



Sentencia 043 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-043/03

Referencia: expediente D-4169

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 69 (parcial) de la Ley 136 de 1994.

Actor: Camilo Andrés Torres Méndez

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil tres (2003).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Camilo Andrés Torres Méndez presentó ante la Corte Constitucional demanda contra el artículo 69 (parcial) de la Ley 136 de 1994. El actor considera que estas normas atentan contra los artículos 13 y 48 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma, dentro del cual se subrayan los apartes parcialmente demandados:

"Ley 136 de 1994

(junio 2)

"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

"...

"ARTICULO 69o. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD EN CASO DE REEMPLAZO POR VACANCIA. En caso de faltas absolutas, quienes sean llamados a ocupar el cargo de concejal tendrán derecho a los beneficios a que se refiere el artículo anterior, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período correspondiente a la vacante, según el caso.

"En caso de falta absoluta quién sea llamado a ocupar el cargo de concejal tendrá estos mismos derechos desde el momento de su posesión."

III. LA DEMANDA

Afirma la demanda que de conformidad con las normas de la Ley 136 de 1994 los concejales titulares tienen derecho, durante el período para el cual resultan elegidos, a un seguro de vida y de salud cuando concurren ordinariamente a las sesiones del respectivo concejo municipal. De igual manera, la misma Constitución Política y la Ley 136 prevén que "Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral."¹

Ahora bien, a juicio del actor, el artículo 69 que parcialmente demanda desconoce los derechos a la igualdad y a la seguridad social, cuando establece que el seguro de vida y de asistencia médica a que se refiere cobija solamente a quienes entran a reemplazar a los concejales por faltas absolutas, dejando por fuera a quienes lo hacen en caso de vacancia temporal. Dado que quien reemplaza a un concejal realiza las mismas funciones que el titular indistintamente de que supla una falta absoluta o temporal y queda sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades, no encuentra el demandante una razón suficiente para que la ley establezca que el beneficio de los seguros médico y de vida cobija exclusivamente a quienes suplen faltas absolutas.

Para el actor no existe un objetivo claro que justifique el trato discriminatorio y desproporcionado que dispensa la norma que acusa, por lo cual la misma no supera un test de igualdad llevado a cabo según los parámetros que para ese efecto ha trazado esta Corporación. A su parecer, la

disposición crea una clasificación "sospechosa" que amerita un examen estricto de igualdad en los términos del test que suele emplear la Corte Constitucional. Sobre este mismo punto, agrega que si en gracia de discusión se esgrimiera que el objetivo perseguido por la norma es el evitar una doble erogación al erario público, este objetivo no sería suficiente para justificar el desconocimiento de los derechos inalienables de la persona.

De otro lado, la diferenciación entre personas que en sentir del demandante introduce la norma que acusa, "afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental como lo sería el derecho irrenunciable a la seguridad social contenido en el artículo 48 de nuestra Carta".

Finalmente, el demandante añade algunas consideraciones que él mismo califica de extrajurídicas, relativas a la violencia ejercida por "muchos sectores bélicos enemigos del orden" que frecuentemente amenazan a los representantes del pueblo, por lo cual el legislador previó los derechos al seguro médico y de vida a que se refiere la norma que acusa. Esta actividad riesgosa, lo es igualmente para quienes suplen vacancias temporales, por lo cual el Estado por razones de justicia, equidad y solidaridad debe proteger también los riesgos en que incurren quienes suplen este tipo de faltas en los concejos municipales.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del término correspondiente, intervino la doctora María Olga Montejo Fernández actuando en representación del Ministerio de la referencia, para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada de la norma parcialmente demandada, a fin de que los beneficios que consagra se hagan extensivos a los miembros de los concejos que suplan faltas temporales. Como soporte de esta solicitud, manifestó que a su parecer es "congruente con los mandatos constitucionales y legales que igualmente los Concejales que suplan vacancias temporales gozan de los beneficios de seguros de vida y de salud durante el tiempo que asuman las funciones de las faltas temporales y de esta manera no se de quebrantamiento alguno al precepto constitucional"

2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

Actuando como director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios intervino oportunamente el doctor Gilberto Toro Giraldo, quien expuso lo siguiente:

Para el ciudadano interveniente resulta necesario que la Corte lleve a cabo una integración normativa entre la disposición parcialmente acusada y lo reglado por el artículo 68 de la misma Ley 136 de 1994, según el cual "sólo los concejales titulares, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica...". De no conformarse esta unidad normativa, señala el interveniente, si por estimarse inconstitucionales se llegaran a retirar del ordenamiento los apartes acusados del artículo 69, el fallo resultaría inocuo, pues la subsistencia del artículo 68, referente exclusivamente a concejales titulares, de todas maneras dejaría por fuera del beneficio de los seguros a los concejales que suplen vacancias temporales.

Hecha la anterior aclaración el ciudadano interveniente recuerda que la Corte, en sede de tutela, tuvo ocasión de pronunciarse sobre el tema del desconocimiento de derechos fundamentales por el no otorgamiento, en ciertos casos, de seguros de vida y de salud a quienes ejercen temporalmente el cargo de concejales. La referencia alude concretamente al pronunciamiento contenido en la Sentencia T-802 de 1998², en donde se tuteló el derecho de una concejal que ejercía un reemplazo temporal en razón de la "ausencia forzosa e involuntaria" del concejal titular de la curul municipal.³ Así mismo, el representante de la Federación Colombiana de Municipios manifiesta que, a su juicio, la Corte reiteró recientemente la jurisprudencia anterior al concluir que existía una discriminación "respecto de quienes acuden a llenar las vacantes temporales", en relación con el derecho a ser amparados por los seguros a que alude la norma ahora demandada.⁴

También cita el interveniente el fallo de junio 8 de 2000 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, en donde dicha Corporación, citando a su vez un concepto de la Sala de consulta y servicio civil del mismo Consejo⁵, consideró que se desconocía el mandato constitucional relativo a la igualdad cuando la Ley 136 de 1994 consagraba prerrogativas sólo en relación con los concejales titulares y con quienes los reemplazan en sus faltas absolutas, "con olvido de quienes ingresan a integrar el concejo municipal reemplazando faltas temporales de los titulares."⁶

Después de hacer el anterior recuento jurisprudencial relativo al problema jurídico que se plantea en la presente demanda, el interveniente agrega que comparte las orientaciones de estos fallos judiciales, pero con dos observaciones: una primera, con la cual pone de presente la enorme diferencia entre el régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y el escaso amparo ofrecido a los concejales municipales por la vía de un seguro civil o comercial. Y otra, relativa a las facultades que, de conformidad con lo preceptuado por la Ley 179 de 1994, deben serle reconocidas al mismo concejo municipal y no al alcalde de la localidad, para contratar los referidos seguros.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el interveniente coadyuva la demanda, solicitando a la Corte que declare la inexequibilidad de la disposición parcialmente acusada, previa la integración normativa que aconseja hacer.

3. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos FASECOLDA

A nombre de la Federación de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA- intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Manuel Guillermo Rueda Serrano, como vicepresidente jurídico de la entidad.

Asegura el interveniente que en tanto que la Constitución y la ley distinguen entre las faltas absolutas y temporales de los concejales, sí existen

razones de fondo para dispensar un trato diferenciado a quienes suplen una y otra categoría de vacancias. Por otro lado afirma que, en adición a lo anterior, para examinar la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada es menester tener en cuenta el principio superior que prohíbe la doble erogación sobre un mismo cargo; en su sentir, el legislador, al disponer que únicamente quienes ejerzan reemplazos por faltas definitivas de los concejales tengan derecho a los seguros de vida y salud a que alude la norma acusada, da estricto cumplimiento a dicho principio consagrado en el artículo 128 de la Constitución Política, según el cual "*(n)adie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.*" Como los seguros a que se refiere el artículo acusado constituyen asignaciones a favor de los concejales que corren a cargo del erario público, debe respetarse el principio contenido en el artículo 128 constitucional.

En cuanto al presunto desconocimiento del derecho a la seguridad social de quienes llevan a cabo reemplazos por faltas temporales de los concejales municipales, que se produciría por la falta respecto de ellos de los seguros a que alude la disposición acusada, el ciudadano interviniante opina que tal desconocimiento no se da, por cuanto los derechos que tienen los concejales y sus suplentes para acceder a la seguridad social están garantizados por las normas de la Ley 100 de 1993, especialmente por el artículo 157 de dicho estatuto⁷. Resalta además, que dentro de las personas excluidas de los beneficios de la Ley 100 de 1993 el artículo 279 de esa Ley no incluye a los concejales municipales ni a sus suplentes, de donde debe concluirse que sus derechos en esta materia no quedan desprotegidos por la falta de los seguros de vida y de salud que consagra la norma demandada. Seguros estos últimos que, hace ver el interviniante, se regulan por normas de derecho civil y comercial y no por el referido régimen de seguridad social contenido en la Ley 100 de 1993.

Con fundamento en los anteriores argumentos, el interviniante a nombre de FASECOLDA solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los apartes demandados del artículos 69 de la Ley 136 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicitó a la Corte pronunciarse sobre la unidad normativa conformada por el artículo parcialmente acusado y el 68 de la misma Ley 136 de 1994, a efectos de declarar la inconstitucionalidad de la expresión "titulares" contenida en el inciso tercero del artículo 68 y la constitucionalidad condicionada del artículo 69 de tal Ley. El condicionamiento consistiría en el entendimiento de que quienes ocupan el cargo de concejal temporalmente, también tienen derecho, por el tiempo en que llenen la vacancia, a ser beneficiarios de los seguros médico y de vida de que trata el artículo 68. En fundamento de esta solicitud expone los siguientes argumentos:

En lo que concierne a la solicitud de integrar una unidad normativa entre la norma acusada y el artículo 68 de la misma Ley 136 de 1994, la vista fiscal hace ver que esta última disposición consagra la misma diferenciación de trato que se establece el artículo 69 acusado, al disponer que "*sólo los concejales titulares, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimientos del seguro de vida y de asistencia médica...*" Por lo anterior, sería necesario que la Corte examinara los dos preceptos, pues de lo contrario sería inocua cualquier declaración de inconstitucionalidad sobre los apartes demandados del artículo 69.

En cuanto al problema jurídico que propone la demanda, relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad y a la seguridad social de quienes suplen vacancias temporales de los concejales municipales, la vista fiscal examina la naturaleza jurídica de las faltas absolutas y temporales de dichos funcionarios a partir de la Constitución y de la ley así como la finalidad que persigue el legislador al conceder los seguros de vida y de asistencia médica a los concejales titulares. Al respecto observa que la razón que llevó al legislador a beneficiar con servicios médico asistenciales y seguro de vida únicamente a quienes desempeñan con vocación de permanencia el cargo de concejal fue la de racionalizar el gasto público. No obstante, el Ministerio Público estima que esta razón no es suficiente para establecer esa restricción, pues a la luz de la Carta son de mayor entidad los derechos que se vinculan al reconocimiento general de estos beneficios, que el objetivo señalado de racionalización del gasto. Así, estima que la disposición es desproporcionada y carente de razón suficiente, en especial si se observa que quienes ocupan temporalmente las curules desempeñan las mismas funciones que los concejales titulares, y están sujetos a los mismos riesgos.

Finalmente el señor procurador manifiesta también no estar de acuerdo con el criterio acogido por esta Corporación en la Sentencia T- 802 de 1998, según el cual el derecho al seguro de vida y de asistencia médica se tendría dependiendo de la duración de la permanencia en la corporación pública municipal. A su juicio, el factor temporal no debe primar, pues el cubrimiento de los derechos a la salud y a la vida no puede mirarse como un premio para quien asista a las sesiones con vocación de permanencia, "ya que dichos beneficios están llamados a cubrir indistintamente, a quien asume el riesgo que implica el desempeño del cargo, riesgo que no es directamente proporcional al tiempo de duración".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, toda vez que las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República.

B. Lo que se debate

2. A juicio del demandante, las expresiones que acusa del artículo 69 de la Ley 136 de 1994 desconocen la Constitución, en cuanto niegan el derecho al seguro de vida y de asistencia médica a quienes son llamados a suplir las vacancias temporales de los concejales; lo anterior por cuanto estos servidores públicos realizan las mismas funciones que llevan a cabo quienes suplen faltas definitivas, a quienes sí se les reconoce este beneficio. De esta manera, no hay razón que permita al legislador dispensarles un trato diferente, con el cual, de contera, se les vulnera el

derecho irrenunciable a la seguridad social.

