

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C. siete (7) de mayo de dos mil quince (2015)

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm. 500012331000200406362 01

Acción: Nulidad.

Actor: MUNICIPIO DE TURBO

El Concejo Municipal de Turbo, mediante apoderado, presentó ante esta Corporación, recurso de apelación contra la Sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia del 22 de febrero de 2012, en la que se declara la nulidad de la Resolución 032 del 21 de febrero de 2002, por la cual se reconocen unos

honorarios a unos concejales, expedida por dicha Corporación.

## **I . ANTECEDENTES**

El señor William Palacio Mejía, obrando en su condición de Alcalde del Municipio de Turbo, mediante apoderado, en vigencia del anterior Código Contencioso Administrativo, y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., instauró demanda contra la Resolución 032 del 21 de febrero de 2002, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo, por la que se reconoció a unos exconcejales de ese Municipio, unos honorarios que en su totalidad suman \$207.816.703, pesos M/Cte.

I.1.Como fundamentos de hecho, expone, en síntesis, lo siguiente:

I.1.1. Mediante la Resolución demandada, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo, compuesta para

la época de su emisión, por los señores Luis Evelio Moreno Asprilla, Presidente; Jaime de J. López Puentes, Primer Vicepresidente; José de la Rosa Ortega Ramos, Segundo Vicepresidente; y Martha B. Maturana Peña, Secretaria General, reconoció a los señores Rafael Emiro Sierra Cavadía, Issac Moreno Mosquera, Luis Evelio Moreno Asprilla, Ladislao González Theran, Guillermo Galvis Portillo, Benjamín García Valencia, Orlando Enrique Gómez Aguilar, Luis Alberto Wilches, Ovidio Cortez Beltrán, Manuel Morales Peña, Jorge Luis Heano (SIC) Bolívar, Lácides Roqueme Ramos, Escilda Acosta de Julio, Ruth Marina Hernández Viloría, Luis Eduardo Córdoba Moreno, Ildefonso Mosaquera (SIC) Rivas, Domingo David Polo Ramos y Antonio Escudero Tejada, en su condición de ex concejales del Municipio de Turbo, diferentes sumas dinerarias que totalizan la suma anteriormente señalada, por reliquidación de sesiones comprendidas entre el 1° de agosto de 1992 a diciembre 31 de 1994, del 1° de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1997, y del 1° de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2000. Adicionalmente, se dispuso la indexación de esos dineros reconocidos, pagaderos con cargo a vigencias anteriores.

I.1.2. Sostiene que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo, desborda sus funciones, por cuanto según el artículo 65 de la Ley 136 de 1994, aquella sólo tiene como función expedir resoluciones para el reconocimiento de honorarios en las sesiones plenarias que a la misma Mesa conste, previa publicación en medios oficiales.

I.1.3. Indica que el artículo 20 de la Ley 617 del 2000, señala que en los municipios de tercera a sexta categoría sólo se puede pagar anualmente, un máximo de setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) extraordinarias, límite que no se observó por la Mesa Directiva al expedir la Resolución demandada.

I.1.4. Acota que a los mencionados servidores públicos no se les ha otorgado competencia para hacer reconocimiento de reajuste de honorarios a Concejales, por vigencias pasadas.

I.1.5. Manifiesta que de acuerdo con el artículo 122 de la C.P., no puede existir empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento. Asimismo, el artículo 313 ibídem, señala las funciones de los Concejos Municipales.

I.1.6. Alega que la Resolución impugnada, hace un reconocimiento económico que no le compete, compromete sumas dinerarias del erario no incluidas en el presupuesto, y materializa la incompetencia de los servidores públicos que la signan, con desviación de las atribuciones que les son propias.

I.2. Las disposiciones violadas y el concepto de violación, expuestos por el actor, se sintetizan a continuación:

I.2.1. Indica que la Resolución acusada viola los artículos 1, 2, 122, 123, 124, 313 y 315 de la C.P.

I.2.2. Arguye que la Resolución 032 de 2002, desconoce la prevalencia del interés general y ha pasado por alto el

deber de promover la prosperidad general que prevé la Constitución Política.

