



Sentencia 55 de 2001 Consejo de Estado

EDIL - Honorarios / HONORARIOS - Edil / DECRETO 1421 DE 1993 - Acción de nulidad por inconstitucionalidad. Artículo 72 / ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD - Decreto 1421 de 1993 artículo 72 / DISTRITO CAPITAL - Remuneración ediles / ACALDE LOCAL - Remuneración

Se pretende la nulidad, por considerarla inconstitucional de la disposición consagrada en el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, en cuanto dispone: A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Entendida la remuneración del alcalde local, como la asignada en las escalas de remuneración, según el nivel y categoría descrito en el Acuerdo 37 de 1993, la cual está compuesta por la asignación básica y los gastos de representación, la disposición acusada no resulta violatoria de las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda; ella per se, no incurre en ningún trato discriminatorio o infundado, pues debe analizarse de manera objetiva atendiendo los factores propios del cargo en los términos ya indicados, sin apreciaciones subjetivas o atinentes a factores que se relacionan directamente con la persona que lo desempeña. En conclusión, el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993 no resulta violatorio de los artículos 13 y 53 de la Carta Política, en los términos pretendidos por el demandante.

[Ver art. 4 Acuerdo Distrital 37 de 1993](#)

[Ver art. 72 Decreto Ley 1421 de 1993](#)

[Ver Concepto Secretaría General 45 de 2002](#)

[Ver Sentencia Tribunal Administrativo de C/marca. 6990-99 de 2002, Ver el Fallo del Consejo de Estado 7355-01 de 2004](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

Bogotá, D.C., septiembre once (11) de dos mil uno (2001).

Radicación número: AI-055

Actor: RAFAEL MERCHÁN ÁLVAREZ

Demandado: artículo 72 DECRETO 1421 DE 1993

Referencia: NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

Llegado el momento de decidir y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a dictar sentencia en el asunto de la referencia, previos los siguientes,

ANTECEDENTES

RAFAEL MERCHÁN ALVAREZ actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción consagrada en el numeral 2º del artículo 237 de la Carta Política, pretende la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, cuyo tenor es:

Artículo 72.- Honorarios y seguros.- A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por este decreto a los Concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estará a cargo del respectivo Fondo de Desarrollo Local.

La parte subrayada de la disposición transcrita es la impugnada.

En subsidio pretende se declare la exequibilidad del aparte demandado, condicionada a que, la norma es constitucional siempre y cuando la expresión "remuneración", no comprenda la prima técnica del alcalde local.

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Considera el actor que la parte destacada de la norma transcrita es violatoria de los artículos 13 y 53 de la Constitución, los cuales respectivamente consagran el derecho a la igualdad y el principio "A igual trabajo, igual salario", por cuanto la disposición impugnada genera un trato diferenciado para los distintos ediles de la ciudad sin ninguna justificación.

Lo anterior por cuanto, tal como está planteada la norma, al liquidar los honorarios de los ediles tomando como base la remuneración del alcalde local, se genera una situación discriminatoria entre los ediles de las distintas localidades, pues hay que tener en cuenta que la remuneración del alcalde local comprende el salario básico, gastos de representación y la prima técnica por estudios y por experiencia.

Afirma el demandante que no todos los alcaldes de las 20 localidades reciben una misma remuneración, puesto que no todos tienen los mismos estudios y experiencia, dándose la posibilidad de que simplemente no puedan acceder a la prima técnica por no cumplir los requisitos legalmente establecidos para ese efecto. Como los honorarios de los ediles varían según el monto de la prima técnica asignada al respectivo alcalde local, se genera así el trato diferente.

Ni la Constitución Nacional, ni el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, establecen jerarquías entre las localidades, por ende, entre los ediles no se puede afirmar que la diferenciación obedezca a la importancia de la respectiva localidad como criterio diferenciador. Los 184 ediles de Santafé de Bogotá se encuentran en el mismo status, lo que contradictoriamente no se refleja en sus honorarios.

La diferencia en los honorarios de los ediles, depende de un hecho ajeno a estos, como lo son los estudios y la experiencia del alcalde de la localidad a la cual pertenezca.

En el desempeño del cargo, la experiencia laboral o la trayectoria académica del edil no juegan papel determinante para el distinto reconocimiento pecuniario a su labor, el hecho contingente y sin ninguna relación directa con el trabajo que desempeña el edil, como lo es la prima técnica del alcalde local si lo hace.