Uno de los intervenientes sostiene que la prohibición de que existan dobles asignaciones a cargo del erario público justifica la adopción de la medida, aparte de que no se presenta la vulneración del derecho a la seguridad social alegada, pues en todos los casos los concejales suplentes tienen derecho al catálogo de beneficios que dispensa a los afiliados al régimen general de seguridad social la Ley 1000 de 1993. Otras intervenciones y la vista fiscal alegan que la prohibición de doble erogación a cargo del tesoro público no es razón jurídica suficiente que haga legítimo el trato diferente que dispone la norma acusada, que por este aspecto no resulta proporcionado.

Finalmente, tanto el señor procurador como uno de los ciudadanos intervenientes señalan que, para evitar un pronunciamiento inocuo, se hace necesario conformar una unidad normativa con el artículo 68 de la misma Ley acusada.

Conforme con lo anterior, debe la Corte resolver si vulnera las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y a la seguridad social el que la ley disponga que los concejales que suplen faltas temporales no estén cobijados por el seguro de vida y de asistencia médica que sí cubre a quienes ejercen en forma permanente el mismo cargo. Para esos efectos estima que es necesario referirse brevemente a las causas que determinan las suplencias definitivas y las que originan reemplazos temporales en los concejos municipales, así como al régimen salarial y prestacional de los concejales municipales, dispuesto por la ley.

C. Cuestión previa. Unidad normativa

3. La Corte comparte la opinión de quienes sostienen que resulta necesario, para evitar un posible pronunciamiento inocuo, conformar una unidad normativa entre el artículo 68 incisos 1°, 2° y 3° de la Ley 136 de 1994 y el artículo 69 de la misma Ley, parcialmente acusado en esta oportunidad. No considera necesario hacer integración normativa con el inciso 4° del artículo 68 ni con el párrafo de la misma disposición.

El texto del artículo 68 de la Ley 136 de 1994, es el siguiente:

"ARTICULO 68o. 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 médica-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

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

"Solo los concejales titulares, que concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

"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.

"PARAGRAFO. El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio."

Como puede apreciarse, la parte destacada y subrayada de la disposición transcrita restringe el derecho a los seguros a que alude, reservándolo exclusivamente a los concejales *"titulares"*. Este alcance normativo vienen a ser el mismo que tienen las expresiones acusadas del artículo 69, según el cual *"(e)n caso de faltas absolutas"*, quienes sean llamados a ocupar el cargo de concejal tendrán derecho a los beneficios a que se refiere el artículo 68. Como puede verse, una y otra norma disponen que solamente quienes ejercen de manera permanente el cargo de concejal acceden a los seguros de vida y de salud, excluyendo a los concejales suplentes de vacancias temporales.

Reiteradamente la Corte ha entendido que la unidad normativa se presenta, entre otros casos, cuando la disposición acusada está reproducida en otra u otras, o existen más disposiciones que tienen su mismo alcance regulador, por lo cual el pronunciamiento, a fin de no ser inocuo, debe extenderse a todas ellas⁸.

En el presente caso el fenómeno de la unidad normativa está dado por la identidad de materia a la que se refieren el tercer inciso del artículo 68 de la Ley 136 de 1994 y las expresiones acusadas del 69 de la misma Ley, y porque ambas prescriben que sólo quienes ejercen de forma permanente el cargo de concejal son cobijados por el beneficio de ciertos seguros. De tal manera que las razones de exequibilidad o inexequibilidad son igualmente aplicables a ambas disposiciones, por lo cual estima la Corte que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991,⁹ debe llevar a cabo un examen de constitucionalidad que recaiga simultáneamente sobre el artículo acusado y sobre los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 68 anteriormente trascrito.

D. Faltas absolutas y temporales de los concejales

4. De conformidad con lo prescrito por el artículo 261 de la Constitución Política, reformado por el artículo 2° del Acto Legislativo N° 3 de 1993, en las corporaciones públicas de elección popular pueden presentarse faltas absolutas o temporales, las cuales *"serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral."* La misma norma define que son faltas absolutas, además de las establecidas por la ley, las que se causan por muerte, renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva corporación, pérdida de la investidura, incapacidad física permanente y sentencia condenatoria en firme dictada por autoridad judicial competente. En cuanto a las faltas temporales, la disposición superior señala que lo son la suspensión del ejercicio de la investidura popular en virtud de decisión judicial en firme, la licencia sin remuneración, la licencia por incapacidad certificada por médico oficial,

la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor.

Por su parte, los artículos 51 y 52 de la ley 136 de 1994, normas expedidas con base en la autorización expresa concedida en el inciso 2º del Acto Legislativo N° 3 de 1993, desarrollaron la Constitución en lo relativo a las situaciones que configuran las faltas absolutas y las temporales en los concejos municipales. Estas normas dicen lo siguiente:

"Art. 51. Faltas absolutas. Son faltas absolutas de los concejales:

- a) La muerte;
- b) La renuncia aceptada;
- c) La incapacidad física permanente;
- d) La aceptación o desempeño de cualquier cargo o empleo público, de conformidad con lo previsto en el artículo 291 de la Constitución Política;
- e) La declaratoria de nulidad de la elección como concejal;
- f) La destitución del ejercicio del cargo, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación como resultado de un proceso disciplinario;
- g) La interdicción judicial, y
- h) La condena a pena privativa de la libertad."

"Art. 52. Faltas temporales. Son faltas temporales de los concejales:

- a) La licencia;
- b) La incapacidad física transitoria;
- c) La suspensión del ejercicio del cargo a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, como resultado de un proceso disciplinario;
- d) La ausencia forzada e involuntaria;
- e) La suspensión provisional de la elección, dispuesto por la jurisdicción contencioso administrativa, y
- f) La suspensión provisional del desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario o penal."¹⁰

Los concejales que suplen tanto faltas temporales como absolutas, llevan a cabo las mismas funciones que los concejales titulares y están sujetos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

E. Examen del cargo por violación del derecho a la seguridad social. Régimen remuneratorio y prestacional de los concejales

5. Sobre el régimen laboral y prestacional de los concejales municipales, el artículo 312 de la Constitución Política señala en sus incisos segundo y tercero que "*los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos*" y que "*la ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones*".