I.2.3. Recalca que todo empleo público, tiene sus funciones detalladas en la Ley, y actuar por fuera de ellas es antijurídico. Agrega que los servidores públicos están al servicio del Estado y la Comunidad, no de intereses particulares y mezquinos que se ven reflejados en actos perjudiciales para el ente colectivo.

I.2.4. Sostiene que el artículo 313 señala las funciones que corresponden al Concejo Municipal, por lo que cualquier actuación en contravía de ellas debe ser anulada. Además, el ordenar los gastos municipales, acorde con el plan de inversión y el presupuesto, es función del Alcalde, no del Concejo Municipal y menos de su Mesa Directiva.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Dentro de la oportunidad legal, el Concejo Municipal de Turbo, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, arguyendo, en síntesis, lo siguiente:

II.1. Propone las siguientes excepciones:

- Ineptitud de la demanda por falta de los anexos del artículo 139 del C.C.A. Al respecto, sostiene que el actor no allegó la constancia de notificación del acto acusado.
- Inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa, conforme al artículo 63 del C.C.A.
- Caducidad de la acción. Afirma que en virtud del artículo 136 del C.C.A. la acción caducó, pues hace más de dos (2) años quedó en firme la Resolución 032 del 21 de febrero del 2002.
- Falta de integración del litis consorte necesario. En este punto manifiesta que la demanda debió dirigirse, además, contra las 20 personas que hacen parte de la

Resolución demandada, pues esta creó derechos individuales concretos; de ahí que exista también inepta demanda por cuanto no es posible entabrar la relación jurídica procesal con todos los interesados y deba declararse la nulidad a partir del auto admisorio de la demanda.

- Falta de establecimiento de la cuantía. Alega que esto era necesario a fin de establecer si el proceso es de única instancia o de doble.

II.2. Señala que para la época de los hechos, Turbo estaba en 2ª categoría, conforme al Acuerdo 020 de 21 de noviembre 21 de 2000, por lo tanto, el Concejo del Municipio podía sesionar ordinariamente hasta en 150 ocasiones y de manera extraordinaria, 30 veces en el año, conforme a la entrada en vigencia de la Ley 617 del 2000.

II.3. Manifiesta que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo expidió la Resolución demandada amparada en dos conceptos, uno, de la oficina jurídica del Ministerio de Gobierno, y otro, de la oficina

jurídica de la función pública, radicados Nos. 1621 y 6850, respectivamente.

II.3. Explica que lo cobrado por los concejales es la diferencia que en dinero resulta de haber liquidado sus honorarios teniendo como base única y exclusivamente la asignación mensual simple del señor Alcalde, de acuerdo con los artículos 65, 66 y el parágrafo del 87 de la Ley 136 de 1994; y, ese salario está integrado no sólo por la remuneración mensual sino por todos los demás valores que recibe de manera habitual y constante, con ocasión de la labor desempeñada.

Alega que de no liquidarse en esta forma los honorarios de los concejales, se están violando las normas mencionadas y los artículos 13, 25 y 53 de la C.P.

Trae a colación conceptos doctrinales sobre "salario básico" y de la C. S. de J., para resaltar que al expedirse la Ley 136 de 1994 que regula lo atinente a los honorarios de los concejales, existía diversidad de criterios para su liquidación. De ahí que la oficina

jurídica del Ministerio de Gobierno conceptuara mediante oficio No. 1621 del 20 de junio de 1995, que cuando la ley habla de salario básico debe entenderse como aquel que incluye factores salariales como las cesantías y primas que recibe el Alcalde; y es con base en este salario que debe pagársele los honorarios a los concejales.

II.4. Transcribe el artículo 81 del C.C.A., y señala que antes de entrar en vigencia la Ley 617 del 2000, eran los concejos municipales los que fijaban las remuneraciones anuales para los alcaldes. Agrega que el monto reconocido a favor de los concejales y exconcejales en la Resolución cuestionada, fue contemplado en el presupuesto del 2002, en propósitos generales - libre destinación.

### **III.- LA SENTENCIA RECURRIDA**

Mediante Sentencia de 22 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Antioquia declara la nulidad de la

Resolución 032 de 21 de febrero de 2002, con fundamento en lo siguiente:

3.1. En primer lugar, desecha las excepciones formuladas por la parte demandada, por tratarse de una acción de simple nulidad respecto de la cual no proceden las de caducidad, falta de integración del litis consorcio necesario ni la de falta del establecimiento de la cuantía.

