



El futuro
es de todos

Mininterior

Al responder cite este numero:

RESPUESTA OFICIAL EXT_S22-00001461-PQRSD-001398-PQR

Bogotá, D.C. 4/03/2022.

Para verificar la autenticidad del documento ingrese [AQUÍ](#) y digite el código de consulta **462597462211122048** o escaneé con su celular el código QR que se registra a continuación.

Señora

Alma Beatriz Lara

Presidenta Concejo municipal de Cubarral

Cubarral, Meta

concejocubarral@hotmail.com



Asunto: Concepto sobre pagos de honorarios de un concejal fallecido. PQRSD-001398 de 11/01/2022.

Respetada señora Presidente del Concejo de Cubarral:

En atención a su petición radicada en esta oficina bajo las PQRSD relacionada en el asunto, a través de la cual formula consulta sobre cuál es el procedimiento a seguir para realizar el pago de honorarios al señor José Ignacio Díaz Sánchez, quien fungió como concejal y falleció el 25 de agosto de 2021, nos permitimos efectuar los siguientes planteamientos:

El día 25 de agosto de 2021, falleció el señor José Ignacio Díaz Sánchez, quien fungía como Honorable Concejal de esta municipalidad, como quiera que al momento de su fallecimiento la corporación se encontraba en periodo ordinario de sesiones, el extinto concejal cumplió con la asistencia y participación en 17 sesiones, las cuales se encuentran para proceso de pago, habido conocimiento de su fallecimiento.

“¿Cuál es el proceso o procedimiento a agotar para realizar el correspondiente pago?”

1. Fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales

La Constitución Política de Colombia, prevé:

“ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los



empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.”

“**ARTICULO 133.** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”

“**ARTICULO 134.** Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

(...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura (...)

“**ARTICULO 312** Modificado por el art. 5, Acto Legislativo 01 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.” (Subrayado es nuestro)

En este orden de ideas, los concejales a pesar de no ser empleados públicos por disposición constitucional, por ser miembros de una corporación administrativa, tienen la calidad de servidores públicos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Nacional, antes citado.

Adicionalmente, tampoco son trabajadores oficiales, tal como concluye el Tribunal



Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, en sentencia SD No. 00122 de 2013 del 22 de agosto de 2013, dentro del radicado No. 05001 23 31 000 2003 03890 00, promovido por el señor Alejandro Decastro González, en acción de simple nulidad, en el que se señaló:

“En conclusión, sobre los concejales puede afirmarse: -Son servidores públicos por determinación de la Constitución Política (Art. 123) y no tienen calidad de empleados públicos ni trabajadores oficiales (Art. 312 ibídem). -No hacen parte de los denominados empleados oficiales (aunque estos también son servidores) porque su condición es especial, son servidores 'miembros de corporaciones públicas' (Art. 123 ibídem). -Su estatuto es propio, especial, está señalado en la Constitución, la ley y los reglamentos (arts. 293 y 312 C.P. ley 136 de 1994 y decreto-ley 1421 de 1993) y es distinto de los estatutos que rigen a otros servidores públicos (Art. 125 C.P., ley 4a. de 1992); y también es diferente de los previstos para los trabajadores particulares en general (Códigos Laboral y de Procedimiento Laboral)”.

Ahora bien, la Ley 136 de 1994 “**Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.**”, contempla en su artículo 21: “En cada municipio habrá una corporación administrativa, cuyos miembros serán elegidos popularmente para períodos de tres (3) años, y que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros”.

Así mismo en su artículo 23 reza:

“**ARTICULO 23 Período de sesiones.** Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

1. a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

1. b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio;

1. c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.



Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

“**ARTÍCULO 51.- Faltas absolutas.** Son faltas absolutas de los concejales:

1. A) La muerte (...)”

“**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. (Subrayada fuera del texto original)
(...)

“**ARTÍCULO 66.** Modificado por el artículo 2 de la Ley 2075 de 2021: Atendiendo la categorización establecida en la Ley [617](#) de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, será señalado en la siguiente tabla:

Categoría especial: \$516.604
Primera categoría: \$437.723
Segunda categoría: \$316.394
Tercera categoría: \$253.797
Cuarta categoría: \$212.312
Quinta categoría: \$212.312
Sexta categoría: \$212.312

A partir del primero (1º) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año.

