

Cartagena de Indias D. T. y C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO.

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-002-2013-00269-01
Demandante	ALVARO BETANCOURT SALCEDO
Demandado	MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO - BOLIVAR
Tema	HONORARIOS CONCEJAL
Actuación	SENTENCIA DE 2º INSTANCIA
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 15 de febrero del 2016, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las súplicas de la demanda.

II.- ANTECEDENTES.

2. La demanda.

2.1 Pretensiones.

El apoderado judicial de la parte actora solicita en síntesis que se declare la nulidad del acto administrativo número DA 001-028/2013 del 21 de enero del 2013, por medio del cual se resolvió la solicitud de reajuste de honorarios percibidos por el actor en calidad de concejal durante los periodos 2004 a 2007.

A título de restablecimiento pretende que se disponga la reliquidación de los honorarios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 617 del 2000, calculándolos sobre el equivalente al ciento por ciento del salario diario que corresponde al respectivo alcalde, incluyendo todos los factores salariales.

2.2. Hechos.

Cuenta el actor en síntesis los siguientes:

13-001-33-33-002-2013-00269-01

Que fue elegido concejal del municipio demandado para los periodos 2004 a 2007 (sic).

Que durante los periodos 2001 a 2009 (sic) le reconocieron y pagaron por concepto de honorarios por sesión, conforme a lo establecido en la ley 136 de 1994, esto es, el equivalente a un día de salario básico del alcalde por sesión.

Que a partir de la vigencia de la ley 617 de 2000, el reconocimiento de los honorarios que corresponde a los concejales por sesión es el equivalente al salario con todos los factores salariales de ley, tales como: sueldo, prima, vacaciones, cesantías, gasto de representación, bonificación, viáticos y demás prestaciones que corresponde al alcalde.

El 11 de enero del 2013, se presentó reclamación administrativa, la cual fue resuelta desfavorablemente por la demandada mediante el acto administrativo cuestionado, notificado el 31 de enero del 2013.

2.3 Normas violadas y concepto de la violación.

El apoderado del demandante señaló como normas violadas las siguientes:

- Ley 617 del 2000: artículo 20
- Ley 133 de 1994
- Ley 136 de 1994: artículo 66

Expuso que de las disposiciones aludidas se resalta que los concejales tienen derecho a recibir a título de honorarios por cada sesión a la que asistan como máximo el equivalente al 100% del salario diario que corresponda al respectivo alcalde.

3. La contestación.

La parte demandada guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia dictada el 15 de febrero del 2016, declaro la nulidad del acto demandado y a renglón seguido la ineptitud sustantiva de la demanda, sin despachar.

Concluyó que se acreditó la vinculación del Concejal, la asistencia a las cesiones durante el periodo 2004 a 2007, que devengo honorarios y que presento anta el ente territorial la petición que dio lugar al acto denegatorio.

Aseguró que la pruebas permiten inferir un vicio respecto del acto atacado, pues el funcionario que lo expidió carecía de competencia legal para pronunciarse sobre tal solicitud, en tanto la actuación que origino la petición debió ser dirigida hacia la entidad competente, para el caso concreto, la Mesa Directiva del H. Concejo Municipal de San Juan Nepomuceno, a fin de que en esa sede oficial se diera una respuesta con incidencia directa sobre la situación jurídica del concejal.

Explicó que no obstante la incompetencia, ello no tiene incidencia sobre la pretensión de restablecimiento del actor, pues el juez contencioso no puede pronunciarse sobre una reivindicación de esa naturaleza, precisamente porque el juicio de legalidad no gravita sobre la decisión del órgano competente y dado que no existe acto administrativo expreso ni ficto de la autoridad con competencia para pronunciarse sobre el objeto de la solicitud.

5. Recurso de apelación.

La apoderada de la parte demandante resiste la sentencia por cuanto a partir de la reforma de la ley 617 del 200 el reconocimiento de honorarios a los concejales por sesión debe comprender todos los factores salariales tales como: sueldo, prima, vacaciones, cesantías, gastos de representación, bonificación, viáticos y demás prestaciones que corresponde al alcalde.

Insiste en que durante los periodos 2004 a 2007 solo le reconocieron al actor por honorarios el equivalente al salario básico del alcalde por sesión.