En cuanto a la ineptitud por falta de los anexos del artículo 139 del C.C.A., señala que estos sí reposan en el expediente, y por tanto, no es procedente la excepción.

Sobre la falta de agotamiento de la vía gubernativa, cita los artículos 62, 63 y 135 del C.C.A., para señalar que esta se da cuando contra el acto no proceden recursos o interpuesto el recurso éste se ha decidido por medio de acto expreso o presunto. Así, en relación con el acto acusado señala que contra éste no había lugar al agotamiento de la vía gubernativa pues contra el mismo no

procedía ningún recurso, lo que indica que se podía demandar directamente, y de ahí que no prospere la excepción.

3.2. Manifiesta que la Resolución acusada no solo vulnera las normas señaladas por el actor, sino además, los artículos 41 numeral 3 de la Ley 136 de 1994; 121 y 313 de la C.P., por cuanto no le es dable a los Concejos Municipales, y concretamente al de Turbo - Antioquia, reconocer honorarios a los Concejales por períodos ya causados.

Afirma que la Ley 136 manifiesta que los honorarios de los concejales se causarán durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren dichas corporaciones, y que además, no tendrán el efecto legal de remuneración laboral, ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

De otro lado, indica que en la citada ley se señala que los reconocimientos se harán con cargo a los respectivos

presupuestos municipales o distritales, siempre que no se afecten partidas destinadas a inversión.

A su vez, expresa que el artículo 313 de la C.P., contempla de manera taxativa las funciones de los concejos municipales y en ninguna parte de dicho artículo ni en la Ley 136 de 1994 se autoriza a estos a la reliquidación de sesiones del Concejo causadas en períodos anteriores al vigente para la fecha del pago de los mismos.

Acota que, por lo anterior, el Concejo se extralimitó en sus facultades, atribuyéndose actuaciones que no le han sido autorizadas.

#### **IV. LA APELACIÓN**

El apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación contra la Sentencia del a quo, aduciendo los siguientes planteamientos:

4.1. Afirma que la Sentencia del a quo es violatoria del artículo 29 de la C.P., que consagra el derecho a que el proceso se tramite por el procedimiento establecido en la Ley; y en el caso concreto, en la demanda se solicita la nulidad de la Resolución No. 032 del 21 de febrero de 2002, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo que reconoció un derecho subjetivo y particular, mediante la acción de simple nulidad, cuando lo procedente era demandar ese acto mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Agrega que el Juez no utilizó sus poderes de dirección del proceso para adecuar la acción, lo cual es fundamental pues era necesario otorgarles a los beneficiarios el derecho de participar en el debate procesal.

Manifiesta que el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 reconoce una situación particular e individual que determina que la acción que debe utilizarse para efectos de realizar el control judicial, sea la de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A.; lo cual impone que a los involucrados se les

otorgue el derecho de defensa y que en el presente caso, fue vulnerado.

4.2. Sostiene que la sentencia también viola el derecho sustancial, toda vez que el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 estableció el pago de los honorarios a favor de los concejales. Sobre este derecho resalta que la competencia para su determinación fue fijada en cabeza del Concejo, pues es solo este el que puede decidir y dar fe de las sesiones.

#### **V.- MINISTERIO PÚBLICO**

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

#### **VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

6.1. De la parte demandante.

La parte actora se abstuvo de presentar alegatos en la segunda instancia.

6.2. De la parte demandada.

El apoderado del Concejo Municipal de Turbo, presentó alegatos de conclusión para reiterar lo señalado en la apelación; y recalca que la acción interpuesta en contra del acto acusado debió corresponder a la de nulidad y restablecimiento del derecho o a la de lesividad.

#### **VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

1.- Del texto del recurso de apelación, se aprecia que el fallo de primera instancia es impugnado en torno a los siguientes aspectos esenciales:

i)- La Resolución demandada no era objetable mediante la acción de simple nulidad sino a través de la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que aquella reconoce una situación jurídica particular a favor de los concejales y exconcejales que allí se indican. De ahí, que al no haber sido ellos llamados al proceso, se les hubiere violado el derecho de defensa y el debido proceso

previsto en el artículo 29 de la C.P. También se propone la procedencia de la acción de lesividad.

