

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Trámite

SANCION GUBERNAMENTAL-Mecanismo en la elaboración de las leyes que conlleva la presentación de objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia

Frente a la sanción presidencial, esta Corporación ha precisado que el artículo 165 Superior dispone que, una vez que un proyecto de ley sea aprobado por ambas Cámaras, este pasa al Gobierno para su sanción. En este escenario, el ejecutivo se encarga de “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”. Producto de ese análisis, pueden presentarse dos situaciones, la primera, que el ejecutivo se encuentre de acuerdo con el proyecto y disponga que se promulgue como ley; la segunda se genera ante su desacuerdo, evento en el cual podrá objetar total o parcialmente el proyecto de ley y este “volverá a las cámaras a segundo debate”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Cumplimiento de exigencias constitucionales

En el estudio de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad, la Corte Constitucional puede determinar la exequibilidad, la inexequibilidad o la inexequibilidad parcial del proyecto de ley en discusión. En caso de que se declare su exequibilidad, el fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla; si se declara su inexequibilidad se archivará el proyecto; y, en el evento en que se declare su inexequibilidad parcial, así se indicará a la Cámara en que tuvo origen el proyecto para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la sentencia de la

Corte Constitucional, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 167 Superior, en armonía con el artículo 33 del Decreto Ley 2067 de 1991 y 199 de la Ley 5ª de 1992.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Análisis formal y material

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Requisitos generales de procedimiento legislativo

TRAMITE LEGISLATIVO EN PROYECTO DE LEY REHECHO E INTEGRADO EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-Actuaciones que comprende

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Necesidad de concepto de ministro para rehacer proyecto de ley

OBJECION GUBERNAMENTAL-Término de dos legislaturas

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Alcance de las facultades de rehacer e integrar proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional

TRAMITE LEGISLATIVO EN PROYECTO DE LEY REHECHO EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-Cumplimiento

Superado el examen atinente al procedimiento legislativo, al comparar el texto del proyecto de ley original con el del proyecto de ley modificado por el Congreso de la República, la Sala Plena determinó que dicha Corporación acató lo resuelto en la Sentencia C-078 de 2018 y, en

consecuencia, rehízo e integró el contenido sustancial de la disposición respecto de la cual se declararon fundadas las objeciones gubernamentales. Lo anterior, en atención a que el Congreso de la República suprimió el aparte declarado inexecutable del artículo 2 del Proyecto Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara y, en su lugar, el Proyecto de Ley rehecho establece una autorización a los concejos municipales, por iniciativa de sus alcaldes, para que, en caso de que si así lo determinan, establezcan el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación dentro de su jurisdicción.

Referencia: Expediente OG-153

Objeciones Gubernamentales al 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”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados y las Magistradas

Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibañez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Richard Steve Ramírez Grisales, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y 32 al 35 del Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El Gobierno Nacional formuló una objeción por inconstitucionalidad contra el artículo 2º del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 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”, por la supuesta vulneración de los artículos 287 y 362 Superiores.

A continuación, se transcribe el texto del proyecto de ley que fue objetado y se subraya y resalta en negrilla el artículo 2º del mismo:

“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 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 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.

2. De manera puntual, el Gobierno Nacional sostuvo que el artículo 2º del Proyecto de Ley número 54/2015 Senado- 267/2016 Cámara, por el cual se modifica y adiciona el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, vulnera los artículos 287 y 362 de la Carta Política, por considerar que desconoce el derecho que tienen las entidades territoriales para administrar sus recursos, particularmente sus ingresos tributarios y no tributarios.

En ese contexto, el Gobierno explicó que en los términos del proyecto de ley para los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, torna 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.

Al respecto, 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 la ley o acto administrativo,

por lo 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.

En ese sentido, el Gobierno Nacional sostuvo que el artículo 2º del proyecto de ley no satisfacía los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional en relación con la intervención del legislador en la destinación de los recursos de propiedad de los entes territoriales (en este caso de los municipios). 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 (SIC), 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.”¹

A partir de lo anterior, el Gobierno Nacional señaló que la Constitución no ordena ni autoriza expresamente que los municipios reconozcan honorarios a los ediles y 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 es estrictamente necesario. En ese sentido, afirmó que la medida no se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad:

“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 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”.²

De este modo, el Gobierno precisó que las rentas afectadas son propias y 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. En sustento de lo anterior, refirió la sentencia C-219 de 1997, mediante la cual la Corte se pronunció en relación con 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 otro tipo 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. Al respecto, el Gobierno invocó la sentencia C-715 de 1998, mediante la cual la Corte señaló que la naturaleza ad honorem del trabajo de los ediles no vulnera los derechos al trabajo y a la dignidad humana, y agregó 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”.

En los anteriores términos, para el Gobierno Nacional la norma resultaba desproporcionada porque genera una mayor afectación al principio de autonomía presupuestal de los municipios en relación con los beneficios que pudiese reportar.

3. En virtud de la sentencia C-078 del 8 de agosto 2018, la Corte Constitucional se pronunció sobre las objeciones presidenciales, y determinó que el proyecto de ley objetado era parcialmente inexecutable. En la parte resolutive de la precitada providencia judicial esta Corporación ordenó:

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

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

Para adoptar la decisión transcrita, la Corte encontró que la intervención del legislador sobre una fuente endógena (ingresos corrientes de libre destinación) de financiación de los

municipios, consistente en obligar a las entidades territoriales que sobrepasen los cien mil 100.000 habitantes a reconocer y pagar honorarios a los ediles, no supera los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-262 de 2015.

En aplicación de la precitada providencia judicial, la Corte determinó que en función 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 de los ediles, le está vedado imponer dicha carga a determinados municipios en atención a su población y, de paso, afectar una fuente endógena de financiación.

4. En cumplimiento de lo ordenado en el ordinal Tercero de la sentencia C-078 de 2018, la Secretaría General de esta Corporación³, remitió al Presidente del Senado de la República copia de la misma, así como el original del expediente legislativo, con el fin de que, en atención a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución, una vez oído el Ministro del ramo, procediera a rehacer e integrar la disposición afectadas, en los términos de la decisión adoptada por esta Corporación.

5. En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia C-078 de 2018, el Congreso rehizo el Proyecto de Ley y, una vez agotado el procedimiento legislativo, remitió a esta Corporación el expediente para su revisión y fallo de fondo, cuyo texto en la parte pertinente se transcribe a continuación. Se subrayan y resaltan en negrilla las modificaciones:

“El Congreso de Colombia

DECRETA:

“(…)

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

Artículo 42. Juntas administradoras locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo 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 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 1°. La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

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

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

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere respectivo.

Parágrafo 3°. 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.

(...)"

6. Por oficio SLE-CS-2339-2019 del 22 de julio de 2019, la Secretaría General del Senado de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional el expediente

legislativo contentivo del texto rehecho del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara, junto con algunos elementos probatorios que dan cuenta del trámite adelantado.