Aduce que lo que impera es la aplicación del artículo 20 de la ley 617 del 2000 que indica que los honorarios deben equivaler el 100% del salario que corresponde al respectivo alcalde incluyendo todos los factores salariales.

Se apoya en el concepto de salario desarrollado desde la Corte Constitucional en la sentencia C – 521 de 1995, así como en el artículo 42 del decreto 1042 de 1978

6. Concepto del ministerio público.

El Ministerio Público no emitió concepto.

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de las mismas – artículo 207 CPACA -. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de la sentencia referida.

4.2. Marco jurídico del recurso de apelación.

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *ad quem* en lo que respecta a la apelación. Para tal efecto, conviene señalar que el *a quo* en la sentencia desata una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la virtud de poner fin a la diferencia, y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del C.G.P., que consagra:

“Art. 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se adopta en primera instancia, por lo cual, los demás aspectos diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que operan tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el *ad quem*: “*tantum devolutum quantum appellatum*”.

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la no reformatio in pejus, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

4.3. Problema jurídico.

La sentencia enseña una evidente contradicción ya que, se activa el tamiz de la de la jurisdicción, realizando el juicio de legalidad del acto demandado (al punto que terminó anulándolo por una de las causales legales de anulación), es decir, resolviendo el fondo del asunto, pero a renglón seguido se declara la ineptitud sustantiva de la demanda.

El recurso por su parte, cuestiona el fallo pero por considerar que el actor tiene derecho a la prestación reclamada y en el entendimiento (según se interpreta) que se negó el restablecimiento del derecho.

13-001-33-33-002-2013-00269-01

Así las cosas, es menester en principio aclarar si en el caso particular adolece de incompetencia el alcalde para pagar los honorarios reclamados, para posteriormente resolver ¿Si en efecto, del alcance del artículo 20 de la ley 617 del 2000 emerge que los honorarios de los concejales deben equivaler al salario del alcalde con todos los factores salariales o si los mismos equivalente al salario básico?

4.4. Tesis.

Se REVOCARÁ la sentencia apelada para abolir la declaración de ineptitud sustantiva de la demanda, la declaratoria de nulidad decretada y en su lugar negar las suplicas por carencia del derecho, aclarándose que en el caso concreto no es correcto hablar de incompetencia frente a la decisión de negar el pago de honorarios reajustados, pues ello, a la luz de la Constitución Política si es del resorte del alcalde.

La negativa se basará en que la norma invocaba como violada (artículo 20 de la ley 617 del 2000) no comporta la idea amplia de salario.

4.5. Marco normativo y jurisprudencial.

De las atribuciones de los alcaldes a la luz de la Constitución Política de 1991 y la ley.

Por expreso mandato constitucional, los alcaldes municipales son quienes ordenan los gastos del respectivo municipio, con cargo al presupuesto. Así lo dispone la Constitución Política en el artículo 315, en su numeral 9

“Art. 315.- Son atribuciones del alcalde:

(....)

9) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

(....)”

En línea con la norma superior, el ordenamiento legal confirma esa atribución de los alcaldes en materia de ordenación del gasto. Véase la ley 136 de 1994:

“ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la

13-001-33-33-002-2013-00269-01

Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

(...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.”

Del régimen jurídico de los concejales.

La Constitución Política dispone que los concejales no tienen la condición de empleados públicos -pero sí de servidores públicos- y delegó en el legislador la competencia para establecer los parámetros bajo los cuales pueden percibir honorarios.

Es así, en el artículo 312 establece:

“Artículo 312. <modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007> *En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.*

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos.

Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

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

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.”

En desarrollo de dicha regla, se expidió la Ley 136 de 1994 que, en lo que atañe con el pago de honorarios, prescribió:

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



(...)

Artículo 66. 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. En los municipios de Categorías Tercera y Cuarta, serán equivalentes al setenta y cinco por ciento (75 %) del salario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones en el mes. En los municipios de las demás categorías, serán equivalentes al cincuenta por ciento (50 %) del salario diario del alcalde y hasta por doce (12) 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 aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales."

Ahora bien, el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, fue modificado por el 20 de la Ley 617 de 2000, en los siguientes términos:

"Artículo 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100 %) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.



13-001-33-33-002-2013-00269-01

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, éstos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo. *Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4a. de 1992."*

Las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 fueron modificadas por la Ley 1148 de 10 de julio de 2007, que en lo pertinente para el asunto objeto de estudio, dispuso:

"Artículo 7. *El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, quedará así:*

Artículo 66. *Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100 %) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.*

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta, se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.