(ii)- La Sentencia del Tribunal desconoce lo señalado en el artículo 65 de la Ley 136 de 1994, sobre los honorarios a que tienen derecho los concejales.

El a quo, por su parte, estimó, en síntesis, que la Resolución demandada es ilegal al no contar el Concejo Municipal con facultades para reconocer de manera retroactiva pagos de honorarios por la participación de concejales en sesiones anteriores y ya causadas.

3. Procede la Sala a evaluar los planteamientos formulados en la alzada, comenzando necesariamente por establecer si, en efecto, hubo una indebida escogencia de la acción por parte del demandante, que a su vez, redundó en violación del derecho de defensa de los particulares señalados en la Resolución acusada.

Para la Sala, es claro que si bien, por un lado, el acto administrativo demandado reconoce un derecho particular y

concreto a favor de unos concejales y ex concejales del Municipio de Turbo, por el otro, dicho acto, afecta los intereses generales de esa Municipalidad en la medida en que los pagos reconocidos a favor de aquellos se ha de efectuar con cargo a su presupuesto.

En este punto, conviene traer a colación lo señalado en la Sentencia de esta Sección de 18 de septiembre de 2014, Expediente No. 2002-03118-01, M.P. Dra. María Elizabeth García, en la que se puntualizó lo siguiente:

*"Teoría de los móviles y finalidades - El acto administrativo de contenido particular y concreto es enjuiciable mediante la acción de simple nulidad cuando aquél afecta intereses generales de la comunidad.*

*...En este contexto el acto expedido por la Asamblea Departamental al definir la naturaleza jurídica del Hospital San José del Municipio de Sogamoso, afectó los derechos no solo de quienes fungen como dueños o directores de la Fundación, quienes serían los legitimados para demandar la nulidad del acto y el consecuente restablecimiento del derecho, sino también los derechos de los trabajadores y usuarios del servicio, circunstancia ésta que legitima la acción de simple nulidad, a pesar de su contenido particular y concreto..." (Subrayado fuera de texto).*

En este orden, es claro que el Alcalde del Municipio bien podía demandar la Resolución 031 de 2002, expedida por el Concejo Municipal, no solo en defensa de la legalidad abstracta, sino además, de los intereses generales de la comunidad que representa.

Ahora bien, tampoco se observa que se hubiere vulnerado el derecho al debido proceso y de defensa de los particulares beneficiados con el acto acusado, por cuanto la Mesa Directiva del Concejo Municipal, encabezada por el señor Jorge Humberto Ramos, como Presidente de esa Colectividad<sup>1</sup>, otorgó poder al doctor Sócrates de Jesús Mosquera Torres, para defender la legalidad de la Resolución demandada; y, a su vez, dicho apoderado representó a las personas favorecidas con la reliquidación cuestionada para que la misma les fuera reconocida. Así se lee en la parte considerativa del acto acusado, cuyo aparte pertinente se transcribe<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> A folios 92 y siguientes del cuaderno principal del expediente, constan la respectiva certificación secretarial y el acta No. 001 correspondiente a la primera sesión ordinaria del año 2005 del Concejo Municipal de Turbo, en la que la Mesa Directiva es designada.

<sup>2</sup> Folio 2 del cuaderno principal del expediente.

*"Que el doctor SÓCRATES MOSQUERA TORRES, apoderado de los Honorables concejales que más adelante se relacionarán, el día 22 de enero del año 2002 elevó una petición en la cual presenta una reliquidación de las sesiones a los concejales que asistieron a la corporación durante los años 1994 a 2000..."*

Asimismo, la Resolución No. 032 de 2002, le es notificada formalmente al doctor Mosquera Torres, como apoderado de los beneficiarios del acto, según se observa en la constancia de notificación<sup>3</sup> que a continuación se transcribe:

*"Hoy 21 de febrero de 2002, se hace notificación personal del contenido de la resolución Nro. 032 de la fecha al Abogado SOCRATE (SIC) DE JESUS MOSQUERA TORRES, en su condición de apoderado de los peticionarios mediante la cual se reconoció la reliquidación de sesiones a unos Concejales y exconcejales." (Subrayado fuera de texto).*

