

## **Sentencia C-390/16**

Referencia: expediente D-11155

Demandantes: Jorge Asdrubal Romero G. y  
Jessica Dayana Cabrera A.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 (parcial) de la Ley 1551 de 2012, *‘por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’*

Magistrada ponente  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Jorge Asdrubal Romero G. y Jessica Dayana Cabrera A. presentaron acción de inconstitucionalidad contra el artículo 23 (parcial) de la Ley 1551 de 2012, *‘por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’*. La demanda fue repartida a la Magistrada sustanciadora, quien la admitió para su conocimiento por la Sala Plena, luego de haber sido subsanada.<sup>1</sup>

#### **II. NORMA DEMANDADA**

---

<sup>1</sup> En Auto de 14 de diciembre de 2015 la Magistrada sustanciadora inadmitió la demanda, la cual fue corregida y finalmente admitida mediante Auto de 28 de enero de 2016.

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, resaltando la parte demandada,

“LEY 1551 DE 2012

*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*

[...]

#### CAPÍTULO IV

#### CONCEJALES

[...]

ARTÍCULO 23. Los Concejales tendrán derecho a seguridad social, pensión, salud y ARP, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorio. Para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión.

**Los concejales de los municipios de 4ª a 6ª** categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional.”

### III. DEMANDA<sup>2</sup>

La ciudadana y el ciudadano demandante consideraron que el artículo acusado (el artículo 23 (parcial) de la Ley 1551 de 2012) viola los artículos 2º y 13 de la Constitución Política de 1991, al establecer un trato diferente a los concejales de los municipios de tercera a sexta categoría frente a los concejales de los municipios de primera y segunda categoría, con relación al pago de las sesiones. La demanda presentada originalmente fue inadmitida.<sup>3</sup> Posteriormente fue

---

<sup>2</sup> Expediente, folios 1 a 4.

<sup>3</sup> A continuación se transcribe la totalidad de la demanda originalmente presentada. “Consideramos que el artículo acusado (en relación con lo demandado) vulnera parcialmente el artículo 2º de la Constitución Política, en punto de la efectividad del derecho a la igualdad como axioma constitucional, si se tiene en cuenta que la norma atacada, cercena la efectividad de éste derecho a los concejales de tercera categoría, veamos por qué: || Tanto el artículo 1º de la Ley 1368 de 2009, como el artículo 66 de la ley 136 de 1994, en el inciso tercero de ambas normas rezan lo [mismo]. || Es de anotar que ambas normas precitadas se encuentran vigentes; lo relevante del asunto es que tales normas configuran dos grupos: el primero compuesto por los municipios de categoría especial, primera y segunda; el segundo integrado por los municipios de categoría tercera a sexta. || De lo anterior se concluye que los concejales de los municipios pertenecientes a la tercera categoría, hacen parte del grupo que reciben inferior pago por sesiones anuales, ya sean ordinarias o extraordinarias y por tanto deben ser incluidos como beneficiarios del subsidio que hace referencia el artículo 23 de la

corregida con los siguientes argumentos,

“Tanto el artículo 1° de la ley 1368 de 2009, como el artículo 66 de la ley 136 de 1994, en el inciso tercero de ambas normas rezan lo siguiente: *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* (subrayado nuestro).

Las normas inmediatamente atrás enunciadas para efectos de remunerar a los Concejales establece dos grupos: el primero compuesto por los concejales de municipios de categoría especial, primera y segunda; el segundo grupo integrado por concejales de tercera a sexta categoría. Resalta de lo anterior, que el segundo grupo de concejales percibe sustancialmente inferior pago o remuneración, encontrándose en una marcada desventaja económica en relación con el primer grupo de concejales.

¿En dónde radica la omisión legislativa relativa? En que la norma cuestionada (parcialmente), excluye injustificadamente a los concejales de tercera categoría; lo justo a la luz de la Constitución es que la norma atacada en la presente demanda partiera de los ‘*concejales de tercera a sexta categoría*’ y no como actualmente está.

Dicha omisión cercena el canon segundo Superior [...].<sup>4</sup> || La omisión legislativa relativa en cuestión como atrás se dijo cercena

---

ley 1551 de 2012 en su inciso segundo; *como está plasmada la actual norma cuestionada, nítidamente se colige una desigualdad injustificable a la luz de los principios y valores de nuestro ordenamiento constitucional.* Con todo respeto, tal yerro debe ser subsanado mediante una inexecutable o una exequibilidad condicionada. || Abordando lo atinente a lo consagrado en el canon superior 13, se vislumbra el quebrantamiento del mismo respecto de la regla jurídica acusada, por los siguientes aspectos: || La Corte Constitucional en sentencia C-250 de 2012 al referirse al principio de igualdad indicó los mandatos que comprende este principio [...]. || Retomando la norma cuestionada en la presente demanda, observamos que ésta es contraria al primer mandato atrás reseñado, otorgando un trato diferenciado injustificado, desproporcionado e irrazonable a los concejales de los municipios de tercera categoría, pues como se reitera, forman parte del grupo compuesto por las categorías de tercera a sexta, para efectos de pago de honorarios por sesiones; lo precitadamente dicho se desprende de las normas legales contenidas en el artículo 1° de la ley 1368 de 2009, como el artículo 66 de la ley 136 de 1994, que en el inciso tercero de ambas normas expresan literalmente lo [mismo]. || *Inexorablemente la norma acusada quebranta el axioma constitucional enronado en el canon 13, al no darle un trato idéntico a los concejales de municipios de tercera categoría; miembros que integran el grupo de concejales de tercera a sexta categoría, quienes reciben honorarios en idénticas condiciones y como tal debe dársele un mismo trato a quienes integran dicho grupo, so pena de incurrir en una discriminación. En consecuencia a fin de subsanar esa desigualdad desproporcionada e irrazonable es menester solicitar su inexecutable o exequibilidad condicionada.*”

<sup>4</sup> La demanda transcribe el texto de la norma constitucional.

el canon precedentemente citado, pues la norma acusada hace nugatorio dicho postulado al excluir injustificadamente a los concejales de los municipios de tercera categoría, si se tiene en cuenta que éstos hace parte de un grupo que se encuentra en desventaja económica sustancialmente hablando.

Por otro lado la referida omisión legislativa relativa afecta significativamente lo consignado en el artículo 13 superior [...].<sup>5</sup> || Comparando lo que manda el canon 13 constitucional, con la norma acusada tenemos que esta desconoce sin justificación razonable a los concejales de tercera categoría, los mismo que hace parte del grupo que recibe honorarios o remuneración en idénticas condiciones que los de cuarta a sexta categoría del beneficio del subsidio que otorga el artículo 23 de la ley 1551 de 2012 se configura una discriminación injustificable, irrazonable, hecho reprochable por nuestro cuerpo normativo superior. || [...].<sup>6</sup>

Corolario de lo anterior tenemos que la norma cuestionada objeto de la presente acción ha desembocado en una omisión legislativa relativa, pues materializa los presupuestos señalados por la Corte Constitucional para su configuración, como es el hecho de que los concejales de tercera categoría forman parte del grupo con idénticas condiciones de desventajada remuneración, que no existen razones objetivas para su exclusión, aunado a la falta de justificación que demuestre esa desigualdad, como lo indican entre otras las dos jurisprudencias [...] reseñadas [C-351 de 2013 y C-314 de 2009]; por tanto debe enmendarse tal yerro, el mismo que contraría mandatos constitucionales, como ya hemos expuesto. En consecuencia solicitamos se declare su inexecutable o una exequibilidad condicionada.”