13-001-33-33-002-2013-00269-01

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4 de 1992.”

Ya en lo que respecta a la naturaleza de los honorarios que reciben los concejales, la Corte Constitucional en sentencia C-043 de 2003, expresó:

“La primera de estas consideraciones partiría de la misma norma constitucional, que establece que los servicios de los concejales serán remunerados mediante ‘honorarios’, concepto jurídico que corresponde a la **retribución de servicios prestados por fuera de la relación laboral proveniente del contrato de trabajo o de la llamada situación legal y reglamentaria.**”

En la misma línea de pensamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹, precisó:

“El concepto de honorario en su acepción etimológica “suele aplicarse ‘al que tiene los honores y no la propiedad de una dignidad o empleo’ y en este sentido hablamos de presidente honorario, alcalde honorario, etc. Utilizada en plural, adquiere el significado de beneficio o retribución que se da con honor: es el ‘estipendio o sueldo que se da a uno por su trabajo en algún arte liberal’ (Diccionario de la Lengua Española), o con mayor precisión conceptual, porque no es admisible confundir este vocablo con el salario, del que es sustancialmente diferente (Enciclopedia Jurídica) ... los honorarios son asimilados a los estipendios que se conceden por ciertos trabajos, generalmente de los profesionales liberales, en que no hay relación de dependencia, ni jurídica, ni técnica, como tampoco económica, entre las partes, y donde la retribución es fijada conforme a su honor por el que desempeña la actividad o presta los servicios ... Por extensión, los honorarios están también destinados a remunerar –siempre sin efectos prestacionales - la asistencia a sesiones de ciertas corporaciones públicas o de juntas directivas, técnicas, asesoras, etc.”, de ahí que para los concejales, sean éstos distritales o municipales, los honorarios constituyen la contraprestación que por su asistencia a cada una de las sesiones de la respectiva Corporación establece la Constitución en su favor; y la ley, en este caso la 617 de 2000, determina y reconoce.”

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de agosto de 2006. Expediente 11001-03-06-000-2006-00070-00 (1760). Consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

² Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 444 del 14 de mayo de 1992.

En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con fundamento en el referido marco normativo, ha sostenido de manera reiterada que **los honorarios de los concejales no tienen las características propias de una remuneración laboral**. En tal sentido, en diferentes pronunciamientos ha advertido:

*“Adicionalmente habrá de expresarse que los concejales no se encuentran vinculados laboralmente con la administración municipal, puesto que no lo están por un contrato de trabajo o por una relación legal y reglamentaria, pues son servidores públicos elegidos popularmente como miembros de una corporación administrativa que **no les asiste el derecho a salarios ni a prestaciones sociales otorgadas por la ley para los funcionarios públicos**. Se trata pues de una retribución por sus servicios -a título de honorarios-, situación ésta regida por normas especiales y que difieren esencialmente de las aplicadas a los demás servidores públicos vinculados laboralmente.”³*

*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.”⁴*

*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***

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Alberto Arango Mantilla. Sentencia del 6 de octubre de 2005. Expediente 4281-04.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 26 de mayo de 2011. Expediente 2005-01986-01, Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Reiterada en sentencia del 30 de junio de 2011. Expediente 2006-08329-01, de la misma Consejera.

13-001-33-33-002-2013-00269-01

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.⁵

Conforme con los anteriores preceptos, para la Sala es claro que el pago de honorarios no ostenta las características propias de una remuneración laboral, ni constituye derecho alguno para efectos de reconocimiento de prestaciones sociales. Por ello, la actividad que desempeñan los concejales no está comprendida como objeto de protección de los principios esenciales consignados en el artículo 53 de la misma Carta, que fija las bases del estatuto de trabajo.⁶

4.6. El caso concreto.

A juicio de la Sala no corresponde a las mesas directivas de los concejos municipales emitir la decisión final respecto al reconocimiento y pago de honorarios de los concejales, según puede interpretarse de las normas señaladas en el acápite anterior. De ellas emerge que quien tiene la competencia o atribución respecto al gasto del municipio efectivamente es el alcalde y en esa medida será este quien decida sobre cualquier erogación que tienda a afectar el presupuesto, sin perjuicio, eso sí, de los procedimientos presupuestarios previos que en las más de la veces deben agotarse con asociación incluso de la corporación municipal, para que se pueda disponer.