En dicha oportunidad, se informó a la Corte que el texto fue aprobado en el Senado de la República el 18 de junio de 2019 y en Cámara de Representantes el 19 de junio de 2019.

7. Revisados los documentos remitidos por el Secretario General del Senado, el magistrado sustanciador encontró que la documentación enviada no estaba completa, razón por la cual, la Sala Plena, por Auto 438 del 6 de agosto de 2019, dispuso lo siguiente:

“PRIMERO. – ABSTENERSE DE ADOPTAR FALLO definitivo hasta tanto no se alleguen las pruebas decretadas.

SEGUNDO.- ORDENAR que, por Secretaría General de esta Corporación, se ponga el presente auto en conocimiento de los presidentes de las cámaras legislativas, del Secretario General del Senado de la República y el Secretario General de la Cámara de Representantes, con el fin de que sean remitidas a la Corte Constitucional las Gacetas del Congreso de la República en las que se publicó el trámite legislativo del texto rehecho del proyecto de ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara, así como las actas en las que consten la forma en que se surtió en detalle el procedimiento, los textos, los anuncios, citaciones, las publicaciones, las discusiones, la aprobación de informes de ponentes, la certificación sobre el quorum deliberativo y decisorio y, sobre los resultados de las votaciones.

TERCERO. SOLICITAR al Secretario General del Senado de la República y al Secretario General de la Cámara de Representantes que acopien toda la documentación requerida en el ordinal anterior-preferiblemente en medio magnético, con la indicación de las respectivas páginas de la Gaceta- la cual deberá ser remitida a esta Corte dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, o si fuere el caso, dentro de los tres (3) días siguientes a su publicación en la Gaceta del Congreso de la República.”

En la precitada providencia, la Sala Plena determinó que, una vez el magistrado sustanciador verificara que las anteriores pruebas hubiesen sido aportadas en su totalidad y fueren evaluadas, continuaría el trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de ley, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2067 de 1991.

8. Por Auto 5734 del 22 de octubre de 2019, la Sala Plena requirió por segunda ocasión al Secretario General del Senado de la República para que remitiera la información solicitada. En la parte resolutive de la precitada providencia se dispuso lo siguiente:

“PRIMERO. – REQUERIR POR SEGUNDA VEZ a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes con el fin de que remitan a la Corte Constitucional las Gacetas del Congreso de la República relacionadas en el ordinal ocho de la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO.- SOLICITAR al Secretario General del Senado de la República y al Secretario General de la Cámara de Representantes que acopien toda la documentación requerida en el ordinal anterior-preferiblemente en medio magnético, con la indicación de las respectivas páginas de la Gaceta- la cual deberá ser remitida a esta Corte dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, o si fuere el caso, dentro de los tres (3) días siguientes a su publicación en la Gaceta del Congreso de la República.”

9. Teniendo en cuenta que los documentos solicitados no fueron allegados en su integridad, la Sala Plena profirió el Auto 014 del 22 de enero de 2020, mediante el cual requirió nuevamente al Secretario General del Senado de la República, en los términos que se transcriben a continuación:

“PRIMERO.- REQUERIR POR TERCERA VEZ a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes con el fin de que remitan a la Corte Constitucional las Gacetas del Congreso de la República relacionadas en el ordinal nueve de la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO.- SOLICITAR al Secretario General del Senado de la República y al Secretario General de la Cámara de Representantes que acopien toda la documentación requerida en el ordinal anterior-preferiblemente en medio magnético, con la indicación de las respectivas páginas de la Gaceta- la cual deberá ser remitida a esta Corte dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, o si fuere el caso, dentro de los tres (3) días siguientes a su publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

(...)

CUARTO.- Una vez el magistrado sustanciador verifique que las anteriores pruebas han sido aportadas en su totalidad, y sean evaluadas, continuará el trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución en concordancia con el artículo 33 del Decreto Ley 2067 de 1991.”

El 13 de febrero y el 16 de marzo de 2020, las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente, allegaron a la Secretaría General de esta Corporación las pruebas faltantes, las cuales fueron remitidas al Despacho sustanciador mediante oficio del 3 de agosto de 2020.

10. Con ocasión de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección

Social a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y, posteriormente, el Estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 a causa de la pandemia por el COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546 y PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, PCSJA20-11556, PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581, PCSJA20-11623 y PCSJA20-11629, por medio de los cuales se suspendieron los términos judiciales entre 16 de marzo hasta el 30 de septiembre de 2020, dentro de los procesos que cursan en la Rama Judicial.

11. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo 469 del 23 de marzo de 2020, “por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la (sic) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, se dispuso que “la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.”

12. Con fundamento en lo anterior, a través del Auto 121 del 16 de abril de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional ordenó levantar la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura para adelantar la etapa de admisibilidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad, frente a las cuales, los términos judiciales quedarán nuevamente suspendidos, una vez se decida acerca de la admisión, corrección o rechazo de la demanda o el recurso de súplica. Igualmente, autorizó a las Salas de Revisión de Tutela para levantar los términos en asuntos concretos sometidos a su conocimiento, previo cumplimiento de ciertos criterios objetivos. La parte resolutive del mencionado Auto es del siguiente tenor:

“PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura PARA ADELANTAR LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD de las demandas de

inconstitucionalidad. En estos asuntos, los términos judiciales quedarán nuevamente suspendidos una vez se decida acerca de la admisión, corrección o rechazo de la demanda o el recurso de súplica, según corresponda, de conformidad con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

SEGUNDO.- DISPONER la competencia de la Sala Plena y AUTORIZAR a las Salas de Revisión de la Corte Constitucional para levantar la suspensión de términos judiciales en asuntos concretos sometidos a su consideración. Para el efecto, deberán adoptar una decisión motivada a partir del análisis de los siguientes criterios: (i) la urgencia en adoptar una decisión de fondo o una medida provisional dirigida a la protección de los derechos fundamentales; (ii) la importancia nacional que revista el caso; y (iii) la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades concernidas.

TERCERO.- Las órdenes contenidas en este Auto entrarán en vigor el día de su publicación en la página Web de la Corte Constitucional y se mantendrán vigentes mientras subsista la suspensión de términos judiciales prevista por el Consejo Superior de la Judicatura.”

13. Con base en lo anterior, la Sala Plena procede a adoptar una decisión de fondo en relación con el texto rehecho por el Congreso de la República del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 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”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer el presente asunto, de conformidad con lo establecido en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 32 y siguientes del Decreto Ley 2067 de 1991.

2. Problema jurídico y metodología de la decisión

De acuerdo con los antecedentes reseñados, corresponde a la Corte Constitucional determinar si el Congreso de la República rehízo el Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado-267 de 2016 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”, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política y lo ordenado por esta Corporación en la sentencia C-078 de 2018.

En cumplimiento de lo anterior, la Sala Plena examinará, en primer término, el trámite legislativo adelantado por el Congreso para rehacer e integrar el Proyecto de Ley. De superarse lo anterior, la Sala Plena verificará el texto normativo rehecho, teniendo como parámetro la disposición que en su momento fue objetada y declarada inexecutable por esta Corporación.