## IV. INTERVENCIONES

### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>7</sup>

El Ministerio participó mediante apoderado para solicitar la inhibición de la Corte Constitucional o, en caso de pronunciarse de fondo, la exequibilidad del aparte normativo acusado.

1.1. *Inhibición.* Para el Ministerio, luego de haber planteado lo requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para las demandas de

<sup>5</sup> La demanda transcribe el texto de la norma constitucional.

<sup>6</sup> La sentencia transcribe algunos resúmenes de la relatoría de la Corte Constitucional sobre las sentencias C-351 de 2013 y C-314 de 2009, acerca de omisiones legislativas relativas.

<sup>7</sup> Expediente, folios 59 a 61.

inconstitucionalidad, presenta su solicitud de inhibición en los siguientes términos,

“[...] es claro que los cargos bajo estudio no cumplen con los [requisitos] toda vez que los demandantes no establecen ni demuestran cómo el precepto legal acusado se constituye en un concepto de violación de las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas. Los demandantes, en efecto, simplemente se limitan a indicar en su escrito que el establecimiento por parte del legislador de un subsidio a la cotización a la pensión de 75% con cargo al Fondo Solidaridad Pensional y a favor de los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría que no demuestren otra fuente de ingresos adicional, vulnera el principio de igualdad y los fines esenciales del Estado, sin establecer los elementos que lleva a la conclusión de que la supuesta violación se presenta.

Los demandantes desconocen de manera flagrante que el subsidio establecido en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 obedece a la situación de inferioridad en la que se encuentran los concejales de municipios de 4ª a 6ª categoría respecto a los honorarios que reciben por su labor en los cabildos municipales, los cuales de acuerdo con los establecido en Ley 1368 de 2009, que modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, son menores a los que reciben los concejales municipales de municipios de categorías más altas.

Igualmente, los demandantes sostienen que el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 desconoció que el artículo 1º de la Ley 1368 de 2009, que modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 estableció dos grupos para fijar los honorarios de los concejales, lo cual no se ajusta a la realidad, toda vez que lo que pretendieron las mencionadas normas fue fijar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias que se le reconocerán a los concejales y el monto que se les pagará por cada una de ellas y de ninguna forma se definieron grupos, situación en la cual los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría de manera evidente reciben menores ingresos y hace que se justifique el subsidio a la cotización de pensiones.

Así, es pertinente anotar que los vicios de inconstitucionalidad que sostiene el demandante no se desprenden del análisis directo de la disposición demandada y de la Constitución, sino que se deriva de una consideración subjetiva de los demandantes, que no encuentra ningún apoyo jurisprudencial ni legal.”

1.2. *No hay omisión legislativa relativa.* Para el Ministerio, lo dicho respecto a las razones de inadmisión de la demanda lleva a concluir inevitablemente que

“[...] no sólo no hay violación a ningún artículo de la Constitución, sino que no puede configurarse la omisión legislativa relativa, ya que la norma acusada no establece un trato diferenciado sobre individuos que se encuentren en una misma situación jurídica, toda vez que los concejales de municipios de 4ª a 6ª categoría reciben un monto claramente inferior por concepto de honorarios que los concejales pertenecientes a las categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª, razón que justifica el otorgamiento del subsidio. || [...] || Así pues, es claro que para el cargo de omisión legislativa relativa prospere, es necesario que existan casos asimilables, sobre los cuales la Constitución establece una condición o tratamiento específico. Condición que, como se ha demostrado y reiterado a lo largo de este escrito de intervención, no se cumple en este caso.”

1.3. Finalmente, para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la norma acusada es tan sólo un ejercicio de las competencias propias del legislador. Al respecto sostuvo,

“[...] el Estado tiene el deber de garantizar que los recursos de la seguridad social se distribuya, dándole prioridad a los grupos de población más pobres y vulnerables, como en el presente caso serían los concejales de municipios pertenecientes a las categorías 4ª, 5ª y 6ª a los que en razón a su condición de ingresos se les otorga un subsidio del 75% sobre la cotización al sistema de seguridad social en pensiones, asegurando que contribuyan a la financiación del sistema de conformidad con sus capacidades económicas, lo cual se constituye en una protección directa al principio de igualdad. || Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible afirmar, como lo hacen los demandantes, que el otorgamiento del subsidio a los concejales de municipios de categorías 4ª a 6ª viola el principio de igualdad de los concejales de municipios de 3ª categoría, ya que es claro que los ingresos de estos últimos por concepto de honorarios son más altos y no se encuentran en la misma situación fáctica ni jurídica de los beneficiarios del subsidio, siendo extremos no comparables.”

## **2. Ministerio del Trabajo**

El Ministerio del Trabajo participó a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica para defender la constitucionalidad de la norma, de no ser aceptada, solicita la inhibición, la cual no fue justificada sino enunciada.<sup>8</sup> Luego de hacer

---

<sup>8</sup> Al respecto dijo la intervención “Sea lo primero advertir la ineptitud de la demanda, respecto a los argumentos esgrimidos por la parte accionante por cuanto los mismos no resultan claros, ciertos, específicos, ni suficientes, para determinar la inexequibilidad parcial del artículo 23 de la Ley 1551 de

referencia a la naturaleza jurídica del Fondo de Solidaridad Pensional, a las categorías de los municipios, a la asimilación de los concejales con los trabajadores independientes, a los honorarios de los concejales, a la naturaleza de los aportes a pensión de los concejales y a aquellos de éstos que son beneficiarios del fondo de solidaridad pensional, la intervención consideró que no se viola el derecho a la igualdad con la norma acusada, en los siguientes términos,

“[...] el juicio de igualdad que debe efectuar la Corte Constitucional deberá privilegiar el interés colectivo y asegurar la efectividad de los principios fundantes del sistema, tales como equidad, la sostenibilidad financiera y la progresividad, en aras de garantizar los derechos de todos, desestimando el alcance pretendido en la demanda para autorizar beneficios que, a la postre, representarán un retroceso si con ellos se afecta el ya de por sí limitado acervo con que cuenta nuestro sistema pensional.

En apariencia, la norma cuestionada plasma una discriminación, que podría violar el derecho a la igualdad. Sin embargo, el análisis no puede efectuarse sin corroborar la naturaleza jurídica del Fondo de Solidaridad Pensional, que como se dijo, está destinado a beneficiar a aquellos ciudadanos que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad o pobreza gracias a la contribución que hacen las personas con mayores ingresos. La nueva norma favorece a un grupo de personas cuyos ingresos configuran el cumplimiento de los requisitos para acceder a un subsidio del Estado. La distinción es, entonces, justificada y, por tanto, no rompe el equilibrio propio de la igualdad. Por este concepto, la norma legal resulta ajustada a la Carta Política.

El aparte acusado [...] lo consideramos adecuado por cuanto la categorización de los municipios establecida en el artículo 7 de la Ley 1551 de 2012, atiende características de población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica que justifica que a los concejales pertenecientes a municipios de categorías 4ª a 6ª son los que menos ingresos reciben por lo que el beneficio del subsidio de su cotización en pensión se justifica en que dichos concejales pertenecen al grupo más vulnerable de ciudadanos que merecen un auxilio por parte del Estado.

Comoquiera que los honorarios de los concejales de las categorías de municipios más pobres, estos son los de 4ª a 6ª categoría; consideramos que la norma es proporcionada porque el subsidio

de su cotización en pensión corresponde al 75% con cargo al Fondo, siempre y cuando cumplan con la condición de que no cuentan con otra fuente de ingreso adicional y no se tiene en cuenta el subsidio para las demás categorías porque estas tienen los honorarios más onerosos. Sobre este punto vale la pena precisar que en la actualidad el Fondo de Solidaridad Pensional cuenta con 1.629 concejales beneficiarios del subsidio de los cuales 1.212 se encuentran activos.”