En desarrollo de las anteriores disposiciones superiores, el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 prescribe que los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias. La misma norma añade que, así mismo, "*tienen derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida y a la atención médica asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales*". Por su parte, el artículo 66 de la misma ley, señala que "*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*."

Las normas anteriores establecen el régimen mediante el cual se remunera a los concejales, asunto que tiene importancia para la resolución del problema jurídico que le plantea a la Corte la presente demanda. En efecto, estudiar las características de este régimen es importante de cara a la eventual vulneración del derecho a la seguridad social de los concejales que suplen faltas temporales; entre otros aspectos, es necesario establecer cuál es el objeto que se persigue obtener con los seguros a que se refiere la norma acusada, y en particular determinar si tienen por finalidad garantizar el referido derecho a la seguridad social. También resulta importante saber si, adicionalmente a esas pólizas, los concejales deben ser afiliados por los municipios al sistema de seguridad social que regula de manera general la Ley 100 de 1993.

El asunto anterior fue examinado por el h. Consejo de Estado¹¹ al resolver la consulta formulada por el entonces Ministro del Interior, por petición del Presidente del Concejo del Distrito Capital, sobre la naturaleza jurídica de la función que desempeñan los Concejales de Santa Fe de Bogotá, su remuneración y seguridad social. En esa oportunidad la Sala de Consulta y Servicio Civil de esa Corporación respondió concretamente a los siguientes interrogantes:

"1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la función que desempeñan los honorables concejales de Santa Fe de Bogotá?

"2. ¿Es constitucionalmente acertado denominar trabajo a la función que desempeñan los honorables concejales de Santa Fe de Bogotá? ¿Si no

se denomina trabajo qué nombre tiene la actividad que desempeñan los concejales en servicio activo?

"3. ¿La actividad que desempeñan los honorables concejales de Santa Fe de Bogotá está comprendida constitucionalmente dentro de la protección prevista en los artículos 25, 26 y 53 de la C.N.?

"4. ¿Calificados en la Constitución Política del país como servidores públicos en general, específicamente los concejales qué clase de trabajadores son?

"5. ¿La calificación de servidores públicos que se da a los honorables concejales adiciona, modifica o ratifica el antiguo concepto de empleados oficiales?

"6. ¿El término honorarios que utiliza la Constitución Política del país para referirse a los honorables concejales está comprendido en los principios esenciales del artículo 53 de la misma Carta? ¿Es o no es una retribución como contraprestación de sus servicios personales?

"7. ¿El concepto de honorarios para los concejales qué tratamiento jurídico debe tener?

"8 ¿Los concejales del país en general y los de Santa Fe de Bogotá en particular tienen derecho a la seguridad social a que se refiere el artículo 48 de la C.N.?

"9. ¿El seguro de vida y la atención médica asistencial a la que se refiere el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 igual al establecido para los servidores públicos municipales puede considerarse como satisfacción del derecho de Seguridad Social para los concejales?

"10. ¿Cuál es la razón de ser de las inhabilidades e incompatibilidades para los concejales?

"11. En relación con los concejales, ¿cuál es el alcance de la siguiente expresión contenida en el artículo 123 de la Constitución Nacional: "Los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento?

"12. ¿Cuál es el alcance de la siguiente afirmación hecha por el honorable Consejo de Estado: "... los concejales ostentan calidad de servidores públicos que señala el artículo 123 de la Constitución pero sin que por ello adquieran la investidura de empleados públicos del Estado. Cumplen como particulares una función pública, de manera que el régimen que los gobierna es especial y diferente al de los empleados públicos" (subrayado en la copia) (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicación número 580 de enero 27 de 1994, Consejero Ponente, Doctor Jaime Betancur Cuartas)". (Negrillas fuera del original)

6. En respuesta a estas preguntas, la Sala de Consulta del h. Consejo de Estado vertió los siguientes conceptos que interesan para resolver el problema jurídico que se plantea en la presente demanda de inconstitucionalidad:

En cuanto a la naturaleza jurídica de la función que llevan a cabo los concejales (de Bogotá o de cualquier municipio), el Consejo de Estado indicó que se trata de la denominada "función pública de carácter administrativo". Sobre si tal actividad era "trabajo", en los términos del artículo 25 de la Constitución Política, y sobre la calidad en que se desempeñaba por parte de los concejales, el Consejo recordó que si bien, de conformidad con lo indicado por el artículo 123 de la Constitución Política¹², los concejales como todos los miembros de las corporaciones públicas son servidores públicos, no por ello pertenecen a las categorías de empleados públicos o trabajadores oficiales.¹³ Agregó que la actividad que realizan en ejercicio de las funciones públicas, como actividad humana que es, puede calificarse de trabajo, pero que éste no les confiere la calidad jurídica de "trabajadores". En cuanto a si la actividad que desempeñan los concejales está comprendida dentro de la protección prevista en el artículo 53 de la Constitución, la Sala de consulta respondió al Ministro del Interior que el término "honorarios" que utiliza el artículo 312 de la Constitución Política al referirse a la remuneración de los concejales¹⁴ llevaba a entender que su actividad no estaba comprendida como objeto de los principios esenciales consignados en el artículo 53 de la misma Carta,¹⁵ que fija las bases del estatuto de trabajo. Añadió que los concejales están sujetos al estatuto especial que les es propio y al régimen de responsabilidades, inhabilidades e incompatibilidades que la misma Carta y la ley les señalan en su condición de servidores públicos.

Al responder al cuestionamiento sobre la naturaleza jurídica de los honorarios recibidos por los concejales, el Consejo de Estado indicó que constituyan la contraprestación por servicios personales, y que su régimen, por disposición constitucional contenida en los artículos 312 inciso 3º y 322 inciso 2º para el caso del capital, era el especial que determinara la ley. El concepto de honorarios para los concejales, dijo, "expresa la contraprestación por su asistencia a las sesiones del concejo".