Lo anterior, supone que el mencionado apoderado ha representado a los interesados en la Resolución acusada, no sólo para que las sumas cuestionadas les fueran reconocidas en su momento, sino que además, el mismo profesional del derecho fue designado judicialmente a fin

---

<sup>3</sup> Folio 106 del cuaderno principal del expediente.

de defender la decisión adoptada por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo, en razón de la petición que él elevare en beneficio de las personas allí señaladas. De ahí, que no sea de recibo admitir una eventual vulneración del derecho de defensa de los particulares involucrados en aquella, dado que desde un comienzo sus intereses han estado representados por el doctor Mosquera Torres; primero, para efectos del reconocimiento de la reliquidación en comento; y luego, en la vía judicial, para litigar la legalidad del acto cuya expedición él promovió en favor de ellos.

En este orden de ideas, la eventual falencia en que hubiera podido incurrir el Tribunal al no vincular de manera independiente a cada uno de los particulares señalados en la Resolución demandada no está llamada viciar el proceso, toda vez que la comparecencia individual de aquellos no impedía tomar una decisión de fondo, en los términos del artículo 83 del C. de P. C<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El artículo 83 del C. de P.C., en lo pertinente señala:

*"Artículo 83. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, **no fuere posible resolver de mérito** sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales*

al constatar, se reitera, que sus intereses estuvieron representados, en todo momento, por el mismo apoderado; y, menos aún, dicha circunstancia implica que la acción correcta hubiere sido la de nulidad y restablecimiento, pues el acto acusado no vulnera ningún derecho particular, sino, al contrario, reconoce un emolumento que genera una afectación al presupuesto del Municipio, y por tanto, al interés general.

De otro lado, la sugerencia referente a que la acción incoada debió corresponder a la de lesividad, según se manifiesta tangencialmente en los alegatos de conclusión de la segunda instancia, tampoco es de recibo; pues si bien, el Alcalde del Municipio es el representante legal de éste, el acto acusado fue emitido por otra entidad pública distinta de la Alcaldía, cual es el Concejo Municipal, el que cuenta con capacidad jurídica autónoma para emitir sus propios actos, y por ende, el Alcalde no participó en su preparación y expedición. Frente a ello,

---

*relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado..." (Subrayado fuera de texto).*

no sobra anotar que la denominada acción de lesividad, se halla consagrada en el ordenamiento jurídico a fin de que sea la propia institución emisora del acto administrativo, la que ostente la oportunidad de demandarlo en defensa de la legalidad, y además, con la posibilidad de restablecer el derecho conculcado por aquel. Es pertinente traer a colación lo que al respecto puntualizó esta Sección en Sentencia de 6 de febrero de 2014, Expediente No. 2011-00784, M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso:

"En cuanto al tema de la acción de lesividad debe entenderse que ésta busca la protección de la legalidad y consecuentemente el restablecimiento de un derecho que se ha visto afectado por el acto administrativo viciado de nulidad, entonces dicha acción le ofrece a la administración la posibilidad de que en defensa del interés público y del ordenamiento jurídico y ante actos que vulneren este último, controvierta ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa **sus propias actuaciones**. En el caso sub examine, observa la Sala que ciertamente la actora pretende con la demanda la defensa del interés público y del orden jurídico vigente ante la existencia de un acto administrativo que vulnera este último. Asimismo, el restablecimiento del derecho comprende "volver la situación jurídica de la sociedad GRECON INGENIEROS S.A. al estado en que se encontraba antes de la inscripción de los actos administrativos cuya nulidad se solicita.", es decir, restablecer una situación completamente contraria al ordenamiento

*jurídico...*" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Ahora bien, es claro que el Concejo Municipal podía comparecer al proceso en defensa de la Resolución demandada, al considerar que en los procesos contencioso administrativos la Nación ha de estar representada por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto, de acuerdo con el artículo 149 del C.C.A., y en este caso, esa persona es el Presidente de dicha colectividad, quien a su turno, otorgó poder al abogado antes mencionado, según se señaló.