### 3. Federación Colombiana de Municipios<sup>9</sup>

El Director Ejecutivo de la Federación, Gilberto Toro Giraldo, intervino en el proceso para apoyar el cargo presentado por la acción de inconstitucionalidad. Luego de hacer referencia a la jurisprudencia constitucional (sentencia C-015 de 2014), el concepto presentado dice lo siguiente,

“Aplicando [los criterios jurisprudenciales], es de pensar que el aplicable en este caso es el test leve [...].

Da en pensar que el propósito del legislador al emitir la norma es aliviar la carga de los concejales que no tienen ingreso distinto al derivado de su participación en las sesiones de la corporación, y parece partir de la base de que hay unos concejales con ingresos dijéramos bajos y otros cuya remuneración no es tan mínima que no les permita asumir, con la misma, costos de la cotización para pensión.

La misma Ley 1368 dispone:

*Artículo 1°.-* El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

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

<i>Categoría</i>	<i>Honorarios por sesión</i>
Especial	\$ 347.334
Primera	\$ 294.300
Segunda	\$ 212.727
Tercera	\$ 170.641
Cuarta	\$ 142.748

---

<sup>9</sup> Expediente, folios 43 a 46.

Quinta	\$ 114.967
Sexta	\$ 86.862

A partir del primero de enero de 2010, cada año los honorarios señalados en la tabla anterior se incrementarán en un porcentaje equivalente a la variación del IPC durante el año inmediatamente anterior.

Lo primero que se detecta es que no es idéntica la remuneración de los concejales de tercera y los de las categorías inferiores a ésta, sino que existe una diferencia un poco mayor al veinte por ciento por ejemplo entre lo que devenga el concejal de cuarta y lo que percibe el de tercera categoría. || Ahora bien: es posible que también el legislador haya contemplado que en los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta las condiciones de la economía posibiliten que quienes acceden a la investidura de concejal se hallen en situación de no percibir renta distinta de la que ésta les permite, mientras que los municipios de tercera categoría presentan unas condiciones más favorables.

Ha de recordarse que el económico es el factor fundamental a la hora de establecer la categoría de un municipio. || En este contexto, la legitimidad tanto del fin como del medio no parece permitir duda alguna. || Sin embargo, lo que no aparece tan claro es la idoneidad del medio para la consecución del fin, si tomamos en consideración que la razón determinante y fundamental que motiva la intervención legislativa es la existencia de concejales cuya remuneración es tan baja que no les alcanza para cubrir el valor de la cotización para pensión.

Si un concejal de un municipio de tercera categoría hubiera participado en 2015 en las noventa sesiones autorizadas como máximo (setenta ordinarias y veinte extraordinarias) habría alcanzado a recibir \$ 18.147.060, mientras que uno de cuarta categoría habría percibido \$ 15.180.930. || En criterio de la Federación, la diferencia no parece tan relevante si, se repite, se presenta la circunstancia de que quien ejerce la investidura no tiene ningún otro ingreso, que es lo que realmente tiene relevancia o trascendencia y lo que ha llevado al legislador a expedir la norma acusada. || En cambio la diferencia con los concejales de las categorías especial, primera y segunda si justifica la exclusión de éstos del beneficio, pues aunque la diferencia en términos absolutos de los honorarios no sea elevada, sí impacta considerablemente el hecho de que al poder participar en muchas más sesiones se vea aumentando el ingreso.

Es por estas razones que la Federación considera que la norma no

supera el test de igualdad, y por ello debería ser declarada inexecutable, de manera que también los concejales de municipios de tercera categoría puedan acceder al subsidio cuando carezcan de otras fuentes de ingreso.”

#### 4. Universidad del Rosario

Un profesor y una investigadora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad participaron en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada.<sup>10</sup>

1. Luego de indicar que no existe cosa juzgada constitucional sobre el cargo presentado, puesto que no había sido considerado por la Corte Constitucional, y de hacer alusión a la pertinencia constitucional de los cargos presentados por la demanda,<sup>11</sup> la intervención presentada se refiere al amplio margen de configuración legislativa en materia de regulación de los concejales y su respectivo régimen, de acuerdo con el cual, es posible establecer clasificaciones entre los distintos tipos de municipios. En su criterio,

“En relación con la categorización de municipios, la Corte ha definido que se encuentra establecida en el artículo 320 constitucional, en virtud del cual la ley puede establecer categorías de municipios según población, recursos fiscales, capacidad económica, situación geográfica y señala regímenes diferentes para su organización, gobierno y administración. || En ese sentido, el legislador está autorizado para conformar estructuras que faciliten la asignación de competencias con enfoque diferencial para la distribución equitativa de recursos acorde con las características, condiciones y potencialidades de cada entidad territorial en concreto. Es por ello, que el margen de configuración del legislador en estos ámbitos es amplio, teniendo en cuenta que, en todo caso, se deben observar las particularidades de cada

<sup>10</sup> El Profesor Manuel Alberto Restrepo Medina y la investigadora María Angélica Nieto Rodríguez.

<sup>11</sup> Para el concepto de la Universidad del Rosario es preciso tener en cuenta que: “[...] la jurisprudencia constitucional, sin dejar de lado los principios de informalidad, *ad hominem* y *pro actione* que informan las acciones de inconstitucionalidad, ha sentado ciertas pautas mínimas que deben observar los cargos por omisión legislativa relativa para que de forma efectiva se pueda llevar a cabo el control de constitucionalidad [...]. || Para el caso objeto de estudio, es claro que los demandantes no agotan con suficiencia estas cargas argumentativas mínimas, toda vez que no demuestran cabalmente por qué el subsidio dispuesto por la norma acusada genera, por vía de omisión, una discriminación en relación con los concejales de municipios de tercera categoría. Es decir, la demanda no logra desvirtuar el principio de razón suficiente por virtud del cual el legislador tenía el deber de regular de igual forma la situación de los concejales de municipios de tercera a sexta categoría, a pesar de las marcadas diferencias de orden administrativo y financiero que existen en cada nivel municipal y que justifican un trato diferenciado. || Por tales razones, puede concluirse que el cargo no incorpora relevancia constitucional suficiente, toda vez que reposa sobre una argumentación débil que no responde a las exigencias mínimas que en materia de omisión legislativa relativa ha determinado la jurisprudencia de esta Corporación y por lo tanto, no logra desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma demandada.”

municipio para proveer el régimen jurídico más adecuado; sin embargo, ello siempre debe hacerse bajo los límites que imponen los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el marco del ordenamiento territorial, donde la igualdad sólo se vulnera en la medida que el legislador exceda estos límites.

Lo anterior también encuentra correlato en lo que toca con el régimen de las autoridades territoriales (en este caso municipales) que como tal, varía conforme a los requerimientos y a la complejidad orgánica del ente territorial. Por esta razón, es constitucionalmente admisible que se establezcan regímenes prestacionales diferenciados respecto de las autoridades territoriales, siempre y cuando, se observen los mismos límites (proporcionalidad y razonabilidad) de forma tal que no se afecte la igualdad. Tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional. [...]”<sup>12</sup>

2. Para la intervención, un trato igual entre los municipios y los concejales de los mismos, dadas las diferencias existentes, sería lo que violaría el principio de igualdad de manera grosera. Dice al respecto,

“[...] el nivel de complejidad de los asuntos de un municipio es directamente proporcional con la categoría que el legislador le asigna, con la competencias y tareas que deben desarrollarse y con las prestaciones que en consecuencia se reconocen a las autoridades respectivas. Luego, si se equiparan todas las situaciones y se diera un tratamiento igualitario a las autoridades territoriales, habría un evidente desconocimiento al principio de igualdad, toda vez que el hecho de que la Constitución permita al legislador la categorización de los municipios, es un reconocimiento al hecho cierto de que entre ellos se presentan diferencias relevantes a todo nivel, lo cual justifica con suficiencia el hecho de que haya regímenes prestacionales con enfoque diferencial.”