Adicional a ello, el artículo 68 de la citada ley reconoce que los concejales tienen derecho a



un seguro de vida y de salud, el cual reza:

“ARTÍCULO 68.- Seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este Artículo.

Nota: (Texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-043](#) de 2003 conforme a lo expuesto en su parte resolutive.)

(...)

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

PARÁGRAFO.- El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio.

Sobre estas pólizas el artículo 3 de la Ley 1148 de 2007 dispone:

"Contratación de la póliza de vida para concejales. Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los concejales, no se toman en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000."

Por su parte, la Ley 1551 de 2012 modificada por la Ley 2075 de 2021, consagró:

“ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:
Artículo 23. Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial.

PARÁGRAFO. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios



que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 smmv, se destinará el 0,6% del Sistema General de Participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2o de la Ley 1176 de 2007."

Ahora bien, frente a las acreencias laborales de un fallecido, conviene citar la Ley 1083 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública" que aunque hace alusión expresa a los trabajadores oficiales, establece:

"ARTÍCULO 2.2.32.5 Trámite para el pago del seguro. Solicitado el pago del seguro por la persona o personas titulares del derecho y demostrada su calidad de beneficiarios, conforme a la ley, la entidad, establecimiento o empresa oficial obligado, publicará un aviso en que conste: El nombre del empleado oficial fallecido, el empleo que desempeñaba últimamente, la indicación de la persona o personas que reclaman el pago del seguro y la calidad invocada para tal efecto, con el fin de que todos los posibles beneficiarios se presenten a reclamar.

Dicho aviso se publicará por dos (2) veces en un periódico del lugar en que se tramite el pago del seguro, con un intervalo no menor de quince (15) días entre la publicación de cada aviso.

Transcurrido el término de un (1) mes, contado a partir de la fecha de la publicación del segundo aviso, la entidad obligada efectuará el pago del correspondiente seguro, en la proporción legal, a la persona o personas que hubieren demostrado su derecho, en el evento de que no se suscite ninguna controversia sobre mejor derecho al pago del seguro."

"ARTÍCULO 2.2.32.6 Controversia entre pretendidos beneficiarios. Si se presentare controversia entre los pretendidos beneficiarios del seguro, se suspenderá el pago hasta tanto se decida judicialmente, por medio de sentencia ejecutoriada, a qué persona o personas corresponde el valor del seguro."

Finalmente la Ley 153 de 1887, contempla:

"Artículo 8. Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho."

2. Consideraciones

La Constitución Política de Colombia da fundamento y reconoce a los concejos municipales como las corporaciones públicas de elección popular, así mismo estableció que dichos



concejales serán elegidos por un periodo de cuatro años y serán integrados de acuerdo a la categoría municipal a la que pertenezca de conformidad con la Ley 136 de 1994, la cual puede variar de 7 a 21 concejales por municipio.

Así mismo la Ley 136 de 1994, en su capítulo 3 regula más a fondo a los concejos municipales, es por ello que en su artículo 23 establece como se estipulan los periodos de las sesiones durante los 4 años de su elección; que para el caso en mención los concejales del municipio de Cubarral, del departamento del meta por ser se sexta categoría “sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre”.

En este mismo orden de ideas, dicha ley establece que los concejales que asistan a las sesiones establecidas se les reconocerán honorarios, y estos también varían de acuerdo a la categoría municipal a la que pertenecen, esto de conformidad con el artículo 66 modificado por la Ley 2075 de 2021, la cual establece que para los municipios de categoría tercera a sexta se reconocerán hasta setenta (70) sesiones ordinarias anuales.

Ahora bien en el caso concreto sobre cuál es el proceso o procedimiento a agotar para realizar el correspondiente pago de las 17 sesiones a las cuales alcanzo asistir el hoy difunto José Ignacio Díaz Sánchez, y en razón que la Ley 136 no regula el tema en mención, la Ley 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública” prevé dos posibles soluciones de conformidad con los artículos 2.2.32.5 y 2.2.32.6.