Así las cosas, y habiendo establecido que no existe irregularidad procesal alguna relacionada con la acción incoada; la Sala procede a verificar si la Sentencia del a quo, desconoció que el acto acusado se expidió en concordancia con las normas de la Ley 136 de 1994, sobre el reconocimiento de honorarios a favor de los concejales, tal como alega el apelante.

3. Sea lo primero evaluar lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Ley 136 de 1994, que el recurrente considera como vulnerados con el fallo recurrido:

*"Artículo 65. Reconocimiento de derechos: Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.*

*Así mismo, tienen derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida y a la atención médico-asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.*

*Las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las mesas directivas de los concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito. Cualquier ciudadano o persona podrá impugnarlas, y la autoridad competente, según el caso, dará curso a la investigación o proceso correspondiente.*

*Parágrafo: Los honorarios de que trata este artículo se causarán a partir del 1° de enero de 1994".*

De la norma transcrita, se deriva el que los pagos a favor de los concejales por la asistencia comprobada a las respectivas sesiones del Concejo Municipal, corresponden, en primer lugar, al concepto de honorarios, y además de ello, tendrán derecho a un seguro de vida y a la atención

médico asistencial vigente para los servidores públicos de la localidad de que se trate. Asimismo, las liquidaciones por parte de la Mesa Directiva del Concejo Municipal se harán mediante resoluciones expedidas por ésta.

Ahora el artículo 66, en su versión vigente para la época, esto es, antes de las modificaciones efectuadas por las Leyes 617 del 2000, 1148 de 2007, y 1368 de 2009, señalaba en lo pertinente, lo siguiente:

*"Artículo 66. Causación de honorarios.*

*El pago de honorarios a los concejales se causará durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren estas corporaciones, y no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.*

*En los municipios de Categorías Especial, Primera y Segunda los honorarios serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico diario que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, y hasta por veinte (20) sesiones en el mes.*

*(...)*

*Los reconocimientos de que trata la presente Ley se harán con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales, siempre que no se afecten partidas destinadas a inversión, de acuerdo con los planes*

*correspondientes, o las de destinación específica según la ley. En consecuencia, sólo podrán afectar gastos de funcionamiento de la administración que correspondan a sus recursos ordinarios.*

*Se autoriza a los concejos para proceder a los traslados presupuestales que sean necesarios.*

*Parágrafo: Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público, excepto con aquéllas originadas en pensiones o sustituciones pensionales.”  
(Subrayado y negrilla fuera de texto).*

En adición a las conclusiones dimanantes del artículo 65 antes comentado, claramente se colige de esta última disposición, que el monto correspondiente a los honorarios de los concejales por la asistencia a cada sesión, toma como referencia el equivalente al 100% del salario básico diario del Alcalde de la localidad.

Ahora, valga reiterar que la norma vigente y aplicable para efectos de la liquidación de los honorarios de los concejales y ex concejales que defiende el recurrente es el texto del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, con anterioridad a las modificaciones surtidas con ocasión de la Ley 617 del 2000 y siguientes, por cuanto el acto

acusado ordena reliquidar los honorarios de aquellos *“durante los períodos comprendidos entre el 1° de agosto de 1992 a diciembre 31 de 1994, del 1° de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1997 y del 1° de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2000”*, según se lee en su artículo 1°. Incluso, nótese que la Resolución ordena unas reliquidaciones por períodos anteriores a 1994, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Ley 136 de 1994, cuando el recurrente alega que aquellas se efectúan con fundamento en dicha Ley; lo cual, desde luego, permite entrever una clara inconsistencia frente a las afirmaciones de la apelación.

De lo hasta aquí señalado, y retomando lo atinente a la liquidación de los honorarios reconocidos a los concejales en vigencia del texto del artículo 66 de la Ley 136 de 1994 aplicable al caso; la Sala observa que la parte demandada incurre en un evidente desatino al sugerir que la equivalencia a “salario”, referida en la norma, implica que este concepto del derecho laboral sea extensible a la remuneración de aquellos, con el efecto de incluir en su cuantificación emolumentos que no les conciernen.