3. Es razonable, se sostiene, que se dé un trato diferente a los concejales de municipios de menor complejidad en cuanto a los honorarios recibidos, precisamente por la diferencia de complejidad de labores realizadas y responsabilidades asumidas. Al respecto se dijo,

“[...] a pesar de que la Constitución y la ley asignan a los concejos municipales las mismas competencias, se reconoce que cada uno de estos organismos tiene ritmos de actividades diferentes, conforme a los requerimientos de cada municipio. En ese sentido,

---

<sup>12</sup> La intervención hace referencia a la sentencia C-271 de 1996 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

el régimen laboral, en la materia de honorarios y régimen pensional debe acompañarse con el trabajo que exige la complejidad orgánica de la entidad territorial y la categoría que le agrupa como consecuencia. || Es así como se configura una relación de proporcionalidad entre variables, donde a mayor complejidad orgánica y categoría de la entidad territorial, mayor será el trabajo exigido y mayores los devengos causados por los concejales, aumentando su capacidad como cotizantes ante el sistema de seguridad social y reduciendo la necesidad de contar con mecanismos alternativos (de subsidio) para garantizar la plenitud de las prestaciones en materia de pensión y salud.

En ese sentido, los municipios de cuarta a sexta categoría son aquellos de menor complejidad orgánica, de modo que será menor el trabajo exigido a los concejales municipales, y por tanto, disminuyen los devengos causados a título de honorarios y la capacidad de cotización ante el sistema de seguridad social. Ello implica que se justifique razonablemente la necesidad de contar con mecanismos de subsidio que den garantía plena a los derechos a la seguridad social en materia de pensiones [...]”.

4. Ahora bien, se manifiesta que la medida diferencial que en concreto establece la norma acusada es razonable, por cuanto busca dar una protección de carácter diferencial en pro de la protección a la seguridad social. Al respecto se dijo,

“[...] el beneficio del subsidio en materia pensional para concejales de municipios de menor categoría surge como resultado de una decisión política pública que busca aumentar la cobertura y accesibilidad al sistema de seguridad social en pensiones basándose en el principio de solidaridad. En línea con lo anterior, el artículo 23 demandado en la presente ocasión señaló de manera expresa que los concejales de los municipios de cuarta a sexta categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional.

Lo anterior no es irrazonable ni desproporcionado, teniendo en cuenta que se trata de una medida con enfoque diferencial que continúa con el desarrollo de una política pública de flexibilización pensional y que por esa vía, materializa los postulados del principio de solidaridad y guarda coherencia con la categorización que el legislador ha desarrollado para los municipios. Por ello, la disposición acusada se configura como una norma que se ajusta a la realidad de aquellos municipios de menor capacidad financiera y que permite el fortalecimiento del derecho de acceso a la seguridad social en pensiones de los concejales. || Frente a esto último, es menester aclarar que, al no

contar con una vinculación laboral, son los propios concejales quienes deben asumir el costo de la cotización en pensiones y salud, lo cual, en ocasiones puede resultar desproporcionado en relación con su nivel de ingresos [...].”

5. La intervención finaliza resaltando la pertinencia y adecuación del medio elegido por el legislador en este caso para lograr los objetivos buscados mediante el trato diferente. Dijo al respecto,

“[...] el subsidio que contiene el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 se presenta como una herramienta útil para ampliar los canales de acceso al sistema de seguridad social en pensiones a través del reconocimiento de un subsidio a concejales de municipios de categorías 4,5 y 6 cuando acrediten que no haya otra fuente de ingresos. || Ahora bien, el subsidio no se reconoce indiscriminadamente sino que únicamente se otorga a aquellos concejales de los municipios de menor categoría que acrediten una condición: no tener otra fuente de ingresos. Teniendo en cuenta que se trata de municipios con baja capacidad fiscal y que la asignación del subsidio está condicionada, la norma no estaría creando una discriminación, sino que da una destinación al gasto público en materia pensional sobre la base de la solidaria en aquellos casos en que tanto la categoría municipal como el nivel de ingresos del concejal son bajos y donde sí resultaría desproporcionado exigir al propio concejal que asuma la totalidad del pago de su seguridad social equiparándolo con concejales de otro nivel territorial que sí se encuentran en capacidad económica de asumir los aportes al régimen pensional.

La norma demandada entonces, a diferencia de lo planteado por los demandantes, no carece de un principio de razón suficiente que desconozca el principio de igualdad contenido en el artículo 13 constitucional, sino que, todo lo contrario, es una norma que guarda coherencia con las categorías municipales definidas por el legislador en materia de ordenamiento territorial, con el nivel de ingresos que estas categorías representan para las autoridades municipales y con los principios de proporcionalidad y solidaridad en materia pensional en el marco de la política pública que actualmente rige en materia de seguridad social. || El subsidio que contiene la norma demandada constituye así un instrumento de focalización del gasto público social que permite priorizar las necesidades de personas en mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica, teniendo en cuenta las dificultades administrativas y financieras que deben afrontar las entidades municipales de menor categoría.”

Para la intervención, los accionantes nunca demostraron por qué el subsidio

desconoce las disposiciones en materia de igualdad, en especial si se tiene en cuenta que los municipios de tercera categoría tienen una capacidad financiera y administrativa mayor y sus concejales tienen un mayor nivel de ingresos que les permite solventar por sí mismos los costos de las seguridad social, sin que esto resulte desproporcionado. Por tal motivo, concluyen, el contenido demandado de la Ley 1551 de 2012 debe ser declarado exequible.

## V. MINISTERIO PÚBLICO

1. El Procurador General de la Nación participó en el proceso de la referencia,<sup>13</sup> para defender la constitucionalidad condicionada de la norma acusada. La Procuraduría considera que la demanda tiene razón al cimentar el cargo en el trato diferente que da a los concejales de los municipios de tercera categoría en los siguientes términos,

“[...] el fin de la norma demandada parcialmente no es otro que garantizar el derecho a la seguridad social en pensiones de los concejales de los municipios de cuarta a sexta categoría que carecen de otra fuente de ingreso adicional (art. 48, CP). Pero, al mismo tiempo, advierte que la disposición acusada no hace extensivo el beneficio contemplado en ella a los concejales de los municipios de tercera categoría, a pesar de que la situación de estas personas no difiere de la de los concejales de los municipios de cuarta sexta categoría, pues su posición económica efectivamente es similar dado que carecen de otra fuente de ingreso adicional a los honorarios que reciben por su labor como miembros del concejo municipal. Situación, esta última, que lleva a afirmar que no existe justificación objetiva y razonable que permita establecer la diferenciación que realiza la norma demandada.

En este sentido, el jefe del Ministerio Público concluye que el trato diferente o diferencial previsto en la norma demandada no es ‘adecuado’ ni ‘necesario’ y, mucho menos, ‘proporcional stricto sensu’ para lograr la finalidad perseguida respecto de los concejales de los municipios de tercera categoría, en tanto que no permite garantizar su derecho a la seguridad social en pensiones y, por el contrario, vulnera el principio-derecho a la igualdad.