Por las mismas razones considera que la norma acusada viola el artículo 53 de la Constitución en cuanto ordena que la ley correspondiente el estatuto del trabajo tendrá en cuenta entre otros principios mínimos fundamentales la remuneración proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, la norma acusada, repugna a la Constitución, dice, el hecho de que el trabajo desempeñado por una persona, obtenga una remuneración distinta a otra que lleva a cabo exactamente la misma tarea, como ocurre en el caso de los ediles, genera un trato desigualitario.

Contestación de la demanda.- Contestaron la demanda el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior, así:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Se opone a la prosperidad de las peticiones de la demanda; expresa que los ediles no son empleados de la administración, aunque sí son servidores públicos. En consecuencia, no tienen una relación laboral con la administración distrital, de allí que por ley, lo que reciben son honorarios, concepto diferente al de salario, por lo tanto no es procedente aplicar a éstos, las normas que rigen para los salarios, ni el principio alegado por el actor: "a trabajo igual, salario igual".

La norma acusada otorga a todos los ediles, el mismo tratamiento frente a la ley, esto es, el derecho a percibir como honorarios, por cada sesión plenaria u ordinaria a la que asistan, un valor equivalente a la veinteava parte de la remuneración del alcalde.

Lo anterior significa que, el valor mensual a percibir por cada edil, dependerá del número de sesiones a las que asista, es decir los ediles pueden asistir a todas las sesiones programadas y otros no, luego su remuneración mensual variará, sin que por ello, se modifique la remuneración que corresponda por cada sesión.

Desde un punto de vista objetivo, la norma demandada le otorga a los ediles del Distrito Capital un tratamiento igual, sin que se den tratamientos discriminatorios por motivos de sexo, religión, opinión política, raza, situación familiar, lengua o cualesquiera otra situación particular.

De conformidad con el Acuerdo 37 de 1993, el cargo de alcalde local corresponde a un cargo del nivel directivo de la administración central grado 23; tiene asignación básica mensual, gastos de representación equivalentes al 30% del sueldo, lo mismo, que al nivel directivo le corresponde una prima técnica, le corresponde una prima técnica hasta del 50% de la asignación básica mensual.

Si bien en la práctica pueden presentarse diferencias de remuneración entre los ediles de una y otra junta administradora local, originadas en el mayor o menor porcentaje de prima técnica de cada alcalde local, también es cierto que cada una de estas juntas actúa exclusivamente en su localidad y aún cuando en apariencia, por las funciones legales asignadas, todas cumplen las mismas funciones, la gestión de una y otra son diferentes, por ser diferentes los intereses, las características de una y otra localidad.

El valor de la prima técnica del alcalde local obedece a la gestión que en pro de los intereses de la localidad realicen los respectivos ediles, puesto que estos son quienes deben conformar, con quienes reúnan las mejores calidades y condiciones para ocupar el cargo, la terna para el nombramiento del alcalde local. Entre mayores calidades posean los candidatos, mayores posibilidades tendrán de obtener el máximo porcentaje permitido en la ley como prima técnica, factor que va a ser determinante de la remuneración que le corresponde a los ediles de la localidad.

El hecho de que el valor real de la veinteava parte de la remuneración de los ediles locales difiera de una localidad a otra, no implica per se tratamiento desigual o discriminatorio entre los ediles de las diferentes localidades, pues a todos corresponde, la veinteava parte de la

remuneración del respectivo alcalde local, por cada sesión a la que asistían.

El Ministerio del Interior (folios 106 y siguientes): Igualmente se opone a la prosperidad de las súplicas de la demanda por estimar que no se presenta violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, ni se vislumbra violación del artículo 53 ibídem, en síntesis porque según lo ha expresado la jurisprudencia, la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad, es decir, en virtud del merecimiento hay una adecuación entre el empleado y el cargo sin diferencias ajenas a la eficiencia y eficacia. El inciso tercero del artículo 322 de la Constitución Nacional establece que el territorio del Distrito Capital se dividirá en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y con sus correspondientes competencias y funciones administrativas, siendo estos entes descentralizados territorialmente, diferenciándose todas ellas entre sí.

No se vislumbra violación al artículo 53 de la C.N., pues según el inciso 3º del artículo 312 ibídem, la ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios, por su asistencia a sesiones, entendiendo que el concepto de honorarios para los ediles de las juntas administradoras locales al igual que para los Concejales del Distrito Capital, se expresa como una contraprestación por su asistencia a sesiones y no como salario de los mismos.

EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado, pide se acceda a las súplicas de la demanda en resumen, por lo siguiente:

Como antecedentes del acto acusado es dable recordar que la C.N., arts. 322 a 324, estableció el régimen especial para la capital de la República. En las disposiciones subsiguientes se establece entre otras, la división del territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, se asigna a las autoridades locales por no menos de siete ediles, la elección de estos, para períodos de tres (3) años y la designación de los alcaldes locales, de ternas enviadas por las correspondientes juntas administradoras. Se prohíbe a los ediles, al igual que a los Concejales la participación en juntas directivas de las entidades descentralizadas.

La norma acusada, establece un punto de partida para calcular el monto de los honorarios, de los miembros de las juntas administradoras locales, remuneración que reciba el alcalde de la localidad respectiva.

Los alcaldes, al igual que muchos otros funcionarios del Estado tienen derecho, dada la entidad de su oficio, además del salario básico asignado al cargo, gastos de representación y prima técnica, si el funcionario clasifica en ese género.

Considera la Corte que el reconocimiento de estas primas técnicas, se funda en un fin constitucional importante, busca atraer a la función pública a personas de excelente preparación, a fin de que se desempeñen en cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos especializados o para que asuman labores de dirección de especial importancia, lo cual es un desarrollo de los principios de eficacia, moralidad, economía y celeridad.

De lo anterior, debe colegirse, dice el señor Procurador, que en un país donde impera más la política que la técnica en posiciones eminentemente políticas como las alcaldías, no todos quienes las ocupan, ostentan formación altamente calificada, ni los estudios especializados, ni la experiencia profesional que hagan presumir en ellos la excelente preparación para el merecimiento de la prima técnica.

Como bien puede observarse, dice el Agente del Ministerio Público, aun el profesional que en defensa del acto acusado, representa a la administración, reconoce que existen diferencias en el reconocimiento y pago de la prima técnica puesto que ésta se confiere a personas especiales consideraciones y que su otorgamiento, se produce "intuitu personae", es decir en razón exclusivamente de la persona a quien se le confiere.

Si ello es así, si algunos alcaldes locales la reciben y otros no, esta circunstancia tan personal debe tener efectos solamente para ellos mismos, nunca para los ediles que no tienen por qué compartir la suerte ya sea benéfica, ya desafortunada del alcalde de su localidad.

Más adelante expresa:

Y es ilógico el parangón por cuanto, si bien esta agencia del Ministerio Público como lo acaba de expresar, estima que la prima técnica es una concesión particular, atinente, con carácter exclusivo, a quien la recibe y sin efectos colaterales en beneficio de quienes no ostentan las mismas calificaciones académicas, y no compartiendo tampoco lo dispuesto en el artículo que se ha transcrita, queda sin embargo la diferencia con los alcaldes locales en cuanto el Alcalde Mayor es solo uno y el Concejo Distrital es solo uno; en cambio, los alcaldes locales son varios como varias son, desde luego, las juntas administradoras.

Para resolver, se

C O N S I D E R A

De conformidad con el ordinal 2º del artículo 237 de la Carta Política, en armonía con el numeral 9º del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, resolver la presente acción de nulidad por inconstitucionalidad, en el siguiente orden:

El señor RAFAEL MERCÓN ALVAREZ, pretende la nulidad, por considerarla inconstitucional la disposición consagrada en el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, en cuanto dispone:

A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20).

Se plantea en la demanda que la parte destacada de la disposición transcrita es violatoria del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, y que, igualmente desconoce el artículo 53 ibidem, en cuanto señala que en el estatuto del trabajo deberán tenerse en cuenta entre otros principios mínimos fundamentales "... remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo ..."-

Lo anterior por cuanto, al liquidar los honorarios de los ediles tomando como base "la remuneración del alcalde local", se genera una situación de desigualdad entre los ediles de los distintos localidades, pues la remuneración de los alcaldes locales está conformada por la asignación básica, gastos de representación y prima técnica y no todos los alcaldes de las 20 localidades de la ciudad reciben una misma remuneración, puesto que no todos tienen los mismos estudios y experiencia, que los hace mercedores a la prima técnica.