7. Sobre las dos preguntas que por su temática más interesan al presente asunto constitucional, relativas a si los concejales tienen derecho a la seguridad social a que se refiere el artículo 48 de la Constitución y a si el seguro de vida y de atención médica asistencial a que alude el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 puede considerarse como satisfacción del derecho de seguridad social para los concejales, la Sala de Consulta dijo lo siguiente:

"Teniendo en cuenta los términos del artículo 312, inciso 3º de la Carta, los concejales tienen "derecho a honorarios por sus asistencia a sesiones" de acuerdo con la ley y la seguridad social que se les reconoce en los términos de los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994, y para el distrito capital, el artículo 34 del Decreto 1421 de 1993; esta seguridad debe entenderse apoyada en el artículo 48 trascrito que busca el amparo y garantía de su cobertura en materia de seguridad social, pero se puntualiza que el Estado no ha previsto tal garantía por causa del régimen laboral que ostente el beneficiario, sino en virtud de la universalidad "a todos los habitantes" trabajen o no, sean servidores o particulares. La aplicación de los textos constitucionales, artículos 312 y 48, respalda una seguridad social específica para los concejales que la

ley determina como seguros de vida y salud o atención médica asistencial personal.

"En cuanto a los demás aspectos de la seguridad social, habiéndose deferido a la ley en la norma superior, los concejales quedan sujetos a tal pronunciamiento, de donde se desprende que mientras la ley no incluya otros beneficios de seguridad social, esta materia no podrá entenderse en ningún sentido, como derechos laborales.

"En conclusión, lo anterior significa que los concejales tienen derecho a la seguridad social de la misma manera como está prevista para cualquier otro ciudadano, sólo que corresponde a la ley determinar respecto a cada grupo de servidores la forma y oportunidad como se debe efectuar el reconocimiento. En la actualidad los concejales tienen la seguridad social prevista en los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 34 del Decreto 1421 de 1993, en términos de "seguros de vida y de salud" y de otro lado, también debe advertirse que tal hecho de su inclusión en el régimen de pagos por el Estado tampoco es factor para derivar que en consecuencia sí tienen el estatus de empleado público o cualquier otro que implique prestaciones sociales, porque corresponde a la Constitución y a la ley determinar la naturaleza de la vinculación y el estatuto de sus condiciones especiales."

De lo anterior resulta que la jurisprudencia del alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en esta particular ocasión consideró que el seguro de vida y de atención médica a que se refieren los artículos 68 y 69 de la Ley 136 de 1994, ahora bajo examen, constituía la manera en la cual el legislador había decidido satisfacer el derecho a la seguridad social de los concejales. Así, respecto de estos servidores públicos, los municipios no estarían en la obligación de afiliarlos al sistema general de seguridad social contenido en la Ley 100 de 1993, pues su régimen en este tema es especial.

8. No obstante, poco tiempo después y con ponencia del mismo consejero, la Sala de Consulta y Servicio Civil respondió una nueva pregunta formulada por el Ministro del Interior, esta vez a instancias del Presidente del Concejo de Bogotá¹⁶. En esta ocasión, entre los interrogantes planteados estaban los siguientes que interesan en esta oportunidad:

"1. Si los concejales que reemplazan temporalmente a quien venía ocupando la curul, adquieren los mismos derechos de éstos por el tiempo que dure la vacante temporal.

...

"Adicionalmente el Ministerio desea oír el concepto sobre el seguro de salud, en cuanto a que el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 dispone que los concejales tendrán derecho a la atención médica asistencial igual a la del alcalde. Como este debe estar afiliado a una de las entidades promotoras de salud, según las previsiones de la Ley 100 de 1993, se pregunta:

1. La atención médica - asistencial a que tienen derecho los concejales, ¿se concretiza con la adquisición de un seguro, o mediante la afiliación de los concejales a la entidad promotora de salud que libremente escoga cada edil?

2. Si es a las entidades promotoras de salud: a) ¿El municipio paga la parte del patrono?, b) ¿Con base en qué sumas se liquida el aporte de los concejales?

Para responder los anteriores cuestionamientos, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, entre otros asuntos, consideró lo siguiente que interesa especialmente en el presente proceso de constitucionalidad, y que parece poner en duda la respuesta vertida por la misma Sala anteriormente:

"Tanto el estatuto del Distrito Capital (Decreto 1421 de 1993) como el régimen de organización y funcionamiento de los municipios (Ley 136 / 94) tratan el régimen jurídico de beneficios aplicable a los concejales, en forma parecida; pueden señalarse como elementos comunes el hecho de que ambas legislaciones prevén seguro de vida y pago de honorarios, a cargo del Estado; en cambio el tratamiento del régimen de salud acusa diferencias pues el estatuto especial para la capital de la República (Decreto 1421 / 93, art. 34) dispone "un seguro de salud" en favor de los concejales; en cambio la Ley 136 indica que habrá "atención médica asistencial personal" equivalente a la establecida y "vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales" (art. 65) y luego agrega la misma materia; "los concejales tendrán derecho...a la atención médica asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde"(art. 68, *ibidem*).

"En todo caso, si la primera disposición se refiere a un seguro y la otra al denominado régimen contributivo de seguridad en salud, ello no es relevante en este caso, donde, a pesar de que el consultante cita las dos legislaciones, obviamente a los concejales de Santa Fe de Bogotá se le aplica el estatuto de la Capital porque regula expresamente la materia; por lo tanto, a este régimen especial se limitará el análisis y la respuesta."

Con las anteriores manifestaciones la Sala de Consulta puso en duda su concepto anterior, al dar a entender que los concejales (distintos de los de Bogotá), por tener derecho "a la atención médica asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde" (Ley 136 de 1994 art. 68), eventualmente tendrían acceso a los beneficios del régimen contributivo de seguridad social en salud regulado por la Ley 100 de 1993, dado que los alcaldes están afiliados al mismo.

9. Lo anterior plantea los siguientes cuestionamientos no despejados del todo por el h. Consejo de Estado: i) ¿La Ley 136, al consagrar los seguros a que se refieren las disposiciones bajo examen pretendió satisfacer de esta manera el derecho a la seguridad social de los concejales? ii) ¿La Ley 136 de 1994 dispone la afiliación de los concejales al régimen de seguridad social en salud contemplado en la Ley 100 de 1993?

Un conjunto de consideraciones llevarían a concluir que los seguros a que se refieren las normas bajo examen no pretenden satisfacer el

derecho a la seguridad social de los concejales, y que tampoco existe la obligación a cargo de los municipios de satisfacer tal derecho afiliando a dichos servidores al sistema de seguridad social que regula la Ley 100 de 1993. La primera de estas consideraciones partiría de la misma norma constitucional,¹⁷ 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. De su parte, el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 repite que los miembros de los concejos de las entidades territoriales "tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias." Adicionalmente, el artículo siguiente indica que "el pago de honorarios a los concejales ... no tendrá efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales".