En primera medida la entidad está obligada a publicar un aviso, 2 veces, en un intervalo no menor a 15 días entre uno y otro, el cual debe de contemplar el nombre del empleado oficial fallecido, el empleo que desempeñaba últimamente, la indicación de la persona o personas que reclaman el pago del seguro y la calidad invocada para tal efecto, con el fin de que todos los posibles beneficiarios se presenten a reclamar *y transcurrido un mes, la entidad estará obligada a efectuar el pago correspondiente, en la proporción legal a la personas o personas que demuestren su derecho.*

De igual manera, si se llegare a presentar controversia, se suspenderá el pago a las personas que hayan demostrado su derecho hasta tanto se decida judicialmente, por medio de sentencia ejecutoriada, que indique a qué persona o personas corresponde el valor del seguro, para lo cual se tendrá en cuenta los cinco ordenes sucesorales que contempla el Código Civil, previstos en sus artículos 1045 al 1051.



Adicional a ello, el artículo 123 de la Constitución política reza que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, en la misma carta magna estipula expresamente en el artículo 312 que los concejales no tiene la calidad de empleado público, así mismo el Departamento Administrativo de La Función Pública, mediante concepto 006221 de 2021, manifestó^[1]:

“En consecuencia, los concejales son servidores de elección popular directa que no tienen la calidad de empleados públicos. (...)”

Si bien es cierto los concejales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, es evidente que existe un vacío normativo y legal sobre el procedimiento del pago de las sesiones asistidas por el concejal fallecido; sin embargo, **la Ley 153 de 1887 en su artículo 8 da fundamento a una figura muy importante como lo es la analogía** la cual es muy común en nuestro ordenamiento debido a la inexistencia de normas que regulen temas específicos.

En este sentido, La H. Corte Suprema de Justicia, en sentencia C/083 – 95, define la analogía como *“la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma”*.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 2274 de 10 de noviembre 2015, ha especificado los tres supuestos que se deben analizar y tener en cuenta al momento de aplicar la analogía, que son:

- (i) *un asunto o conflicto que debe resolverse*
- (ii) *la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto*
- (iii) *una ley que regula casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho.*

De acuerdo con lo anterior, al presentarse alguna de estas condiciones, daría lugar a la aplicación de la ley análoga o semejante.

En el caso concreto, tenemos que la Ley 136 de 1994 es la ley especial aplicable a los concejales, la cual, si bien no establece cuál es el procedimiento a agotar frente al pago de los honorarios de un concejal fallecido, la Ley 1083 de 2015 establece cómo es el reconocimiento de dicho derecho.



Finalmente, pese a que, como lo manifiesta la carta magna, los concejales no son considerados empleados públicos, como tampoco según se anotó trabajadores oficiales, en el caso específico se puede aplicar por analogía el proceso establecido en la Ley 1083 de 2015 para llevar el pago de las acreencias laborales a los que demuestren su derecho.

3. Conclusión

De conformidad con los planteamientos constitucionales, legales y jurisprudenciales esbozados en el presente escrito, esta oficina procede a responder su interrogante, en los siguientes términos:

“¿Cuál es el proceso o procedimiento a agotar para realizar el correspondiente pago?”

Debido a la inexistencia de normas que regulen el tema en específico, esta oficina es de la opinión que resultaría aplicable la figura de la analogía frente al proceso que regula la Ley 1083 de 2005 en su artículo 2.2.32.5 respecto al pago de los derechos laborales o en su defecto si llegase a existir controversia sobre el pago de los mismos se suspenderá el pago hasta tanto se decida judicialmente, por medio de sentencia ejecutoriada.

4. Naturaleza del Concepto.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, y por lo tanto, no compromete la responsabilidad del Ministerio, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, es solo un criterio orientador.

[1] <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=150807>

Cordialmente,

Cordialmente,

Lucia Soriano

Jefe – Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Interior

Elaboró: María Camila Uruena Martínez

Revisó: Jeannette Patricia Muñoz Nieto



El futuro
es de todos

Mininterior

Aprobó: Lucía Soriano

OFICIAL

Código postal 111711 - Bogotá D.C., Colombia
Calle 12B #8-46 - Conmutador (1) 242 74 00 - Línea gratuita 018000910403
www.mininterior.gov.co - servicioalciudadano@mininterior.gov.co