Para tal efecto, es necesario precisar que, de conformidad con el artículo 167 Superior, en concordancia con el artículo 35 del Decreto Ley 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación⁶, el presente examen de constitucionalidad se restringe a la revisión de la norma declarada inexecutable en la sentencia C-078 de 2018. Por consiguiente, esta providencia no impide que en el futuro se aleguen eventuales defectos procedimentales o sustanciales en que hubiese incurrido el Congreso de la República en el resto del Proyecto de Ley o respecto de las mismas normas objeto de estudio por cargos de constitucionalidad

diferentes a los examinados en la mencionada sentencia y en el presente pronunciamiento.

3. Examen del procedimiento legislativo relativo a la discusión y aprobación del texto rehecho del Proyecto de Ley

En la sentencia C-704 de 2017, la Corte Constitucional explicó el trámite que deben seguir las objeciones gubernamentales formuladas por el Presidente de la República frente a los proyectos de ley, precisando que el artículo 154 de la Constitución, al establecer el inicio del procedimiento legislativo, dispone el origen que debe tener la iniciativa legislativa según la materia de que se trate en una u otra cámara.

De conformidad con el artículo 157 de la Carta Política, el procedimiento que debe surtir un proyecto para convertirse en ley de la República exige: (i) su publicación oficial, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) aprobación en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara; (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; y, (iv) sanción del Gobierno.

Frente a la sanción presidencial, esta Corporación ha precisado que el artículo 165 Superior dispone que, una vez que un proyecto de ley sea aprobado por ambas Cámaras, este pasa al Gobierno para su sanción. En este escenario, el ejecutivo se encarga de “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”. Producto de ese análisis, pueden presentarse dos situaciones, la primera, que el ejecutivo se encuentre de acuerdo con el proyecto y disponga que se promulgue como ley; la segunda se genera ante su desacuerdo, evento en el cual podrá objetar total o parcialmente el proyecto de ley y este “volverá a las cámaras a segundo debate”.

De acuerdo con el artículo 167 de la Carta Política, las objeciones gubernamentales pueden presentarse por inconveniencia o inconstitucionalidad. En el primer caso, el proyecto debe ser reconsiderado por el Congreso y, una vez aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, el Ejecutivo lo debe sancionar. Sin embargo, cuando las objeciones son por inconstitucionalidad y si, después de ser reconsideradas, las Cámaras insisten en el proyecto o en las normas objetadas, estas deben pasar a revisión de la Corte Constitucional para que determine si las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad se encuentran fundadas.

En el estudio de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad, la Corte Constitucional puede determinar la exequibilidad, la inexecuibilidad o la inexecuibilidad parcial del proyecto de ley en discusión. En caso de que se declare su exequibilidad, el fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla; si se declara su inexecuibilidad se archivará el proyecto; y, en el evento en que se declare su inexecuibilidad parcial, así se indicará a la Cámara en que tuvo origen el proyecto para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la sentencia de la Corte Constitucional, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 167 Superior, en armonía con el artículo 33 del Decreto Ley 2067 de 1991 y 199 de la Ley 5ª de 1992.

En este último evento, una vez cumplido el procedimiento legislativo, el Congreso debe enviar nuevamente a la Corte Constitucional el texto rehecho, para que esta profiera un fallo definitivo. La jurisprudencia constitucional⁷, ha precisado que, por un lado, se debe examinar el procedimiento legislativo y, por otro, determinar si las disposiciones rehechas e integradas se ajustan a los lineamientos señalados en la providencia proferida. Sin embargo, este análisis material se realiza una vez se constate que el procedimiento legislativo se desarrolló acorde con la Constitución Política y los lineamientos jurisprudenciales de este Tribunal.

En cuanto al procedimiento legislativo, la Corte ha enfocado su revisión, en los siguientes requisitos⁸: (i) la Cámara donde tuvo origen el proyecto de ley declarado parcialmente

inconstitucional será aquella en la que se inicie el proceso de revisión y corrección; (ii) antes de rehacer e integrar las disposiciones afectadas, se debe oír al Ministro del ramo correspondiente; (iii) el nuevo texto debe ser publicado, anunciado y aprobado; y, (iv) el proyecto no debe ser considerado en más de dos legislaturas.

A partir de los anteriores presupuestos, la Corte efectuará el correspondiente examen.

3.1. El trámite legislativo del texto rehecho del Proyecto de Ley

La Sala Plena procede entonces a determinar si el trámite legislativo se ajusta a lo dispuesto en el artículo 167, inciso 4º, de la Constitución Política.

El Senado de la República debía, una vez oído el Ministro del ramo, rehacer e integrar la disposición afectada en términos concordantes con el dictamen de la Corte.

Como consecuencia del informe preparado por la Comisión Accidental integrada por el Senador Miguel Ángel Pinto Hernández⁹, quien estuvo encargado de rehacer la disposición declarada inexecutable por la Corte, se publicó en la Gaceta 559 del 17 de junio de 2019 del Senado de la República¹⁰ el texto rehecho del artículo 2 del proyecto de ley.

3.1.1. Trámite en el Senado de la República

En el Senado de la República el informe y el texto rehecho fue publicado en la Gaceta 559 del 17 de junio de 2019. La votación para la aprobación del texto definitivo fue anunciada el mismo 17 de junio de 2019 y realizada el 18 de junio siguiente, conforme consta en las Actas Nos. 67 y 68 de 2019, insertadas en las Gacetas del Congreso No. 1069 y 1128 de 2019, respectivamente.

La Secretaría General del Senado de la República, por medio de certificación del 13 de diciembre de 2019, dejó constancia de que “Para el momento de la votación hacían presencia en el recinto noventa y nueve (99) honorables senadores, por lo tanto, de acuerdo a lo enunciado en el artículo 116 de la Ley 5 de 1992, se configuró quorum decisorio. Además, este proyecto fue puesto a consideración de la plenaria quien le impartió su aprobación votando de forma ordinaria de acuerdo a lo señalado en el artículo 129 de la Ley 5 de 1992.”¹¹

3.1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

Según certificación de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el informe y el nuevo texto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 559 del 17 de junio de 2019, misma publicación que realizó el Senado de la República. La votación para la aprobación del texto definitivo fue anunciada el 18 de junio de 2019 y realizada el 19 de junio siguiente, conforme consta en las Actas 66 y 67 de 2019, insertadas en las Gacetas del Congreso 65 y 144 de 2020.

La Secretaría General de la Cámara de Representantes, mediante certificación emitida el 13 de agosto de 2019, dejó constancia de que el texto rehecho del Proyecto de Ley fue aprobado en la Cámara de Representantes “a través de voto nominal y público”, con el siguiente resultado: “Informe texto rehecho al PL 267/19: SI: 93 votos; NO: 5 votos”¹².