Las anteriores normas excluyen la vinculación de los concejales al municipio como trabajadores o como empleados públicos, a quienes en tal virtud, debiera el municipio, como empleador, garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social. La relación de tales servidores públicos, con esos entes territoriales escaparía a estas categorizaciones, y, por lo tanto, a las consecuencias jurídicas que de ellas se derivaría, como la obligación patronal de garantizar la seguridad social.

La razón de este régimen especial obedecería a que la dedicación de los concejales a sus labores en el concejo municipal no es exclusiva, ni les impide el ejercicio de otra actividad privada, incluso de carácter laboral. El régimen de incompatibilidades que les es aplicable no excluye esta posibilidad, pues en general impide únicamente el desarrollo de otras funciones públicas¹⁸, contrario a lo que sucede con los alcaldes quienes sí desempeñan sus funciones en una situación jurídica legal y reglamentaria, y dentro de cuyo régimen de incompatibilidades sí figura el desempeño de cualquier otro cargo público o privado,¹⁹ siendo remunerados mediante un salario²⁰ en su condición de empleados públicos.²¹

Todo lo anterior indicaría que los seguros de vida y de asistencia médica a que se refieren los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994, estos últimos dos bajo examen, en realidad no pretenderían satisfacer el derecho irrenunciable a la seguridad social de los concejales municipales, ya que esta obligación no incumbría a los municipios. Por lo mismo, los municipios tampoco estarían en la obligación de afiliar a tales servidores al régimen de seguridad social en salud que regula la Ley 100 de 1993.

Empero, la anterior argumentación resulta contraria al tenor de las disposiciones legales y de su interpretación histórica, como pasa a demostrarse:

La Corte observa que dos artículos de la Ley 136 se refieren a que los señores concejales tendrán atención médica-asistencial; los términos de estas normas son los siguientes:

"ARTICULO 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 médica asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.

..."

ARTICULO 68o. 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 médica-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde"

La interpretación literal de las expresiones resaltadas lleva a la conclusión de que los concejales municipales (distintos de los de la ciudad de Bogotá, cuyo régimen es especial) deben estar afiliados por el respectivo municipio al régimen contributivo de seguridad social en salud que define la Ley 100 de 1993, pues tanto el alcalde como los demás servidores públicos municipales lo están. Esta exégesis se ve reforzada por otros argumentos:

- De conformidad con lo prescrito por el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, "los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados..." . *Como puede verse, esta norma, anterior a la expedición de la Ley 136 de 1994, incluye a los concejales, como servidores públicos que son, dentro de la categoría de afiliados al régimen contributivo.*

- Al revisar los antecedentes legislativos del proyecto que devino en Ley 136 de 1994, dentro de la exposición de motivos correspondiente se encuentran las siguientes consideraciones relativas a los seguros a que se refieren las normas bajo examen:

b) Régimen de los concejales.

...

Un gran avance en materia de seguridad social para los concejales, lo constituye sin duda alguna el reconocimiento de seguros de vida y de salud que los ampararán en cuantía razonable en el primer caso, y de manera integral en el segundo...²²

Si, como lo dispone la Ley 100 de 1993, los concejales en su calidad de servidores públicos están afiliados al sistema general de salud que ella regula, debe entonces concluirse que los seguros de vida y salud que el mismo legislador les otorgó posteriormente mediante la Ley 136 de 1994 constituyen, como dice la exposición de motivos, "un avance" en tal materia. Es decir, que constituyen un beneficio adicional al

anteriormente reconocido y no la forma única de satisfacer el derecho a la seguridad social.²³

De esta manera, si los concejales tienen asegurado el derecho a la seguridad social en virtud de la obligación de los municipios de afiliarlos al régimen general de salud regulado por la Ley 100 de 1993, el no pago de los seguros de vida y atención médica a que aluden las disposiciones bajo examen no tiene el alcance de desconocer su derecho irrenunciable a la seguridad social, como lo arguye la demanda. En tal virtud, no prospera este cargo.

F. Finalidad perseguida por el legislador al otorgar el seguro de vida y de asistencia médica a los concejales municipales. Examen del cargo relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad.

10. No obstante lo anterior, cabe preguntarse entonces qué fin persiguió el legislador con el otorgamiento de los seguros de vida y asistencia médica a que aluden las normas bajo examen, concedidos como beneficio adicional o complementario al catálogo de servicios del sistema general regulado por la Ley 100 de 1993. Al respecto, la Corte encuentra que la respuesta a este interrogante ya ha sido dada por la jurisprudencia tanto de esta Corporación como del Consejo de Estado, siendo ambas unánimes en señalar que lo que el legislador pretende es amparar los riesgos de muerte y de salud de los concejales y retribuir de esta forma los servicios prestados al municipio. En este sentido en la Sentencia T- 802 de 1998²⁴, se vertieron los siguientes conceptos:

"Antes de entrar a resolver, es necesario estudiar la razón de ser de los seguros de vida y de salud que, en favor de los concejales municipales, consagra la Ley 136 de 1994. En primer lugar, éstos tienen como objetivo el cubrimiento de algunas contingencias que pueden ocurrir al concejal mientras se encuentra prestando servicios al municipio, lo cual equivale a la determinación del legislador de amparar su salud y de brindar un respaldo económico a sus familiares en caso de que fallezcan. De otra parte, estos seguros constituyen una forma de compensar parcialmente los servicios prestados por quienes desempeñan la función de Concejal.

"El artículo 68 de la ley establece que los mencionados seguros solamente se otorgarán a los concejales que asistan por lo menos a la tercera parte de las sesiones de la corporación. La concurrencia a las sesiones es también el criterio para la determinación de las faltas absolutas o temporales. De ahí que las situaciones consagradas como causales de falta absoluta impliquen la ausencia definitiva de la persona a las sesiones del concejo y que aquellas constitutivas de faltas temporales representen, en principio, que la persona deja de asistir transitoriamente a éstas .

"El legislador quiso, igualmente, que los seguros de vida y salud se otorgaran únicamente a las personas que cubrieran las faltas absolutas de los concejales titulares. Esto lo hizo, de una parte, para reconocer económicamente su asistencia a las sesiones y, de otra, con la finalidad de garantizar la racionalización del gasto, y evitar situaciones en las que se realizara una doble erogación por este concepto."