Sobre la liquidación del monto de honorarios de concejal, previsto en la normativa señalada, vale la pena traer a colación Jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación<sup>5</sup>, en la que se precisa lo siguiente:

La Constitución Política de 1991 en relación con los Concejales, determinó que "no tendrán la calidad de empleados públicos" pero percibirán honorarios por la asistencia a las sesiones, en los casos que la ley determine, y su vinculación en cualquier empleo público constituirá falta absoluta. La Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios, determinó que lo Concejales Municipales tendrán derecho al pago de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias, así como también a un seguro de vida y a la atención médico-asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales. Los honorarios "no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales", y se calcularán, por sesión, sobre el valor del salario básico diario que corresponde al alcalde respectivo, en el porcentaje y número de sesiones máximas que corresponda según la categoría del Municipio." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

---

<sup>5</sup> Sentencia de 26 de mayo de 2011, Expediente No. 2005-01986-01, M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Léase también la Sentencia de 30 de junio de 2011, Expediente No. 2006-08329-01, de la misma Magistrada Ponente.

En otra Jurisprudencia de la misma Sección<sup>6</sup> se indica:

*El artículo 312 de la Carta Política, para el caso de los Concejales, dispuso que la Ley podría determinar los casos en los que surge el derecho al reconocimiento de honorarios por su asistencia a sesiones. En desarrollo de la norma constitucional referida, fue proferida la Ley 136 de 1994, la cual dispuso, para la época en que el demandante se desempeñó como concejal, respecto del pago de honorarios, lo siguiente: (...). **De acuerdo con lo anterior, el pago de honorarios no tiene carácter de remuneración laboral, ni constituye derecho alguno para efectos de reconocimiento de prestaciones sociales.** Ahora bien, esta Corporación en anterior oportunidad determinó mediante sentencia de 6 de octubre de 2005, proferida dentro del proceso # 4281-04, el marco del pago de honorarios a Concejales, argumentos que se permite la Sala acoger para resolver la controversia aquí planteada, pues resulta similar a la expuesta en esa oportunidad. De acuerdo con lo anterior, es claro que los honorarios de los concejales deben liquidarse sobre el salario básico del alcalde y no sobre la remuneración mensual, para el caso que ocupa a la Sala, sin inclusión de la prima técnica...” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Es claro, entonces, que el pretender liquidar rubros que no integran el concepto de honorario en el acto acusado, comporta el que éste devenga contrario a derecho, al efectuar una lectura de la norma que no corresponde a la noción de salario básico del Alcalde, referenciada

---

<sup>6</sup> Sentencia de 3 de diciembre de 2009, Expediente No. 2002-00623-01, M.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

legalmente para efectos de su cálculo. Así, y para mayor claridad se transcribe el siguiente aparte de los considerandos de la Resolución 032 de 2002:

*"Que el precitado profesional del derecho en su petición argumenta que de conformidad con varios conceptos que anexa, entre otros, el precedente de la función pública con radicado No. 006850, el concepto Nro. 1621 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Gobierno, todos ellos coincidentes en el sentido que la determinación de los componentes que integran el salario de los funcionarios como es el del alcalde, es asunto atribuido a la ley así para efectos de liquidación de prestaciones tales como las cesantías, vacaciones, bonificaciones, antigüedad, primas e indemnizaciones; las normas determinan que componentes de los factores salariales se toman para cada una de ellas (...)*

*Que no hay duda que las sesiones de los concejales del municipio de Turbo fueron liquidadas deficientemente, pues en ellas no se computaron los factores que integran el salario tal como lo plantea el peticionario en la tabla de reliquidación que anexa a su escrito..."*  
(Subrayado fuera de texto).

En este orden, se reitera, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo vulneró el orden jurídico al ordenar el pago de prestaciones sociales evidentemente improcedentes, a lo que se agrega que los conceptos jurídicos referidos en la Resolución demandada no cuentan

con la facultad de soportar su legalidad, al no ser de obligatorio cumplimiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 del C.C.A.<sup>7</sup> Ahora, para la Sala un indicativo de que tales prestaciones no hacen parte de la remuneración cuestionada, se halla en que el artículo 65 reconoce a los concejales, de manera independiente al pago en comento, el derecho a la atención médico asistencial y a un seguro de vida, como beneficios llamados a compensar la exclusión prestacional señalada.