En el mismo sentido, es preciso señalar que en la exposición de motivos del proyecto de que dio lugar a la Ley 1551 de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso N° 191 de 2011, no se advierte razón objetiva alguna para excluir a los concejales de los municipios de tercera categoría del subsidio para la cotización a la

---

<sup>13</sup> Concepto 006066 de la Procuraduría General de la Nación sobre el proceso D-11155.

pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la norma demandada.

[...].”

2. Luego de hacer referencia a la jurisprudencia constitucional, y a la prohibición de establecer diferencias de trato en materia salarial para los concejales, el Ministerio Público termina su argumento en los siguientes términos,

“[...] debe concluirse que en la norma demandada parcialmente existe una omisión legislativa relativa que genera una desigualdad de trato, no en relación con las entidades territoriales sino con los concejales de los municipios de tercera categoría frente a los de los municipios de cuarta a sexta categoría, al no extender –sin razón objetiva alguna– los beneficios especiales del subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional.

Y la situación planteada anteriormente hace necesario que, por parte de la Corte Constitucional, se profiera una sentencia integradora por omisión legislativa relativa que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° de la Carta Política, garantice la efectividad del principio-derecho de igualdad (art. 13 superior), está vez en favor de los concejales de los municipios de tercera categoría.”

3. La Procuraduría solicitó declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas, *“agregando que los concejales de los municipios de tercera categoría que carezcan de otra fuente de ingreso adicional también tendrán derecho al subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional.”*

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia y cuestiones previas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

1.1. *La demanda cuenta con un cargo susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad.*

1.1.1. Desde hace tiempo la jurisprudencia constitucional ha fijado las condiciones mínimas para la presentación de acciones de inconstitucionalidad

por parte de todas las personas legitimadas para hacerlo. Al inicio del presente siglo, en el año 2001, la Sala Plena de la Corte recogió las reglas establecidas a lo largo de la primera década de funcionamiento de la Corporación en una decisión que ha sido reiterada de manera amplia y continuada por la jurisprudencia a lo largo de estos años, precisando y determinando, caso a caso, los alcances de la misma.<sup>14</sup> En aquella oportunidad se reiteró que toda acción de inconstitucionalidad requiere tres elementos básicos: “[1] *debe referir con precisión el objeto demandado*, [2] *el concepto de la violación* y [3] *la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto* [art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional]”.<sup>15</sup> El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe contemplar a su vez, tres requisitos mínimos: (i) “*el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas*” (art. 2, num. 2, Decreto 2067 de 1991); (ii) “*la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas*”;<sup>16</sup> y (iii) presentar las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución, las cuales deberán ser, por lo menos, “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”.<sup>17</sup>

1.1.2. En el presente caso, la Sala advierte que existe al menos un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad. Aunque la demanda inicialmente fue rechazada, posteriormente se corrigió. Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas y el principio *pro actione*, que busca garantizar el acceso efectivo de los ciudadanos a la justicia constitucional, la Sala considera que existe al menos un cargo que puede ser analizado. Los accionantes alegan que la norma en cuestión desconoce la protección especial que deben tener, en condiciones de igualdad, los concejales de los municipios con menores recursos económicos y niveles de desarrollo. A su juicio, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta y el artículo 2° de la misma que establece los fines del Estado, demandan claramente que se dé un trato igual a todas las personas, protegiendo

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño), Auto 033 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis), Auto 031 de 2006 (MP. Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP. Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-942 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-243 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva; AV. Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 105 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Auto 243 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 367 de 2015 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), Sentencia C-088 de 2016 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio) y Sentencia C-208 de 2016 (MP. María Victoria Calle Correa). En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada una de aquellos procesos.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto ver el apartado (3.4.2.) de las consideraciones de la sentencia.

*‘especialmente a aquellas personas que por su condición económica [...] se encuentren en situación de debilidad manifiesta’* (art.13). Por tanto, teniendo en cuenta que la legislación ha reconocido que los municipios con menor poder político y económico son aquellos de 3ª a 6ª categoría, el que el legislador haya decidido consagrar un beneficio para los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría, sin incluir a los concejales de los municipios de 3ª categoría, implica, a su manera de entender, un claro trato discriminatorio. Así pues, la demanda de la referencia presenta al menos un cargo en el que muestra claramente cómo el artículo legal parcialmente acusado (el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012) viola un mandato de la Constitución Política (concretamente, el principio de igualdad contemplado en el artículo 13 constitucional).

1.1.3. Dos intervenciones solicitan expresamente a la Corte inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el primero de los casos, el Ministerio se limita a afirmar que la demanda de la referencia no cumple con los requisitos mínimos que exigen la regulación y la jurisprudencia, pero no explica ni da razón alguna de por qué ello sería así. Se afirma que la demanda no presenta razones claras, ciertas, específicas ni suficientes, pero no se exponen argumentos que pueda considerar la Sala Plena de esta Corporación en torno a la inhibición.<sup>18</sup> Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí presentó argumentos para sustentar su petición de inhibición, pero en esta oportunidad, la Sala advierte que las razones dadas no pretenden mostrar que la demanda no tiene un cargo que sea susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad, sino que buscan mostrar por qué el trato diferente que da la norma acusada sí es justificado. Así, se dan contrargumentos con relación a por qué los concejales de los municipios de 3ª categoría sí pueden ser tratados de forma distinta razonablemente y por qué no se deriva de la Constitución un mandato en contra.<sup>19</sup> Así, las razones presentadas por el Ministerio más que probar que no

<sup>18</sup> Ver la intervención del Ministerio del Trabajo en los antecedentes de la presente sentencia.

<sup>19</sup> La intervención justifica su petición de inhibición así: “[...] es claro que los cargos bajo estudio no cumplen con los [requisitos] toda vez que los demandantes no establecen ni demuestran cómo el precepto legal acusado se constituye en un concepto de violación de las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas. Los demandantes [...] simplemente se limitan a indicar en su escrito que el establecimiento por parte del legislador de un subsidio a la cotización a la pensión de 75% con cargo al Fondo Solidaridad Pensional y a favor de los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría que no demuestren otra fuente de ingresos adicional, vulnera el principio de igualdad y los fines esenciales del Estado, sin establecer los elementos que lleva a la conclusión de que la supuesta violación se presenta. || Los demandantes desconocen de manera flagrante que el subsidio establecido en el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 obedece a la situación de inferioridad en la que se encuentran los concejales de municipios de 4ª a 6ª categoría respecto a los honorarios que reciben por su labor en los cabildos municipales, los cuales de acuerdo con los establecido en Ley 1368 de 2009, que modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, son menores a los que reciben los concejales municipales de municipios de categorías más altas. || Igualmente, los demandantes sostienen que el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 desconoció que el artículo 1º de la Ley 1368 de 2009, que modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 estableció dos grupos para fijar los honorarios de los concejales, lo cual no se ajusta a la realidad, toda vez que lo que pretendieron las mencionadas normas fue fijar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias que se le reconocerán a los concejales y el monto que se les pagará por cada una de ellas y de ninguna forma se definieron grupos, situación en la cual los concejales de los municipios de 4ª a 6ª categoría de manera evidente reciben menores

existen cargos de constitucionalidad susceptibles de analizar, prueba que sí existe al menos un cargo y que existen contraargumentos frente al mismo. Lo que le corresponde a esta Sala, por tanto, es considerar el cargo presentado por los ciudadanos accionantes y los contraargumentos presentados por los intervinientes.