3.2. Análisis constitucional del trámite adelantado para rehacer e integrar la disposición afectada por la decisión de la Corte

3.2.1. Aclaración previa

De acuerdo con lo señalado por esta Corporación en la sentencia C-099 de 2018, el requisito previsto en el artículo 160 de la Constitución, aplicable al procedimiento legislativo ordinario de un proyecto de ley, conforme al cual “entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”, no es exigible en el presente asunto, pues las Cámaras Legislativas desarrollan su función no en torno a un proyecto de ley que se tramita por primera vez en segundo debate sino de un proyecto que, habiendo surtido la totalidad del procedimiento legislativo para su aprobación antes de las objeciones formuladas por el Gobierno, vuelve al Congreso para que, en segundo debate, las cámaras rehagan el proyecto objetado, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia que resuelve sobre las objeciones gubernamentales, tal como lo dispone el artículo 167 de la Constitución.

3.2.2. Requisitos del trámite legislativo estudiado

3.2.2.1. La Cámara en la que tuvo origen el proyecto de ley declarado inexecutable será aquella en la que se inicie el trámite para rehacerlo e integrarlo

Tal como lo dispone el artículo 20313 de la Ley 5ª de 1992, una vez proferida la sentencia C-078 de 2018, la Secretaría General de esta Corporación remitió al Senado de la República, Corporación en que tuvo origen el proyecto objetado, copia de la referida decisión, así como

el original del expediente legislativo que, en su momento, había sido enviado a esta Corte. Seguidamente, después de escuchar a la Ministra del Ramo, la Comisión Accidental conformada para la revisión y corrección, presentó el correspondiente informe para rehacer e integrar el texto, el cual fue inicialmente publicado, anunciado y aprobado en el Senado de la República. En consecuencia, se encuentra cumplido este requisito.

3.2.2.2. Antes de rehacer e integrar las disposiciones afectadas se debe oír al Ministro del Ramo

De conformidad con el artículo 167, inciso 4º, de la Constitución Política “(s)i la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.” (Subrayas propias)

El Secretario General del Senado de la República allegó copia del oficio SL-CS-396-2019, por el cual se ofició al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y relacionó el Oficio SLE-CS-002-2019, por medio del cual se citó a la Ministra del Interior (Ministerio del Ramo) para que acudieran a la sesión plenaria a efectos ser oídos conforme a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución.

En el Acta de Plenaria No. 67, correspondiente a la sesión ordinaria del día 17 de junio de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1069 del 30 de octubre del mismo año¹⁴, se evidencia la intervención en la Sesión Plenaria del Senado de la República de la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, con ocasión de lo decidido en la sentencia C-078 de 2018, en los siguientes términos:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Miguel Ángel Pinto Hernández:

Gracias Presidente, no la primera moción era en orden a lo que usted ya decidió, aplazar la discusión de esta conciliación para mañana o para el jueves; pero quiero aprovechar ya que usted va a continuar con el Orden del Día Presidente, para solicitarle con todo respeto, que el primer punto que estaba hoy era la aprobación de un texto rehecho, fue revisado el proyecto por la Corte Constitucional, mandó la modificación a una frase, ya se escuchó ayer al Gobierno, a la Ministra del Interior que la Ministra del Ramo, ella expresó, perdón señor Secretario, ayer, en su intervención que como esta es una norma facultativa que trae la palabra podrá no tenía ningún tipo de impacto fiscal, no veo porque hoy tenga que decir que, también, tenemos que ahora escuchar a todos los Ministros. Presidente ya está el texto, está el concepto de la Corte Constitucional el fallo, le quiero pedir que ponga en consideración el texto rehecho de esta Plenaria gracias Presidente.

La Presidencia manifiesta:

Senador, atendida su inquietud aclarado en su tono santandereano, aclarado el tema aquí con la Secretaría y es el punto siguiente del Orden del Día, por cuanto lo habíamos suspendido o aplazado mientras llegaba a su señoría, pero con el argumento que faltaría el pronunciamiento del Ministro de Hacienda, usted tiene toda la razón, el Gobierno fue escuchado ayer a través de la Ministra del Interior. De manera, que por respeto reconocimiento a su señoría y al tono. Con mucho gusto señor Secretario, continuemos con el Orden del Día.

Se suspendió la conciliación, los conciliadores se van a reunir nuevamente con los conciliadores de Cámara para tratar el asunto, fue suspendido no fue aplazado mejor para, puede ser hoy mismo mañana o el jueves por tarde hacemos esa conciliación. Entonces, señor Secretario siguiente punto del Orden del Día, que sería el primer informe de la comisión, de acuerdo a la sentencia de la Corte Constitucional.

IV

Objeciones del señor Presidente de la República a proyectos aprobados por el Congreso

Sentencia C-078 de 2018

Citación a la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, para que rinda informe en Sesión Plenaria en los términos concordantes con la Sentencia C-078/18.

Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 (sic) 15 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento (sic) de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país y se dictan otras disposiciones.

El Secretario de la Corporación, doctor Gregorio Eljach Pacheco, informa lo siguiente:

Siguiente punto. Corrección de vicios subsanables en actos del Congreso remitidos por la Corte Constitucional, se trata de Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 (sic) de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de la junta administradora locales del país y se dictan otras disposiciones. Se trata de escuchar a la señora Ministra del Interior para que rinda informe en sesión plenaria en los términos concordantes con la Sentencia 078 de 2018, está presente la Ministra, Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la señora Ministra de Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

Palabras de la señora Ministra de Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la señora Ministra Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda:

Gracias Presidente, muy brevemente el Proyecto de ley número 267-16 Cámara y 54 de 2015 Senado, es decir, proyectos que vienen de la legislatura anterior, cuyo objetivo...

Decía que este proyecto de ley fue objetado por el Gobierno nacional anterior, fue una vez sometido, la, (sic) el informe de objeciones al Senado y a la Cámara, fueron rechazadas las objeciones, razón por la cual fue a la Corte Constitucional y la Corte Constitucional le dio parcialmente la razón al Gobierno nacional en sus objeciones y declaró parcialmente fundada las objeciones; básicamente por el argumento del respeto a la autonomía de los municipios, en cuanto a disponer de sus recursos ordinarios.

Este proyecto que tiene insistencia de parte de los miembros de la comisión que revisó las objeciones hace un nuevo, una nueva redacción de acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional y como el objeto del proyecto, es el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales y a efectos de no ir en contravía de la decisión de la Corte Constitucional, se deja bajo la discrecionalidad de las entidades territoriales. Entonces dice que quedará, esa (sic), reconocimiento de los honorarios -podrán-, no deberán hacerlo, si no -podrán hacer las entidades territoriales-, de esta manera la

comisión considera que se subsana la inconstitucionalidad advertida por la Corte y el Gobierno avala esta redacción y ese es el informe. Gracias Presidente.”¹⁶

De acuerdo con el texto transcrito, la participación de la Ministra del ramo objeto de regulación (Cartera del Interior) tuvo lugar el 17 de junio de 2019 y, posteriormente, se aprobó el Proyecto (18 de junio en el Senado de la República y 19 de junio en la Cámara de Representantes). Sobre la intervención de la Ministra del Interior, la Sala Plena observa que dicha funcionaria (i) participó en la sesión en la que se realizó el ajuste que la comisión accidental le hizo al artículo declarado inexecutable por la Corte, manifestando su acuerdo, y; (ii) fue escuchada antes de que la comisión accidental rehiciera e integrara el proyecto, que es lo exigido por el artículo 167 de la Constitución. En consecuencia, la Sala Plena encuentra cumplido este requisito.