Por ello, en estrictez, es en el alcalde en quien descansa la decisión final respecto al reconocimiento pago de los honorarios acá reclamados.

Lo anterior no riñe con lo contemplado en el inciso tercero del artículo 65 de la ley 136 de 1994 (norma citada por el *a quo* para concluir la incompetencia), pues de su tenor literal se advierte que la atribución de la mesa directiva de ninguna manera involucra la potestad del reconocimiento monetario, pues lo que explica el enunciado normativo – a juicio de la Sala – es que a la mesa directiva de la corporación le corresponde expedir la resolución que debe anteceder al reconocimiento, es decir, que se trata de un acto previo, de allí la expresión “para efectos del reconocimiento” incorporada en el precepto; ello encuentra sentido, por cuanto es la mesa directiva, como órgano interno del concejo, la llamada a conocer lo que acontece dentro de la corporación y a la que le corresponde definir lo atañedor a la asistencia y participación

⁵ Sentencia del 3 de diciembre de 2009. Expediente 2002-00623-01. Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Sentencia de 9 de febrero de 2012. Expediente 2487-10.

13-001-33-33-002-2013-00269-01

del concejal en las sesiones, aunado a que de allí dependerá el cálculo de las suma a que las tendría derecho el corporado, sin embargo.

Si así no fuere (en gracia de discusión), lo que se interpreta sistemáticamente de las normas incorporadas en el marco normativo de este fallo es que, el burgomaestre es quien manifiesta la voluntad de administración en función del pago de lo que acá se reclama.

Aclarado lo anterior se pasa al otro punto comprendido en problema jurídico.

De acuerdo con lo que viene de comentarse (supra), es claro que el pago de los honorarios de los concejales corresponde al 100 % **del salario básico diario del alcalde**; y que tal retribución no tiene el carácter de remuneración laboral ni constituye derecho alguno para efectos del reconocimiento de prestaciones sociales; por ende, los concejales no pueden pretender que se les pague un valor igual al establecido para los alcaldes.

En suma, las normas que regulan la remuneración de los concejales no establecen que los honorarios que se les liquiden deben ser equivalentes a la remuneración integral mensual del alcalde; lo que indican, es que tal liquidación se haga conforme al salario básico diario que le corresponda, el cual podrá variar según la categoría en la que se encuentre el ente territorial; luego, no tiene derecho el actor a la inclusión de los factores salariales que devenga el alcalde, ya que no existe precepto legal que así lo autorice.

Lo anterior encuentra apoyo además, en sentencia reciente del Consejo de Estado⁷, que ha reiterado que el alcance del artículo 20 de la ley 617 del 2000 no comporta la idea amplia de salario, pues la relación entre el concejal y el ente territorial no involucra las características propias de una relación laboral de la que pueda desprenderse a su vez la remuneración que le es ínsita a ese tipo de relación, ni constituye derecho alguno para efectos de reconocimiento de prestaciones sociales, luego no involucra un objeto de protección de los principios esenciales consignados en el artículo 53 de la misma Carta.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Sentencia de seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00009-01 (2540-14)



13-001-33-33-002-2013-00269-01

Hechas las anteriores precisiones, lo que impera a juicio de la Sala es la REVOCATORIA de la sentencia apelada, para en su lugar negar las súplicas de la demanda.

4.7. Condena en costas en segunda instancia.

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, procede la Sala de Decisión a disponer sobre la condena en costas, bajo los términos previstos en el Código General del Proceso, que en el artículo 365 dispone:

“(…) En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

Así las cosas, se condenará a la parte **demandante** al pago de las costas que efectivamente se hayan causado en ambas instancia por haberse revocado

13-001-33-33-002-2013-00269-01

en su totalidad la sentencia, ordenando al juzgado su liquidación conforme a lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P., incluyéndose en las misma las agencias en derecho, en aplicación del acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura.

DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 001, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia apelada, para en su lugar **NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenase en costas a la parte **demandante;** liquídense en primera instancia de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha -

LOS MAGISTRADOS



ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.

(Ponente)



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Firmado Por:

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE BOLIVAR

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

b278cb4fc541afde21ce018c187721e9d0f19a7b1f3b97cf74a2ffd2e4067272

Documento generado en 12/08/2020 09:17:10 a.m.