## 1.2. *Materialmente, el cargo presentado no es de omisión legislativa relativa*

1.2.1. En la corrección de la demanda, los accionantes presentan el cargo como si se tratara de una omisión legislativa relativa. Estas son las expresiones con las que se hace referencia a la violación en la que, según ellos, incurrió el legislador. Como se indicó en los antecedentes, los accionantes presentaron su cargo en los siguientes términos.

“¿En dónde radica la omisión legislativa relativa? En que la norma cuestionada (parcialmente), excluye injustificadamente a los concejales de tercera categoría; lo justo a la luz de la Constitución es que la norma atacada en la presente demanda partiera de los ‘*concejales de tercera a sexta categoría*’ y no como actualmente está. || Dicha omisión cercena el canon segundo Superior [...].<sup>20</sup>  
 || La omisión legislativa relativa en cuestión como atrás se dijo cercena el canon precedentemente citado, pues la norma acusada hace nugatorio dicho postulado al excluir injustificadamente a los concejales de los municipios de tercera categoría, si se tiene en cuenta que éstos hace parte de un grupo que se encuentra en desventaja económica sustancialmente hablando.

Por otro lado la referida omisión legislativa relativa afecta significativamente lo consignado en el artículo 13 superior [...].<sup>21</sup>  
 || Comparando lo que manda el canon 13 constitucional, con la norma acusada tenemos que esta desconoce sin justificación razonable a los concejales de tercera categoría, los mismo que hace parte del grupo que recibe honorarios o remuneración en idénticas condiciones que los de cuarta a sexta categoría del beneficio del subsidio que otorga el artículo 23 de la ley 1551 de 2012 se configura una discriminación injustificable, irrazonable, hecho reprochable por nuestro cuerpo normativo superior. || [...] <sup>22</sup> || Corolario de lo anterior tenemos que la norma cuestionada objeto de la presente acción ha desembocado en una omisión legislativa relativa, pues materializa los presupuestos señalados por la Corte Constitucional para su configuración, como

---

ingresos y hace que se justifique el subsidio a la cotización de pensiones.

<sup>20</sup> La demanda transcribe el texto de la norma constitucional.

<sup>21</sup> La demanda transcribe el texto de la norma constitucional.

<sup>22</sup> La sentencia transcribe algunos resúmenes de la relatoría de la Corte Constitucional sobre las sentencias C-351 de 2013 y C-314 de 2009, acerca de omisiones legislativas relativas.

es el hecho de que los concejales de tercera categoría forman parte del grupo con idénticas condiciones de desventajada remuneración, que no existen razones objetivas para su exclusión, aunado a la falta de justificación que demuestre esa desigualdad, como lo indican entre otras las dos jurisprudencias [...] reseñadas [C-351 de 2013 y C-314 de 2009]; por tanto debe enmendarse tal yerro, el mismo que contraría mandatos constitucionales, como ya hemos expuesto. En consecuencia solicitamos se declare su inexequibilidad o una exequibilidad condicionada.”

Si bien la demanda hace referencia al cargo presentado como si este fuera un cargo por omisión legislativa, al exponerlo es claro que se trata, en realidad, de un cargo por violación del principio de igualdad, al someter a un trato diferente a dos grupos de personas (grupos de concejales) que a su juicio no es razonable a la luz de la Constitución.

1.2.2. El mandato según el cual existe una obligación de haber regulado un determinado asunto, de acuerdo a la demanda, es haber dejado de aplicar la obligación derivada del artículo segundo constitucional, que se ocupa de establecer los fines esenciales del Estado, en los siguientes términos,

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos, y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (art. 2, CP).

Según la jurisprudencia constitucional acerca de la omisión legislativa relativa, debe existir un deber sobre el legislador, más o menos claro, para desarrollar y regular la materia que éste decididamente resolvió no regular. En el presente caso, los accionantes consideran que la obligación surge de los mandatos generales y abstractos, acerca de los fines propios del estado social de derecho.

1.2.3. Para la Sala es evidente que la demanda de la referencia no se ocupa de un deber constitucional específico para el legislador, que suponga desarrollar un determinado asunto legalmente, sino a una obligación general y abstracta de tratar a las personas según el principio de igualdad: igual a los iguales y desigual a los desiguales. Según la demanda, la norma acusada estaría

estableciendo una relación diferente entre dos grupos de concejales que desconoce este deber constitucional general.

Así pues, teniendo en cuenta el principio *pro actione*, que busca asegurar la efectividad del derecho fundamental constitucional; el interés de los actores en el proceso, que acudieron prontamente a corregir la demanda y que los elementos materiales de un cargo por violación al principio de igualdad sí se encuentran adecuadamente presentados, la Sala Plena de la Corte Constitucional no tendrá en cuenta la mención formal del concepto ‘omisión legislativa relativa’ para hacer referencia al cargo presentado. En la medida en que la acción presentada contempla un argumento que materialmente es susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad, la Corte lo analizará de fondo.

### 1.3. *No existe cosa juzgada constitucional.*

Tal como lo señalan los accionantes y algunos de los intervinientes, en el pasado no se ha presentado una acción de inconstitucionalidad dirigida en contra de la norma acusada. Ni por el cargo objeto de análisis en el presente proceso, ni por algún otro evento. Por lo tanto, es preciso concluir que la Corte Constitucional sí puede abordar el cargo propuesto por los demandantes.

## **2. Problema jurídico**

Así, de acuerdo con los antecedentes presentados, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que la acción de inconstitucionalidad estudiada presenta el siguiente problema jurídico: ¿viola el legislador el principio de igualdad (art. 13, CP), al contemplar un beneficio en materia de seguridad social (un subsidio de 75% en los aportes a pensión) para los concejales de los municipios de menores categorías (de 4ª a 6ª categoría), sin incluir a los concejales de los municipios de 3ª categoría, a pesar de que en otras disposiciones legales previas se ha reconocido que los municipios de 3ª a 6ª categoría tienen condiciones similares y merecen protecciones parecidas?

Para resolver este problema jurídico, la Sala hará referencia a la jurisprudencia constitucional sobre discriminaciones y violaciones del legislador al principio de igualdad por establecer diferencias de trato entre regímenes de seguridad social para, posteriormente, aplicar dichos parámetros jurisprudenciales al caso presentado por los accionantes en la presente oportunidad.

## **3. La violación del principio de igualdad en regímenes prestacionales distintos supone la comparación de integral de los mismos y no de beneficios específicos, considerados aisladamente**

3.1. En varias oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de reglas legales que afectan los diferentes regímenes de los concejales. Se ha referido a la aplicación de principios constitucionales,

incluyendo el de igualdad por supuesto, en variados escenarios y contextos. Así, por ejemplo, se declaró que era inconstitucional, por violación a la igualdad, darle beneficios como seguro de vida y de salud a quienes remplazaban un concejal en razón a una falta absoluta y no a las personas que lo hacen en razón a una falta temporal.<sup>23</sup> Se ha considerado también el acceso especial a las mesas directivas del Concejo a los concejales en oposición al Gobierno del Alcalde;<sup>24</sup> el reemplazo de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad<sup>25</sup> o el régimen de reemplazos por faltas temporales en general.<sup>26</sup> Ahora bien, en aquellas circunstancias en las que el cargo analizado se ha fundado en una supuesta violación del principio de igualdad, la Corporación ha seguido los propios parámetros establecidos para ese propósito.