3.2.2.3. El texto rehecho debe ser publicado, anunciado y aprobado:

3.2.2.3.1. Publicación del texto rehecho

La Comisión Accidental, presidida por el Senador de la República, Miguel Ángel Pinto Hernández, designado para rehacer la disposición afectada, rindió el respectivo informe, como consta en la Gaceta del Congreso 559 del 17 de junio de 2019¹⁷, en los términos que se transcriben a continuación:

“TEXTOS REHECHOS

Bogotá, D.C., 17 de Junio de 2019

Doctor

ERNESTO MACÍAS TOVAS

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: TEXTO REHECHO AL P.L. No. 54 de 2015 Senado – 276 (sic) de 2016 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”.

De conformidad con la designación que me hiciera el Presidente de la Corporación del Senado de la República, Doctor ERNESTO MACÍAS TOVAR, como miembro de la Comisión para rehacer el Texto al P.L. No. 54 de 2015 senado – 276 de 2016 Cámara, en los términos concordantes con el artículo 33 del Decreto Ley 2067 de 1991, la Sentencia de la Corte Constitucional C-078/2018 y el proveído del artículo 167 de la Constitución Política, de la manera más atenta me permito presentar el Texto Rehecho.

(...)

TEXTO REHECHO PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2016 CÁMARA, 54 DE 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. 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 (sic) 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 2°. El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 se modifica y adiciona, quedando así:

Artículo 42. Juntas administradoras locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo 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 podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales. (Subrayas y negrillas propias)

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

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

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

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere respectivo.

Parágrafo 3°. 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 3°. 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 4°. 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 5°. 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 6°. 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 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir del primero (1°) de enero del año 2020 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

3.2.2.3.2. Anuncios previos a la votación

3.2.2.3.2.1. Senado de la República

El anuncio previo a votación para el proyecto de ley bajo estudio ante el Senado de la

República se realizó el 17 de junio de 2019, tal como se observa en el folio 24 del Acta de Plenaria No. 67 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1069 del 30 de octubre de ese mismo año. El anuncio se dio en los siguientes términos:

“II

Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Sí señor Presidente, siguiente punto del Orden del Día, anuncio de proyectos. Anuncio de proyectos de ley o de actos legislativos que serán considerados y eventualmente votados en la sesión Plenaria del Honorable Senado de la República, siguiente a la del lunes 17 de junio de 2019.

Objeciones del señor Presidente de la República.

Sentencia C-078 de 2018

En cumplimiento del artículo 167 Constitucional de acuerdo con la Sentencia C-078 2018, citación a la Ministra del Interior, para que rinda informe en sesión plenaria en los términos concordantes con la sentencia antes citada, en relación con el estudio de objeciones:

- Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país y

se dictan otras disposiciones.”

3.2.2.3.2.2. Cámara de Representantes

El anuncio previo ante esa Cámara se realizó en la sesión del 18 de junio de 2019, tal como se observa en el folio 124 del Acta de Plenaria No. 066 de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso No. 65 del 17 de febrero del 2020.

El anuncio se realizó así:

“Dirección de la Presidencia, Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Secretario, antes de continuar con el proyecto, por favor anuncie, para por si tenemos una pérdida del quórum decisorio, pero especialmente deliberatorio, en cualquier momento, no se pierda la oportunidad de esta Plenaria de tener anunciados los Proyectos, entonces anúncielos de una vez para mañana a la una de la tarde, mientras continuamos con este proyecto, Secretario.

Claro, el debate va de primero.

Siga, siga, anúncielos, estos ya fueron anunciados desde la semana pasada, pero vamos a hacer los nuevos anuncios.

Subsecretario General, Norbey Marulanda Muñoz:

Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día miércoles 19 de junio del 2019, para la una de la tarde, o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos:

Informe de texto rehecho.

Proyecto de ley número 276 de 2016 Cámara, 54 de 2015 Senado.”

En los anteriores términos, el proyecto ley bajo estudio fue anunciado ante el Senado de la República en la sesión del 17 de julio de 2019 y ante la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 18 de junio de 2019.

3.2.2.3.3. Votación y aprobación del texto rehecho

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política, la votación nominal y pública del Congreso de la República constituye regla general, las excepciones a esta modalidad de votación se encuentran taxativamente consagradas en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), modificado por la Ley 1431 de 2011, artículo 1º, una de las cuales es precisamente la aprobación del texto que rehace o reintegra una norma declarada parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional.

Al respecto, esta Corporación en sentencia C-729 de 2015¹⁸ sostuvo que “el artículo 133 de la Constitución Política (modificado por el AL 01 de 2008) y el artículo 129 de la Ley 5ª de

1992 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011), previeron la regla general de votación nominal y pública en las decisiones del Congreso de la República, sin perjuicio de la definición de excepciones taxativas por vía legislativa. 14. Estas excepciones se encuentran en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, y entre estas se cuenta la aprobación del informe que rehace o reintegra un texto declarado parcialmente inexecutable por este Tribunal. En ese contexto, el hecho de que la votación haya sido ordinaria en la Plenaria de la Cámara no afecta la constitucionalidad de la iniciativa, pues esa posibilidad es una de las excepciones expresamente definidas por el Reglamento del Congreso.” (Negritas fuera del texto).

3.2.2.3.3.1. Senado de la República

Según certificación del Secretario General del Senado, el texto rehecho del Proyecto de Ley fue considerado y aprobado en la sesión plenaria del 18 de junio de 2019; el resultado de las votaciones presentadas para la aprobación de éste informe son las registradas en el Acta No. 68 del 18 de junio de 2018, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1128 del 26 de noviembre de 2019; allí se lee¹⁹ lo siguiente:

“Objeciones del Señor Presidente de la República, a Proyectos aprobados por el Congreso

CON INFORME DE COMISIÓN

Sentencia C-078 de 2018

Texto Rehecho del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas

Administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo.

Palabras de la honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo:

Gracias señor Presidente, agradecerle por supuesto al Senador Miguel Ángel Pinto Hernández, la insistencia en que le diéramos trámite a este proyecto de ley, esta iniciativa recoge una necesidad sentida por los ediles de las comunas y corregimientos, en el reconocimiento del pago de sus honorarios. La naturaleza de las juntas administradoras locales es Constitucional, y es del artículo 318 las que crean esa figura, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios, y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, y se establecen funciones tan importantes como la participación en la elaboración de los planes locales de desarrollo, así como formular propuestas de inversión.