11. Posteriormente, en Sentencia de junio 8 de 2000 la Sección Primera del Consejo de Estado²⁵ amplió la anterior jurisprudencia, precisando que el seguro de vida a que se refieren las normas bajo examen tiene como objeto cubrir el riesgo de muerte y retribuir la función de los concejales, pero solamente cuando tal riesgo está vinculado a la prestación del servicio²⁶. Dijo entonces el h. Consejo de Estado:

"...la difícil situación que se vive en el país, y que golpea con mayor rigor a algunas provincias, hace que el desempeño de la actividad política se torne cada día más riesgosa.

"Es un hecho conocido, el alto número de alcaldes y de concejales víctimas de la violencia o de la desaparición forzada; el pretender que quien aspira a integrar el concejo de su municipalidad debe desempeñar el cargo sólo por el honor de servir a la comunidad poniendo en riesgo, incluso su vida, no es argumento que pueda atraer a muchos y, dentro de los pocos, a los mejores.

"Por ello, la ley 136 de 1994 contempló una serie de incentivos a la labor de los concejales municipales que, como ya quedó anotado antecedentemente, se traducen en el reconocimiento de su trabajo mediante el pago de honorarios por participación en sesiones ordinarias y extraordinarias (artículo 66); reconocimiento de transporte (artículo 67); seguro de vida y de salud (artículo 68).

"Pero si bien es cierto que el seguro de vida autorizado por norma legal debe cubrir todo el período para el cual fueron elegidos, o en el caso de los reemplazos por el período de la vacancia, no lo es menos que dicha protección resulta inherente al ejercicio del cargo y, por ende, sólo puede tener como cobertura los riesgos relacionados con la actividad que desempeñan , y no cualquier causa que pueda causar la muerte, como sería el caso de una riña callejera por cuestión de tragos, un delito pasional o un mero accidente de tránsito, o una venganza por el cobro de una deuda particular.

"Tal deducción se infiere de la filosofía de la protección a los servidores públicos, cuya pretendida extensión a cualquier evento causante de la muerte conduciría a que el erario público terminara cancelando el valor por concepto de las primas para una cobertura de protección que nada tiene que ver con la prestación del servicio público y, en el caso de los concejales municipales, creando una distinción odiosa respecto con los demás servidores públicos, incluidos los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público y quienes transitoriamente desempeñen funciones jurisdiccionales , en virtud de lo estipulado en la ley 16 de 1988, tienen derecho a la protección mediante el amparo de un seguro de vida cuando pierdan la vida en hechos violentos en eventos relacionados con la prestación del servicio.

"Si bien es cierto, el artículo 68 de la ley 136 de 1994 al consagrarse el derecho al seguro de vida y de salud para los concejales no hizo, en principio y en relación con el primero, ninguna restricción al respecto, ello no quiere decir que tal precepto pueda interpretarse con una amplitud tal que cobije casos como el planteado en este proceso, en donde la causa de la muerte está calificada como natural, pues a la interpretación restrictiva del derecho de los concejales al seguro de vida, contribuye el que en el inciso 3º del artículo al que se hace referencia, se precisa que

sólo pueden disfrutar de tal prerrogativa quienes concurren ordinariamente a las sesiones de la Corporación y "en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito", lo que conduce a concluir que, no por el hecho de ostentar la investidura de concejal municipal, la prerrogativa consistente en el seguro de vida deba ser extensiva a cualquier evento, relacionado o no con el servicio público."

12. La anterior posición del Consejo de Estado fue acogida en sede de tutela por la Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia T-073 de 2002²⁷ se dijo que el seguro de vida y de asistencia médica reconocidos a los concejales por la Ley 136 de 1994 perseguían el mencionado objetivo de cubrir los respectivos riesgos, pero únicamente cuando los mismos acaecían por causa de la función pública que llevan a cabo los concejales municipales. Se dijo al respecto:

"Participa cabalmente esta Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, del análisis y conclusión a la que llegó el H. Consejo de Estado en la sentencia ante citada, en cuanto a que el seguro de vida previsto en la Ley 136 de 1994 para los Concejales Municipales, es una prerrogativa que se le confiere a éstos "inherente al ejercicio del cargo y, por ende, sólo puede tener como cobertura los riesgos relacionados con la actividad que desempeñan", por las precisas y puntuales razones que allí se consignaron, a las que nada tiene que agregar."

13. De todo lo anterior se concluye que la finalidad que persiguió el legislador al conceder a los concejales el seguro de vida y de atención médica a que se refieren las normas bajo examen, fue doble: de un lado, retribuir de esta manera los servicios efectivamente prestados por los concejales, y de otra, cubrir los riesgos de muerte o de necesidad de atención médica que sean "inherentes al ejercicio del cargo", o que estén "relacionados con la actividad que desempeñan" los concejales.

Siendo esto así, cabe preguntarse si podía el legislador restringir este derecho a los concejales que cumplen su función en forma permanente, excluyendo, por tanto, a los concejales suplentes que cubren faltas temporales de los respectivos titulares.

A juicio de la Corte, los concejales que suplen las faltas de los titulares en todos los casos cumplen la misma función que los titulares, pues ninguna norma les prohíbe o restringe el ejercicio de las actividades propias del cargo. De igual manera están sujetos al mismo régimen legal y en tal virtud son servidores públicos sin carácter de empleado público ni de trabajador oficial del municipio, por lo cual son igualmente remunerados mediante honorarios y no mediante salario y prestaciones sociales. Así mismo, quedan sujetos al mismo régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los concejales titulares. De hecho, corren los mismos riesgos que los concejales titulares, pues participan en la adopción de las mismas decisiones. Por lo cual, sin atender al hecho de que suplan faltas absolutas o temporales, es decir sin consideración a su vocación de permanencia en el cargo, en principio deberían quedar cobijados por el mismo beneficio de los seguros de vida y de atención médica que cubre a los concejales que ejercen funciones con vocación de permanencia.

Así las cosas, es necesario indagar por el motivo que tuvo el legislador para negar el reconocimiento del derecho a los referidos seguros a los concejales que cumplen su función en forma transitoria. Al respecto, uno de los intervenientes señala que presumiblemente el propósito legislativo subyacente a esta norma fue el de evitar una doble erogación a cargo del tesoro público, pues eventualmente los municipios tendrían que pagar las pólizas tanto de los concejales suplentes, como de los titulares. Como esta doble erogación estaría proscrita por el artículo 128 superior²⁸, no quedaría otra salida legislativa que restringir tal beneficio reservándolo para los concejales titulares. En similar sentido se orienta la vista fiscal, que afirma que la finalidad de la norma sería lograr la racionalización del gasto público.