3.2. La jurisprudencia sobre el principio de igualdad en la Constitución de 1991 y la manera como el juez constitucional debe analizar y considerar los casos concretos, es una de las más amplias y nutridas líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Partiendo del texto constitucional, de los parámetros del bloque de constitucionalidad y de las experiencias de otros tribunales constitucionales y de derechos humanos, la Corte Constitucional construyó unos criterios de análisis de los casos de igualdad, usualmente llamados test o juicio integrado de igualdad, los cuales fueron expuestos y compilados en dos sentencias de principios de siglo. A saber, las sentencias C-093 de 2001<sup>27</sup> y

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). Se resolvió declarar exequible el artículo 69 de la Ley 136 de 1994, en el entendido que “*los beneficios que concede a los concejales que suplen vacancias absolutas también deben entenderse aplicables a quienes suplan vacancias temporales y por el tiempo respectivo.*”

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa; SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV y AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esta sentencia se decidió, entre otras cosas, que “a la luz de los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para identificar una norma cuyo contenido es propio de ley estatutaria, el Congreso de la República no viola la reserva de la ley estatutaria (Arts. 152, CP), al establecer mediante ley ordinaria el derecho de los partidos que se declaren en oposición al Alcalde Municipal, a participar en la primera vicepresidencia del Concejo Municipal (Art. 22, Ley 1551 de 2012).”

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa; SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV. y AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esta sentencia se decidió, entre otras cosas, que “el Congreso de la República viola la regla constitucional según la cual ‘*las faltas temporales no darán lugar a reemplazos*’ en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP), al establecer legalmente que se permite el reemplazo con candidatos no elegidos, ‘*de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad*’ (artículo 24, Ley 1551 de 2012)[, ]por ser una regla legal claramente contraria a una regla constitucional expresa.”

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV y AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En esta sentencia se decidió, entre otras cosas, que “el Congreso de la República, viola la expresa y categórica regla constitucional según la cual ‘*no habrá faltas temporales*’ en las corporaciones públicas de elección popular (art. 134, CP), al establecer una licencia temporal no remunerada de mínimo 3 meses, sin finalidad o propósito alguno de carácter concreto [en especial, sin pretender proteger derechos fundamentales] y sin límite temporal, la cual, además, había sido expresamente derogada de la norma constitucional que la contemplaba (art. 261, CP) para, precisamente, poder suplir la prohibición de que no habrá faltas temporales en las corporaciones públicas (art. 134, CP)”.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-093 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso la Corte decidió, entre otras cosas: “(i) La edad de una persona constituye un factor relevante para garantizar la adecuada relación paterno filial; (ii) no es aconsejable que una persona muy joven

C-673 de 2001,<sup>28</sup> las cuales han sido reiteradas pacífica y ampliamente por esta Corporación a lo largo de los años.

3.3. Los criterios establecidos jurisprudencialmente para analizar casos de violaciones al principio de igualdad por parte del legislador no se aplican de forma general e indiscriminada. Es preciso tomar en consideración las particularidades y peculiaridades del caso concreto, por cuanto existen diversos escenarios que plantean dilemas diversos y reclaman preocupaciones especiales por parte del juez de constitucionalidad. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha indicado que la violación del principio de igualdad por parte de un régimen laboral o de seguridad social con respecto a otros regímenes, supone la comparación de integral de los mismos y no de beneficios específicos, considerados aisladamente. Retomando varias decisiones sobre la cuestión en la década de los años noventa, la Corte planteó esta cuestión en los siguientes términos en la sentencia C-956 de 2001,

“En varias oportunidades, esta Corporación ha precisado que, teniendo en cuenta que los regímenes de seguridad social son complejos e incluyen diversos tipos de prestaciones, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro y en otros puntos puede suceder todo lo contrario, por lo cual, en principio no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen.<sup>29</sup> Por ello, las personas *“vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general”*.<sup>30</sup> En efecto, no es equitativo que una persona se beneficie de un régimen especial, por ser éste globalmente superior al sistema general de seguridad social, pero que al mismo tiempo el usuario pretenda que se le

---

adopte a un menor por cuanto las posibilidades de realización, tanto del hijo adoptivo como de la pareja, resultan disminuidas; (iii) fijar una edad mínima de 25 años para adoptar, asegura mejores condiciones y una mayor madurez para la paternidad y a su vez minimiza los riesgos de inestabilidad para la nueva familia. Esto demuestra que el requisito previsto en la ley, constituye una medida idónea para alcanzar el fin propuesto, porque cumple la función de asegurar la formación integral del menor y de los padres adoptantes.” En este caso se resolvió declarar exequible la expresión ‘haya cumplido veinticinco años’, contenida en el inciso primero del artículo 89 del Decreto 2737 de 1989. Sobre el juicio de igualdad ver los apartados 4 a 18 de las consideraciones de la sentencia.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa con AV; SV Jaime Araujo Rentería). En este caso la Corte decidió, entre otras cosas, que el legislador no violaba el principio de igualdad al no aplicar el régimen de escalafón docente a los profesores privados, sino únicamente a los docentes públicos. Sobre el origen y desarrollo en la jurisprudencia constitucional colombiana de igualdad, ver el capítulo 7 de las consideraciones de la sentencia (*Test de razonabilidad del criterio de igualación*).

<sup>29</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-598 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-080 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-890 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

<sup>30</sup> Sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7.

extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica.”<sup>31</sup>

3.4. No obstante, la sentencia C-956 de 2001 aclaró que esta posición jurisprudencial no implicaba excluir la posibilidad de “*eventualmente estudiarse si la regulación específica de una prestación en particular puede violar la igualdad*”, advirtiendo que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ese análisis es procedente, ‘*si es claro que la diferenciación establecida por la ley es arbitraria y desmejora, de manera evidente y sin razón aparente, a los beneficiarios del régimen especial frente al régimen general*’<sup>32</sup> Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en varias ocasiones por la jurisprudencia constitucional que,<sup>33</sup> en múltiples ocasiones ha indicado la importancia de que las acusaciones que pretenden expandir la aplicación de un determinado beneficio en materia de régimen laboral o de seguridad social, a un determinado grupo de personas que ha debido ser incluido como beneficiarios de éste, cuente con razones que muestren con claridad porqué era preciso e imperioso para el legislador hubiera tomado esa decisión.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-956 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En este caso se resolvió declarar exequible la expresión acusada “El Sistema Integral de seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990” del inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

<sup>32</sup> La sentencia C-956 de 2001 retoma este criterio de la sentencia C-080 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero), en la cual se estudió la constitucionalidad de una regla de carácter pensional.

<sup>33</sup> En la sentencia C-237 de 2014 (MP. María Victoria Calle Correa; AV. Luis Ernesto Vargas Silva, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla) se reiteró la línea jurisprudencial establecida en la sentencia C-956 de 2001 y casos precedentes, indicando lo siguiente: “En la medida que la obligación del legislador es establecer un sistema de protección a la remuneración laboral y a los pagos de la seguridad social que se dan en el contexto de un contrato de trabajo, el régimen de responsabilidad de los empleadores debe ser analizado como un todo. No es posible establecer la comparación de uno de los elementos del régimen de responsabilidad de los accionistas de una sociedad por acciones simplificada, respecto de las obligaciones laborales asumidas por ésta, de forma aislada y desconectada del resto de elementos del régimen de protección de tales obligaciones. La obligación constitucional en materia de protección al trabajo del legislador no consiste en dar siempre, en todo contexto y en todo sentido y momento, un tratamiento distinto al régimen de protección de las obligaciones laborales, frente al de las obligaciones de otro tipo. Lo que es importante es que el sistema de responsabilidad frente a las obligaciones laborales dé una protección especial en su conjunto. Tiene sentido comparar si un régimen de protección de obligaciones es igual, mayor o menor que otro, pero no aspectos concretos y específicos del régimen, de forma aislada y fuera de contexto.”