Tampoco se observa que los concejales y exconcejales tuvieren derecho a que se les reconociera el pago de hasta 150 sesiones ordinarias y 30 extraordinarias anualmente, en los términos del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 610 del 2000, para los municipios de categoría especial, primera y segunda, según afirma el demandado, pues la clasificación del

---

<sup>7</sup> "Artículo 25. Consultas. El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.

(...)

Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución". (Subrayado fuera de texto).

Municipio de Turbo en segunda categoría, se efectuó para la vigencia del 2001, según el Acuerdo 020 de 21 de noviembre de 2000<sup>8</sup>, y los reconocimientos económicos cuestionados pertenecen a sesiones realizadas entre 1992 y el año 2000.

De otro lado, y en adición a lo anterior, el acto se observa ilegal al afectar considerablemente el equilibrio presupuestal del año 2002, cuando las susodichas liquidaciones se causaron en períodos anteriores, que no se hallan contempladas en el Acuerdo No. 024 por el que se aprueba el presupuesto general del Municipio de Turbo para esa vigencia<sup>9</sup>. Al respecto, la parte demandada indica que la remuneración reconocida a los concejales y ex concejales se previó en tal Acuerdo, en el aparte relativo a "propósitos generales libre destinación<sup>10</sup>"; sin embargo, al revisar los rubros allí dispuestos no se observa suma ni concepto alguno que coincida con los \$207.816.703,

---

<sup>8</sup> Folios 31 y 32 del cuaderno principal del expediente.

<sup>9</sup> Ni tampoco en el Acuerdo No. 003 por el que este se modifica.

Ambos Acuerdos obran a folios 37 y siguientes del cuaderno principal del expediente.

<sup>10</sup> Folio 24 del cuaderno principal del expediente.

pesos M/cte.<sup>11</sup>, a aquellos reconocida, lo cual, conlleva a evidenciar la inexistencia del soporte legal que en términos presupuestales, pretende hacer valer el demandado.

En este punto, no sobra anotar que aun cuando el artículo 65 de la Ley 136 de 1994, permite que el reconocimiento de honorarios a favor de los concejales se efectúe mediante una resolución expedida por la Mesa Directiva, es claro que ello se refiere al pago de sesiones causadas en el respectivo período o sesión, y no en otros de manera retroactiva, como sucedió en el presente caso. De este modo, los rubros que han de afectar el presupuesto municipal por conceptos no causados en la correspondiente vigencia, deben someterse al trámite del acuerdo presupuestal, puesto que ello encuadra en lo previsto en el numeral 4° del artículo 313 de la C.P., en el que se señala como función de los concejos *"votar de conformidad con la Constitución y la Ley.. los gastos locales"*<sup>12</sup>, lo que a su turno, debe leerse en concordancia con el numeral 9°

---

<sup>11</sup> Esta suma, no obstante, no es de posible verificación pues algunos de los rubros reconocidos a sus beneficiarios en el acto acusado son ilegibles.

<sup>12</sup> El gasto cuestionado es de funcionamiento y afecta el presupuesto ordinario del Municipio.

del artículo 315 de la C.P., que asigna a los alcaldes la labor de "ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto"; y, tales decisiones, se reitera, han de ser adoptadas mediante un acuerdo en los términos señalados por la Constitución Política, y no a través de una resolución sin control alguno en su expedición.

Finalmente, es de señalar que la conducta desplegada por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Turbo, incurre en la prohibición prevista en el artículo 41 numeral 2° de la Ley 136 de 1994, consistente en "aplicar o destinar los bienes y rentas municipales a objetos distintos del servicio público". De ahí, que una actuación administrativa por parte de los concejos municipales como la aquí advertida, deba generar la responsabilidad fiscal o disciplinaria que corresponda en los términos dispuestos por las leyes aplicables.

Así las cosas, los planteamientos aducidos por el apelante no cuentan con vocación de prosperar, por lo que la Sala confirmará la sentencia recurrida en apelación, como en

efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta Providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**Confírmase la Sentencia recurrida en apelación.**

Ejecutoriada esta Providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
GONZÁLEZ**  
Presidenta

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA**

**GUILLELMO VARGAS AYALA  
MORENO**  
Aclara el voto

**MARCO ANTONIO VELILLA**