A pesar de la sentencia de la Corte Constitucional, pues, esta ley conserva la esencia inicial, que es precisamente reconocer la loable y meritoria labor, que desempeñan y cumplen los ediles en nuestro país, y es precisamente, por eso, quería señor Presidente pronunciarme con relación a este tema, porque en varias oportunidades el Senador Fernando Tamayo trajo esta iniciativa y, por supuesto, que atendemos los requerimientos de la Corte y también del Gobierno dejando en cabeza de los gobiernos municipales, proceder a este justo

reconocimiento que hoy a través de esta iniciativa de esta ley, se le quiere dejar a los ediles que cumplen esta importante función en el país. Así es de que, señor Presidente quería era pronunciarme con relación al tema, muchas gracias por el tiempo que usted me ha concedido.

La Presidencia manifiesta:

A usted Senadora y la verdad que, a la memoria del Senador Fernando Tamayo, autor de esta iniciativa, era oportuno recordarlo y dejar la constancia aquí. En consideración, ah señor Secretario leamos la proposición, o la propuesta de este informe de la Comisión.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al informe del texto rehecho que acoge la Sentencia C-078 de 2018.

Por Secretaría se da lectura al informe del texto rehecho que acoge la Sentencia C-078 de 2018, para subsanar los errores que detectó la Honorable Corte Constitucional al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe ya leído del texto rehecho que acoge la Sentencia C-078 de 2018, para subsanar los errores que detectó la Corte Constitucional al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara y cerrada su discusión esta le imparte su aprobación.” (Subrayas y negrillas fuera del texto)

En la certificación remitida mediante Oficio No. 4799 del 13 de diciembre de 2019, el Secretario del Senado certificó lo siguiente:

“Para el momento de la votación hacían presencia en el recinto noventa y nueve (99) honorables senadores, por lo tanto, de acuerdo a lo enunciado en el artículo 116 de la Ley 5 de 1992, se configuró quorum decisorio. Además, este proyecto fue puesto a consideración de la plenaria quien le impartió su aprobación votando de forma ordinaria de acuerdo a lo señalado en el artículo 129 de la Ley 5 de 1992.”

3.2.2.3.3.2. Cámara de Representantes

Según la certificación remitida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el texto rehecho del Proyecto de Ley No. 054 de 2015 Senado – 267 de 2016 Cámara, fue aprobado en la Sesión Plenaria del 19 de junio de 2019, tal como se observa en los folios 35 a 37 del Acta de sesión publicada en la Gaceta del Congreso No. 144 del 12 de marzo de 2020.

La discusión, votación y aprobación se dio en los siguientes términos:

“Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señor Presidente, había una proposición aprobada, pero creo que fue aplazada por parte de la mesa directiva, entonces pasamos a la adición al orden del día que son las conciliaciones, el informe rehecho y los proyectos de ley, iniciamos con el informe del texto rehecho de conformidad con la Sentencia C-078 de 2018 de la Corte Constitucional y los artículos 167 constitucional y 199 de la Ley 5ª de 1992.

Proyecto de ley número 276 de 2016 Cámara, 054 de 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, publicación en la Gaceta del Congreso número 559 de 2019.

Se anunció para este debate junio 18 de 2019. El informe del texto rehecho dice lo siguiente.

Jefe Sección de Relatoría, Raúl Enrique Ávila Hernández:

Doctor

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente del Senado de la República.

Asunto: Texto rehecho al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país y se dictan otras disposiciones, de conformidad con la designación que me hiciera el Presidente de la Corporación del Senado de la República, autor Ernesto Macías Tovar como miembro de la comisión para rehacer el texto del Proyecto de ley número 054 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara en los términos concordantes con el artículo 33 del Decreto Ley 2067 de 1991 la sentencia de la Corte Constitucional C-078 de 2018 y el proveído del artículo 167 de la Constitución Política de la manera más atenta me permito presentar el texto rehecho.

Firma. Miguel Ángel Pinto Hernández, se anexa el texto rehecho publicado en la Gaceta del Congreso número 559 de 2019.

Está leído, señor Presidente, el informe sobre el texto rehecho.

Dirección de la Presidencia Alejandro Carlos Chacón Camargo:

En consideración el texto leído, informe del texto rehecho se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, se cierra la discusión, abra registro secretario.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se abre registro para votar el informe sobre el texto rehecho del Proyecto de ley número 276 de 2016 Cámara, 054 de 2015 Senado, señores de cabina habilitar el sistema, señores representantes pueden votar.

Dirección de la Presidencia Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Chacón vota Sí.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Chacón vota Sí.

Se deja constancia de que Jorge Enrique Benedetti Martelo se abstiene de votar por cuanto

no era Congresista cuando se tramitó este proyecto.

Jefe Sección de Relatoría. Raúl Enrique Ávila Hernández

Subsecretario General Norbey Marulanda Muñoz:

Julián Peinado vota SÍ.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

También se abstiene Mauricio Parody de votar este texto rehecho.

Subsecretario General Norbey Marulanda Muñoz:

Jay-Pang vota SÍ.

Hernán Prada vota SÍ.

Christian Garcés vota SÍ.

Dirección de la Presidencia Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Cierre el registro y anuncie resultado secretario.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Jaime Felipe Lozada vota SÍ.

Se cierra el registro la votación es como sigue.

Por el SÍ, 87 votos electrónicos, 6 votos manuales para un total por el SÍ de 93 votos.

Por el NO 5 votos electrónicos y ningún voto manual para un total por el NO de 5 votos.

De este modo, conforme a la certificación allegada²⁰, obrante en la Gaceta del Congreso No. 144 de 2020, el texto fue aprobado en la Cámara de Representantes con el siguiente resultado: "Informe texto rehecho al PL 267/19: SI: 93 votos; NO: 5 votos."

En conclusión, los trámites de publicación, anuncios y aprobación se dieron de la siguiente manera:

En el Senado de la República el informe y el texto rehecho, corregido e integrado del

Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 559 del 17 de junio 2019, Corporación en la cual la votación fue anunciada el mismo 17 de junio y se realizó el 18 de junio siguiente, fecha en la que se aprobó, conforme consta en las Actas 67 y 68 de 2019, insertadas en las Gacetas del Congreso Nos. 1069 y 1129 de 2019, respectivamente. La votación fue realizada de manera ordinaria y asistieron 99 Senadores.

En la Cámara de Representantes, el informe y el texto rehecho e integrado del proyecto de ley, también cumplió este requisito con la publicación efectuada en la Gaceta del Congreso No. 559 del 17 de junio de 2019. Es decir, el texto integrado y corregido del proyecto de ley fue publicado sólo en la Gaceta 559 de 2019 Senado, pero no se publicó en la Gaceta de la Cámara de Representantes, toda vez que conforme lo permite el artículo 203 de la Ley 5ª de 1992, dicha Corporación acogió la publicación del proyecto realizada por el Senado.

La votación fue anunciada el 18 de junio de 2019 y realizada el 19 de junio siguiente, fecha en la que se llevó a cabo la aprobación. Lo anterior, de acuerdo con las Actas 66 y 67 de 2019, insertadas en las Gacetas del Congreso 65 y 144 de 2020, respectivamente. La votación, según certificación expedida por la Secretaría General de la Cámara de Representantes del 12 de diciembre de 2019, fue realizada a través del procedimiento ordinario y asistieron 159 Representantes.