<sup>34</sup> Por ejemplo, en la sentencia C-1052 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte indicó al respecto: “el Legislador cuenta con un margen de configuración normativa en el momento de expedir las leyes. En el ejercicio de ese ámbito de configuración, el Legislador tiene la facultad de establecer diferenciaciones. No se puede pretender que la Corte, a través de sus sentencias de constitucionalidad, sustituya al Congreso en la facultad de hacer diferenciaciones en el momento de dictar las leyes. || Por eso, todo cargo que se base en este tipo de violación del principio de igualdad - omisión de incluir a uno de los varios grupos eventualmente excluidos - debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas. De ese material debe, entonces, deducirse que, a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida.” C-1052 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

Vistos los anteriores parámetros constitucionales, pasa entonces la Sala a resolver el problema jurídico planteado por la acción de inconstitucionalidad de la referencia.

#### **4. El otorgar un beneficio a un grupo de concejales y no a otros no implica necesariamente una violación al principio de igualdad**

4.1. Los municipios de Colombia se encuentran clasificados legalmente según categorías, establecidas de acuerdo con los criterios de población e ingresos, en los siguientes términos,

“Ley 136 de 1994; Artículo 6º.- *Categorización*. Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:

**CATEGORÍA ESPECIAL:** Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

**PRIMERA CATEGORÍA:** Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

**SEGUNDA CATEGORÍA:** Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

**TERCERA CATEGORÍA:** Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

**CUARTA CATEGORÍA:** Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

**QUINTA CATEGORÍA:** Todos aquellos municipios con

población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

**SEXTA CATEGORÍA:** Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.

*Parágrafo 1º.-* Los municipios con población considerada en la correspondiente categoría y que superen el monto de ingresos señalados, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Así mismo, los municipios que acrediten la población en la categoría correspondiente, pero cuyos ingresos no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría inmediatamente inferior.

*Parágrafo 2º.-* Para los efectos de esta categorización, no se computarán los recursos del crédito en el cálculo de los ingresos.”<sup>35</sup>

De acuerdo con el propio legislador, “*las categorías señaladas en el artículo anterior se aplicarán para los aspectos previstos en esta Ley y a las demás normas que expresamente lo dispongan*” (Ley 136 de 1994, Artículo 7º.- Aplicación de las categorías).

4.2. Una de las normas que ha empleado tales categorías de municipios es el artículo acusado (art. 23) que se ocupa de establecer la obligación de cotizar a la seguridad social por parte de los concejales, estableciendo un subsidio a los concejales que (i) pertenezcan a los municipios de 4ª, 5ª o 6ª categoría y (ii) que no tengan otra fuente de ingreso adicional; dentro de una ley (Ley 1551) que se ocupa de establecer varias normas orientadas a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ahora bien, a juicio de los accionantes, conceder un beneficio en materia de seguridad social (subsidio del 75% de los aportes de pensión) para los concejales de los municipios de menores categorías (de 4ª a 6ª categoría), sin incluir a los concejales de los municipios de 3ª categoría, implica

---

<sup>35</sup> Esta norma fue modificada por el art. 2o de la Ley 617 de 2000 “*Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*”, que fue modificada por el art. 7o, Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”.

necesariamente una violación a la igualdad. A su parecer, los municipios de 3ª a 6ª categoría han sido considerados como los de menores ingresos y recursos, por lo que el legislador en otras oportunidades, los ha regulado de forma igual.

4.3. Para la Sala, el argumento no es procedente. Como se indicó, la jurisprudencia ha señalado que no es posible comparar regímenes laborales y prestacionales con diferencias, de manera puntual y parcial, no de forma completa e íntegra. Ello en razón a que un beneficio otorgado de más en un determinado régimen, puede estar compensado por otro tipo de beneficio distinto en otros régimen diferente. Sólo una comparación integral de ambos conjuntos de reglas puede mostrar si uno de ellos es discriminatorio e inequitativo frente al otro. Esto, salvo la excepción de un caso en que el trato diferente fuera evidentemente arbitrario e injustificado.

En el presente asunto los accionantes pretenden comparar uno de los beneficios (el subsidio a los aportes a la pensión) que reciben los concejales de los municipios de categorías más bajas (de 4ª a 6ª), con otros grupos de concejales de categoría intermedia que no lo reciben (los concejales de municipios de 3ª categoría), de forma aislada. La demanda presentada por los accionantes nunca consideró la totalidad de los beneficios que reciben los concejales de uno y otro grupo. Precisamente, varias intervenciones (en especial, las del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo, la Universidad del Rosario) contra argumentaron frente a la demanda, las diferencias existentes entre los regímenes salariales y de beneficios que están sometidos los concejales, las cuales incluyen, por ejemplo, diferencias en el valor de los honorarios recibidos. Estas intervenciones apuntan justamente a lo señalado por la jurisprudencia: los regímenes laborales y de seguridad social no pueden compararse por partes consideradas aisladamente, sino de manera integral.

Los accionantes nunca compararon los dos regímenes de beneficios de los diferentes grupos de concejales de manera integral. De hecho, ni siquiera mostraron cuáles son y, por supuesto, nunca señalaron por qué, a pesar de las diferencias presentadas entre dichos regímenes prestacionales, el trato en materia del subsidio a la cotización de pensiones ha debido darse a los concejales de los municipios de 3ª categoría al igual que a los de los municipios de inferiores categorías (de 4ª a 6ª). Por supuesto, no le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional suplir el análisis y la comparación que los accionantes no efectuaron entre dichos regímenes prestacionales y mucho menos construir un argumento de constitucionalidad al respecto.

4.4. Finalmente, y de acuerdo con el criterio establecido en la jurisprudencia constitucional que se reitera, es preciso indicar que en el presente asunto no se está ante el caso excepcional de un trato claramente discriminatorio e injustificado, así se considere de forma aislada el resto de los regímenes aplicables. Tal situación podría ocurrir, por ejemplo, si la norma acusada reconociera el auxilio de la pensión para los concejales de los municipios de 3ª a 5ª categoría y excluyera a los de los municipios de 6ª categoría. En tal evento,

el mandato del artículo 13 constitucional, según el cual el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. La evidencia de dejar a los concejales de los últimos municipios por fuera, llevaría al juez constitucional a realizar un análisis del beneficio, así fuera de manera aislada.

4.5. Por tanto, la Sala considera que el problema jurídico planteado debe ser resuelto negativamente. El dar un beneficio de más a los concejales de los municipios de inferior categoría frente a los de una categoría inmediatamente superior, no es per se una violación del principio de igualdad. Ello requeriría una comparación integral de los regímenes, la cual no puede ser objeto de la presente sentencia, puesto que nunca fue propuesta por la demanda. Adicionalmente, esta diferencia de trato no constituye el caso excepcional de una diferencia evidentemente arbitraria, que da lugar a la posibilidad de analizar la concesión legal del beneficio individualmente. Por lo anterior, se declarará la exequibilidad de la norma acusada parcialmente, con base en el cargo analizado en la presente sentencia.

## **5. Conclusión**

En conclusión, el hecho de conceder un beneficio en materia de seguridad social para los concejales de los municipios de menores categorías (de 4ª a 6ª categoría), sin incluir a los concejales de los municipios de 3ª categoría, no implica necesariamente una violación a la igualdad, por cuanto la vulneración de este principio con respecto a regímenes prestacionales distintos, supone la comparación integral de los mismos y no de uno o algunos de los beneficios específicos, considerados aisladamente. Tampoco constituye un trato evidentemente arbitrario, que permitiera excepcionalmente en análisis del beneficio concreto de forma aislada e individual.

## **VII. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** el aparte acusado del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012 por el cargo analizado en la presente sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, y archívese el expediente.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

