ingresos corrientes de libre destinación), con lo cual se vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales.

Así las cosas, esta Corporación declara **inexequible** la expresión *“cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes”* del artículo 2° del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado-267 Cámara. *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*.

Para mayor claridad, el artículo 2° del Proyecto de Ley queda en los siguientes términos:

Artículo 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:

Artículo 42. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el período del Alcalde y de los Concejos Municipales. Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes. Los municipios, ~~cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes~~ podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales. Los

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

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

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

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

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

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

5. Síntesis

5.1. La disposición objetada. El artículo 2° del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, “*Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones*”, modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, en el sentido de pasar de un sistema basado en la gratuidad de la actividad de edil (*ad honorem*), a uno remunerado, bajo la condición de que se trate de un municipio o un distrito con una población superior a los cien mil (100.000) habitantes. El pago de los honorarios se convierte así en un deber para dichas entidades territoriales. La fuente de ingresos que será afectada para cubrir dichos emolumentos serán los ingresos corrientes de libre destinación.

Para el caso de los municipios cuyas poblaciones sean menores a los cien mil (100.000) habitantes, en el proyecto de ley se faculta a las entidades territoriales a pagarles a sus respectivos ediles. Para ello, deberá seguirse el mismo trámite previsto para municipios de más de cien mil (100.000) habitantes, contando con la misma fuente de financiación.

5.2. Contenido de la objeción gubernamental por inconstitucionalidad. A juicio del Gobierno Nacional, la obligatoriedad del pago de los honorarios a los ediles, para el caso de los municipios con poblaciones superiores a los cien mil (100.000) habitantes, vulnera los artículos 287 C.P. (autonomía territorial) y 362 C.P. (fuentes endógenas de financiación).

5.3. Insistencia del Congreso de la República. El Congreso de la República insistió en la aprobación del artículo objetado con fundamento en los siguientes argumentos: (i) En la actualidad, los honorarios de los concejales se financian con los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios; (ii) La Corte Constitucional, en sentencia C-715 de 1998 precisó que, en el marco de sus funciones constitucionales, el legislador era el llamado a regular lo relacionado con el pago de honorarios a los ediles; (iii) El proyecto de ley busca reivindicar la labor de los ediles en Colombia, quienes representan la primera base de la democracia participativa, en el sentido de acercar a los ciudadanos a la administración pública; y, (iv) La disposición objetada es acorde a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, la cual establece la obligatoriedad para los municipios con más de cien mil (100.000) habitantes de garantizar el pago de seguridad social a los ediles.

5.4. Control formal sobre el trámite de las objeciones gubernamentales. La Corte constató que durante el trámite de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad, se respetaron todas

las previsiones superiores aplicables en la materia, esto es: (i) presentación en término de las objeciones; (ii) conformación de una Comisión Accidental; (iii) rendición ante las Plenarias de Senado y Cámara del Informe de Objeciones; (iv) anuncio previo a la votación en Plenarias, (v) votaciones nominales y públicas del Informe de Objeciones gubernamentales; y, (vi) remisión a la Corte Constitucional.

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

5.6. Esquema de resolución. A efectos de resolver el problema jurídico, la Corte agotó la siguiente metodología: (i) examinó el contenido y el alcance de la disposición objetada; (ii) analizó la competencia del legislador para establecer el pago de honorarios a los ediles; (iii) estudió la financiación de los honorarios de los miembros de las Juntas Administradoras Locales; y, a partir de ello, (iv) resolvió el caso concreto.

5.7. La competencia del legislador para establecer el pago de honorarios a los ediles. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (sentencias C-715 de 1998 y C-313 de 2002), el legislador es competente para autorizar a los municipios a reconocer y cancelar honorarios a los ediles. Lo anterior, con fundamento en la cláusula general de competencia del Congreso de la República (art. 150 C.P.). Así mismo, el artículo 313 de la Constitución reconoce la competencia de los concejos para regular lo relativo a la estructura de la administración municipal, de tal suerte que nada obsta para que estos regulen asuntos relacionados con los ediles.

5.8. La Financiación de los honorarios de los miembros de las Juntas Administradoras Locales. El artículo 2º del proyecto de ley objetado prevé que los honorarios que se causen a favor de los ediles de los municipios que cuenten con más de cien mil (100.000) habitantes, serán cancelados con los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

El artículo 358 de la Constitución dispone que los ingresos corrientes son los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, exceptuando los recursos de capital. Sin embargo, la Carta Política no define el

concepto de “*ingresos corrientes de libre destinación*”, asunto que le corresponde al legislador.

De acuerdo con el párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000²³ los ingresos corrientes de libre destinación constituyen una fuente endógena de financiación de los municipios en Colombia.

5.9. Límites constitucionales al legislador en materia de fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales. La Corte Constitucional ha señalado que mientras que la administración y destinación de los recursos transferidos a las entidades territoriales por la Nación admiten una amplia intervención del legislador, sus recursos propios implican un mayor grado de autonomía²⁴. Al respecto, en sentencia C-262 de 2015, esta Corporación sistematizó las reglas a partir de las cuales se fijan los límites que tiene el Congreso de la República para determinar la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas, estas son: (i) el legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza *expresamente*, como ocurre con el artículo 317 Superior; (ii) una interferencia legislativa de esa naturaleza es admisible cuando resulte precisa para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa²⁵; (iii) es posible 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*”; y (iv) en cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores.

5.10. Resolución del caso concreto. La Corte consideró que la medida de intervención del legislador en una fuente endógena (ingresos corrientes de libre destinación) de financiación de los municipios, cuyas poblaciones sobrepasen los cien mil (100.000) habitantes, consistente en obligarlos a reconocer y pagar honorarios a los ediles, no supera los parámetros fijados por esta Corporación en sentencia C-262 de 2015.

5.11. Decisión: En virtud del principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales, la Corte encuentra que si bien el

²³ “**PARÁGRAFO 1o.** Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado”

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-837 de 2001.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-089 de 2001

legislador es competente para regular el reconocimiento y pago de honorarios a los ediles, le está vedado imponer dicha carga a determinados municipios, en función de su población. Lo anterior, por cuanto se trata de una medida de intervención desproporcionada en una fuente endógena de financiación.

Con base en lo anterior, esta Corporación determinó la **inexequibilidad** de la expresión *“cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes”* del artículo 2° del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, *“Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”*.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso por Auto del 9 de agosto de 2017.

SEGUNDO.- Declarar **PARCIALMENTE FUNDADA** la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional contra el artículo 2° del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado de la República-267 de 2016 Cámara de Representantes, *“Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”*. En consecuencia, se declara **INEXEQUIBLE** la expresión *“cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes”* del artículo 2° del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General