Así las cosas, se encuentra que: (i) el texto fue publicado en las Gaceta del Congreso antes de iniciarse el debate en el Senado de la República, corporación en la que tuvo origen el proyecto de ley objetado, cumpliéndose con ello el requisito de publicidad previsto en el artículo 157.1 de la Constitución Política; (ii) en el debate y aprobación en cada una de las plenarias se cumplió con el requisito de anuncio previo a la votación, dispuesto en el inciso final del artículo 160 de la Carta Política; y, (iii) el texto rehecho fue discutido y aprobado en ambas Cámaras por las mayorías exigidas por la Constitución y en la Ley 5ª de 1992.

3.2.2.4. El proyecto objetado no puede ser considerado en más de dos legislaturas

La sentencia C-078 de 2018 fue publicada el 8 de agosto de 2018 y el expediente fue devuelto y recibido en el Congreso de la República el 2 de octubre siguiente²¹. A partir de lo anterior, la Sala Plena observa lo siguiente: que las dos legislaturas se surtirían, la primera, entre el 20 de julio de 2018 y 20 de junio de 2019 y, la segunda, entre el 20 de julio de 2019 y el 20 de junio de 2020. En efecto, el Proyecto de Ley rehecho y corregido fue aprobado en el Senado de la República el 18 de junio de 2019 y en la Cámara de Representantes el 19 de junio siguiente, es decir, antes del 20 de junio de 2020. Por consiguiente, la Sala Plena constata cumplido el requisito consistente en que el Proyecto de Ley, rehecho, no puede ser considerado en más de dos legislaturas.

En el cuadro a continuación se relacionan las fechas reseñadas:

ACTUACIÓN

FECHA

LEGISLATURAS

Devolución de la Corte Constitucional al Congreso de la República

2 de octubre de 2018

Primera legislatura

Primer periodo

20 de julio a 16 de diciembre de 2018

Segundo periodo

16 de marzo a 20 de junio de 2019

Aprobación del texto rehecho corregido en el

Congreso de la República

18 de junio de 2019

Cámara de Representantes

19 de junio de 2019

Segunda legislatura

Primer periodo

20 de julio a 16 de diciembre de 2019

Segundo periodo

16 de marzo a 20 de junio de 2020

Con base en lo anterior, la Corte encuentra que en el presente caso el Congreso de la República cumplió el procedimiento establecido en el artículo 167 de Constitución y desarrollado por la Ley 5ª de 1992 para rehacer el texto del proyecto de ley afectado con la declaratoria de inexequibilidad parcial derivada de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

4. Análisis material

Superado el examen atinente al procedimiento legislativo, la Sala Plena procede a determinar si el Congreso de la República acató lo resuelto en la sentencia C-078 de 2018 y, en consecuencia, rehízo e integró el contenido sustancial de la disposición respecto de la cual se declararon fundadas las objeciones gubernamentales.

Debido a los específicos fines que cumple el proceso de objeciones gubernamentales, el análisis que se efectuará está restringido a las normas objetadas por inconstitucionalidad por el Gobierno e insistidas por el Congreso de la República y, por consiguiente, analizadas por esta Corporación y declaradas inexecutable o parcialmente inexecutable. Por ende, esta Corporación no se pronunciará frente a las demás normas del Proyecto de Ley. De este modo, la ley así sancionada y promulgada podrá ser demandada por razones de forma o de fondo, pero por cargos de inconstitucionalidad diferentes a los resueltos por la Corte. Ello, conforme lo ha sostenido este Tribunal, entre otras, en las sentencias C-987 de 2004 y C-856 de 2009.

Para el estudio de este acápite se hará, en primer lugar, una breve referencia a los lineamientos jurisprudenciales sobre la obligación de “rehacer e integrar” un proyecto de ley en el marco del artículo 167 Superior; seguidamente, a partir de lo dispuesto en la sentencia C-078 de 2018 se determinará si se encuentra cumplido en este caso el mandato constitucional respecto del análisis material del texto rehecho e integrado.

4.1. Alcance de las expresiones “rehacer e integrar” en el marco del artículo 167 Superior

En la sentencia C-099 de 2018, al reiterar las consideraciones plasmadas en las sentencias C-856 de 2009 y C-729 de 2015, la Corte precisó el alcance de la expresión “rehacer e integrar”, el cual ha sido objeto de pronunciamiento por parte esta Corporación en diferentes oportunidades, en las que se ha señalado que el Congreso de la República debe acatar la decisión judicial y, para ello, debe “reconfigurar materialmente el proyecto de ley” (Auto 008

de 2004 – Sala Plena).

En dicha oportunidad, la Sala Plena precisó que las funciones mencionadas implican, entre otras, una labor de “confeccionar” y “armonizar” un nuevo texto compatible con la sentencia de la Corte; de reformular o suprimir los apartes o disposiciones declarados inconstitucionales total o parcialmente o agregar expresiones necesarias para armonizar el proyecto con el pronunciamiento de esta Corporación; realizar los ajustes gramaticales y sintácticos pertinentes; de ser necesario, modificar la numeración y los títulos; y, cuidar la “unidad temática” del Proyecto de Ley²². Se trata, en consecuencia, de una obligación que implica actividades de técnica legislativa, comprendida como la redacción de preceptos jurídicos de manera bien estructurada, siguiendo los principios de coherencia y seguridad jurídica, labor con base en la cual “se pretende que el proyecto de ley, una vez rehecho e integrado, constituya un texto normativo armonioso y coherente” (sentencia C-856 de 2009).

4.2. La decisión adoptada en la sentencia C-078 de 2018

En el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas contra el Proyecto de Ley, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-078 de 2018, declaró parcialmente fundada la objeción gubernamental respecto del artículo 2° del Proyecto de Ley bajo estudio y, en consecuencia, declaró inexecutable 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”.

En el texto inicial de esta norma se establecía 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.

En sustento de esta decisión, la Sala Plena advirtió que el legislador intervino de manera desproporcionada el principio de autonomía financiera y presupuestal que le asigna la Constitución Política a las entidades territoriales, en tanto que la obligación de pagar honorarios a los ediles con cargo a una fuente endógena (ingresos corrientes de libre destinación) de financiación de los municipios cuyas poblaciones sobrepasen los cien mil (100.000) habitantes, no supera los parámetros fijados por esta Corporación en sentencia C-262 de 2015.

De esta manera, el Congreso debía rehacer e integrar el nuevo texto respecto de estas disposiciones, de conformidad con la decisión de contenida en dicha providencia judicial.

Con tal propósito, la Sala Plena examinará el texto rehecho e integrado de la disposición que en su momento fue objetada y declarada inexecutable por esta Corporación, para lo cual: (i) identificará las modificaciones realizadas por el Congreso de la República en consideración a lo dispuesto en el artículo 167 Superior y a la Sentencia C-078 de 2018; y, (ii) definirá si estos cambios se ajustan a dicho marco jurídico.