En esas condiciones, los ediles de una localidad donde el alcalde no recibe prima técnica, resultan percibiendo menos honorarios que en las localidades donde sí las percibe el respectivo alcalde.

El problema jurídico se resuelve en el siguiente orden:

La Carta Política, artículos 322 y siguientes, se ocupa de la organización del Distrito Capital, señala cómo se determina su régimen político, fiscal y administrativo, prevé que el territorio distrital se dividirá en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, que en cada una de tales localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, integrada por no menos de siete ediles. Los alcaldes locales, serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.

Estima la Sala que la expresión "remuneración" que utiliza el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, al establecer que a los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en día distinto a los de aquellas, y que por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local dividida por veinte (20), debe ser entendida como aquella que se fija en la respectiva escala salarial para el cargo, atendiendo factores propios del empleo, tales como el nivel al cual pertenece, responsabilidades y naturaleza del mismo, independientemente de factores inherentes a la persona que lo desempeña.

Así, por vía de ejemplo, según el Acuerdo 37 de 1993, por el cual se fija la remuneración y el sistema de clasificación para las distintas categorías de empleos en la Administración central de Santafé de Bogotá, D.C., el cargo de alcalde local, se ubica en el nivel directivo de la administración central del Distrito Capital, en la escala salarial allí establecida, le corresponde asignación básica y gastos de representación. Esa es la remuneración correspondiente al cargo.

La prima técnica, definida como un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado, a empleados altamente calificados, se otorga con base en estudios y experiencia, es un factor relacionado con la persona, no con el cargo, por lo tanto no puede ser entendida como factor constitutivo de remuneración del alcalde local en forma genérica para calcular los honorarios de los ediles.

El mismo Acuerdo 37 de 1993, previó la prima técnica para el nivel directivo hasta el 50%, supeditado su reconocimiento a la reglamentación que para el efecto expida el Alcalde mayor y en el parágrafo 1º del mismo artículo 6º dispuso:

Hasta tanto el Alcalde mayor reglamente la prima técnica de que trata el inciso 2º del artículo anterior, la misma se seguirá reconociendo con base en la normatividad vigente.

Así pues, entendida la remuneración del alcalde local, como la asignada en las escalas de remuneración, según el nivel y categoría descrito en el Acuerdo antes mencionado, la cual está compuesta por la asignación básica y los gastos de representación, la disposición acusada no resulta violatoria de las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda; ella per se, no incurre en ningún trato discriminatorio o infundado, pues debe analizarse de manera objetiva atendiendo los factores propios del cargo en los términos ya indicados, sin apreciaciones subjetivas o atinentes a factores que se relacionan directamente con la persona que lo desempeña.

En conclusión, el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993 no resulta violatorio de los artículos 13 y 53 de la Carta Política, en los términos pretendidos por el demandante.

Entendida la "remuneración" del alcalde local para efectos de reconocimiento y pago de los honorarios a los ediles, como aquella constituida por los factores correspondientes al cargo (asignación y gastos de representación) y que de su literalidad no se deduce violación de los artículos 13 y 53 de la Carta Política, por las razones ya expuestas, la Sala se encuentra relevada de exponer disquisiciones adicionales alrededor de la petición subsidiaria que el actor hace consistir en que, de no prosperar la solicitud de nulidad por inconstitucionalidad de la norma acusada, se declare exequible condicionada a que la expresión "remuneración" no comprende la prima técnica del alcalde.

Se denegarán en consecuencia las súplicas de la demanda.

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

F A L L A:

DENIÉGANSE las súplicas de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta sentencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada la presente providencia, ARCHÍVESE el expediente.

Discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada el día 11 de septiembre de 2001.

MANUEL S. URUETA AYOLA

Presidente

JESÚS M. CARRILLO BALLESTEROS

Vicepresidente

MARIO RAFAEL ALARIO MÉNDEZ

GABRIEL MENDOZA MARTELO

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

GERMAN AYALA MANTILLA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

DARÍO QUIÑONES PINILLA

TARSICIO CÁCERES TORO

ALBERTO ARANGO MANTILLA

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

RICARDO HOYOS DUQUE

REINALDO CHAVARRO BURITICA

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

ROBERTO MEDINA LOPEZ

MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ

JESÚS M. LEMOS BUSTAMANTE

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

CAMILO ARGINIEGAS

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

OLGA INÉS NAVARRETE B.

ALIER E. HERNÁNDEZ ENRIQUEZ

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 10:55:57