4.3 Texto rehecho e integrado del artículo 2 de conformidad con la sentencia C-078 de 2018

En cumplimiento de la sentencia C-078 de 2018, el Congreso suprimió el aparte declarado inexecutable del artículo 2 del Proyecto Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara y, en su lugar, el Proyecto de Ley prevé una autorización a los concejos municipales, por iniciativa de sus alcaldes, para que, en caso de que si así lo determinan, establezcan el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales con cargo a los ingresos

corrientes de libre destinación dentro de su jurisdicción.

Proyecto de Ley original

Proyecto de Ley modificado

“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 locales del país, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“(…)

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.

(...)"

TEXTO REHECHO PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2016 CÁMARA, 54 DE 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“(…)

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

Artículo 42. Juntas administradoras locales. En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.

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

Parágrafo 2°. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el

reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

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

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere respectivo.

Parágrafo 3°. 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.

(...)"

A partir de lo anterior, la Sala Plena concluye, de una parte, que el texto rehecho del Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara, "por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones", se ajusta a lo ordenado en la sentencia C-078 de 2018. De otra parte, la discusión y aprobación de dicho texto por parte de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes cumplió los requisitos de procedimiento legislativo exigidos por la Constitución.

Con base en lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del texto rehecho del Proyecto de Ley, en relación exclusiva con los asuntos objeto de examen en esta sentencia.

III. SÍNTESIS

En virtud de la Sentencia C-078 del 8 de agosto 2018, la Corte Constitucional se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas por el Gobierno Nacional contra el artículo 2º 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” y determinó que el proyecto de ley objetado era parcialmente inexecutable.

De manera puntual, la Sala Plena declaró inexecutable la expresión “cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes” del artículo 2º del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara.

Para adoptar esta decisión, la Corte Constitucional consideró que la intervención del legislador sobre una fuente endógena (ingresos corrientes de libre destinación) de financiación de los municipios, consistente en obligar a las entidades territoriales que sobrepasen los cien mil 100.000 habitantes a reconocer y pagar honorarios a los ediles, no supera los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-262 de 2015. En aplicación de dicha providencia judicial, esta Corporación determinó que en función 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 de los ediles, le está vedado imponer dicha carga a determinados municipios en atención a su población y, de paso, afectar una fuente endógena de financiación.

En cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia C-078 de 2018, el Congreso de la República rehízo el Proyecto de Ley y, una vez agotado el procedimiento legislativo, remitió a esta Corporación el expediente para su revisión y fallo definitivo.

Debido a lo anterior, en esta oportunidad correspondió a la Corte Constitucional determinar si el Congreso de la República rehízo el Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 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”, de conformidad con el procedimiento dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política y lo ordenado por esta Corporación en la sentencia C-078 de 2018.

Con tal propósito, en primer término, la Sala Plena encontró que en el presente caso el Congreso de la República cumplió el procedimiento establecido en el artículo 167 de Constitución y desarrollado por la Ley 5ª de 1992 para rehacer el texto del proyecto de ley afectado con la declaratoria de inexequibilidad parcial derivada de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

Superado el examen atinente al procedimiento legislativo, al comparar el texto del proyecto de ley original con el del proyecto de ley modificado por el Congreso de la República, la Sala Plena determinó que dicha Corporación acató lo resuelto en la Sentencia C-078 de 2018 y, en consecuencia, rehízo e integró el contenido sustancial de la disposición respecto de la cual se declararon fundadas las objeciones gubernamentales. Lo anterior, en atención a que el Congreso de la República suprimió el aparte declarado inexecutable del artículo 2 del Proyecto Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 de 2016 Cámara y, en su lugar, el Proyecto de Ley rehecho establece una autorización a los concejos municipales, por iniciativa de sus alcaldes, para que, en caso de que si así lo determinan, establezcan el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación

dentro de su jurisdicción.

Con base en lo anterior, la Corte declaró cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política y, en consecuencia, frente a la objeción estudiada por esta Corporación, declaró exequible la expresión: “Los municipios podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales” contenida en el numeral 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado – 267 de 2016 Cámara, “Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR los términos suspendidos en el expediente OG-153 mediante el Auto 438 del 6 de agosto de 2019.

Segundo.- DECLARAR cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política y, en consecuencia, frente a la objeción estudiada por esta Corporación, DECLARAR EXEQUIBLE la expresión: “Los municipios podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las

juntas administradoras locales” contenida en el numeral 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado – 267 de 2016 Cámara, “Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”.

Tercero.- ORDENAR devolver el expediente al Congreso de la República, con el fin de que lo REMITA a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República para la correspondiente sanción gubernamental.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RIOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

RICHARD S. STEVE RAMIREZ GRISALES

Magistrado (e)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 101 Cuaderno 2 del expediente OG-153.

2 Folios 99-105 Cuaderno 2.

3 Folio 628 del anexo oficio del 2 de octubre de 2018.

4 (<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12273>)

5 (<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13266>)

6 En este sentido, ver Sentencias C-045 de 2001 y C-987 de 2004, entre otras.

7 Sentencia C-704 de 2017, reiterada en la sentencia C-099 de 2018.

8 Ver entre otras las Sentencias C-1040 de 2007, C-634 de 2015, C-202 de 2016 y C-704 de 2017 entre otras.

9 Designación hecha mediante el Oficio SL-CS-391-2019 del 17 de junio de 2019. (OFICIO SGE-CS-230-2020 – SENADO)

10 Folios 5 a 7 de la Gaceta del Congreso de la República No. 559 de 2020, disponible (OFICIO S.G.2-1526/2019 CÁMARA Y OFICIO SGE-CS-230-2020 – SENADO)

11 Oficio No. 4799 del 13 de diciembre de 2019)

13ARTÍCULO 203. PROYECTOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES PARCIALMENTE. Cuando una Cámara rehaga e integre un proyecto de ley declarado parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional, según lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política, enviará el texto a la otra Cámara para su aprobación. Una vez cumplido este trámite se remitirá a la misma Corte el proyecto para su fallo definitivo.

14 Remitida por el Secretario General del Senado de la República mediante Oficio 4799 del 13 de diciembre de 2019.

15 La Sala Plena de esta Corporación evidencia un error de numeración en el procedimiento legislativo por el cual se rehízo el Proyecto de Ley objeto de estudio, pues en curso del primer

trámite de aprobación y antes de las objeciones gubernamentales decididas en la Sentencia C-078 de 2018 el proyecto se denominaba “Proyecto de ley número 54 de 2015 -Senado, 267 de 2016 -Cámara” y en el curso del trámite de corrección figura “Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 276 de 2016 Cámara”.

16 Pág. 37.

17 Pág. 9 a 11.

18 Reiterada en la Sentencia C-099 de 2018.

19 Folios 49 y 50.

20 Mediante Certificación SG.CERTI.303/2019 y Oficio S.G.2-1526/2019 – CÁMARA.

21 Folio 628 del expediente. (CORRECCIÓN DE VICIOS)

22 Ver Auto 309 de 2001 de la Sala Plena de esta Corporación.