También la jurisprudencia ha encontrado que estas dos finalidades constituyen el motivo que animó al legislador cuando restringió el derecho de los concejales transitorios a acceder a los seguros de vida y asistencia médica:

"El legislador quiso, igualmente, que los seguros de vida y salud se otorgaran únicamente a las personas que cubrieran las faltas absolutas de los concejales titulares. Esto lo hizo, de una parte, para reconocer económicamente su asistencia a las sesiones y, de otra, con la finalidad de garantizar la racionalización del gasto, y evitar situaciones en las que se realizara una doble erogación por este concepto."²⁹

El juicio que debe entonces hacer la Corte es un test de igualdad que recaiga sobre la medida adoptada por el legislador, que en este caso ha optado por una solución que limita tal derecho. Si esta limitación es excesiva, es el asunto que debe resolverse en la presente oportunidad.

El derecho a la igualdad, como todos los derechos fundamentales, no es un derecho absoluto. Su ejercicio puede ser objeto de limitaciones que resultan ser necesarias para realizar otros principios superiores o para garantizar otros derechos fundamentales que en cierto momento pueden verse confrontados con aquél. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho:

"Los derechos fundamentales, no obstante su consagración constitucional y su importancia, no son absolutos y, por tanto, necesariamente deben armonizarse entre sí y con los demás bienes y valores protegidos por la Carta, pues, de lo contrario, ausente esa indispensable relativización, la convivencia social y la vida institucional no serían posibles³⁰".

Visto entonces que es legítimo introducir límites al ejercicio del derecho a la igualdad, y que la norma acusada lo hace al restringir el acceso a los seguros a que aluden los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994, reservándolos exclusivamente a los concejales que cumplen su función con vocación de permanencia, corresponde a la Corte establecer si en el presente caso dicha limitación se ajusta a la Constitución. Para ello estima necesario aplicar un test de igualdad en los términos en los cuales éste ha sido definido por la jurisprudencia de la Corporación:

"Esta Corte reitera sobre dicho particular, que la consagrada en la Carta Política de 1991 no es una igualdad despótica, resultado de conceder un trato idéntico a todos sin consideración a las diferencias que los distinguen y determinan. Como lo ha dicho este Tribunal, el legislador puede regular de manera diferente, situaciones de hecho disímiles, pues es de la esencia de la justicia dar a cada cual lo que le corresponde de

acuerdo con su condición. Por ello, la Corte ha aplicado el denominado "test de igualdad", que no es otro que un análisis destinado a definir si el dispositivo normativo acusado i) persigue un objetivo con el trato diferente, ii) si ese objetivo es válido y, finalmente, iii) si el trato diferencial es razonable³¹.³²

14. Según se ha dicho, la finalidad que pretende lograr el legislador en este caso sería racionalizar el gasto público evitando una doble erogación al tesoro de los municipios. Tal finalidad no es legítima ni razonable, toda vez que no es posible disminuir la protección al derecho a la vida de los concejales suplentes a fin de obtener un pequeño ahorro público consistente en el valor de las pólizas que no son reconocidas a los concejales que suplen faltas temporales.

En términos reales sí constituye un riesgo asumir una función pública como la que cumplen los concejales y dicho riesgo lo corren tanto los que la llevan a cabo con vocación de permanencia como los que lo hacen transitoriamente. Por eso, desamparar los riesgo de estos últimos los pone en la situación de afrontar individualmente el peligro inherente a tal función, exigencia que no se les formula a los primeros. Adicionalmente, en caso de que el riesgo acaezca y de él se deriven daños al concejal no amparado por los seguros o a su familia, la reparación de los mismos no será cubierta automáticamente, cosa que sí sucede cuando se trata de la consumación de los riesgos en cabeza de los concejales permanentes. Tal desigualdad, a juicio de la Corte, no se justifica por el ahorro que representa el no pago de las correspondientes pólizas.

De otro lado, no es cierto que en todos los casos en que se presentan faltas temporales el aseguramiento de los suplentes ocasiona una doble erogación al tesoro público. En realidad no hay doble pago sino el pago de dos pólizas diferentes: uno por la póliza del principal y otro por la del suplente, pues aquel no pierde el seguro por el solo hecho de producirse la vacancia temporal. Además, debe tenerse en cuenta que según la reglamentación legal los concejales titulares sólo tienen derecho a tales seguros cuando han asistido a más de la tercera parte de las sesiones del concejo municipal. En efecto, de conformidad con lo prescrito por el último inciso del artículo 68 de la Ley 136 de 1994, (I)a 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." *De esta manera, si la falta temporal que se pretende cubrir se prolonga por más de la tercera parte las sesiones del mes o meses en que tiene lugar, no hay lugar al pago de la póliza correspondiente al titular. Por lo cual, en estos casos, no resulta cierto que la póliza que ampara a quien lleva a cabo el reemplazo ocasiona una doble erogación al tesoro municipal.*

En efecto, por su naturaleza, las causas que dan lugar a las faltas temporales de los concejales bien pueden superar el término que implica que no haya lugar al pago de honorarios y de las pólizas de seguros para quien se ausenta.³³ Es más, presumiblemente en muchos de tales eventos, si no en la mayoría, es predecible que se superará dicho límite temporal.³⁴

Pero aun en los casos en que la ausencia del titular sea breve y no suspenda su derecho a honorarios ni a los seguros a que se ha aludido, el sacrificio del principio de economía de la función administrativa, que no viene a ser en esta caso cuantitativamente importante, se justifica en aras de la garantía plena de los derechos a la vida y la igualdad y del cubrimiento de los riesgos que los seguros amparan. Contrariamente, sacrificar el derecho a la igualdad y la protección a la vida, a fin de dar aplicación plena al principio de economía de la función administrativa, no parece legítimo ni razonable en el presente caso.

15. Por lo demás, esta es la posición que adoptó precedentemente el h. Consejo de Estado en la sentencia de nulidad antes citada, en donde esa Corporación manifestó categóricamente lo siguiente:

"Aunque el legislador quiso que las prerrogativas inherentes a los seguros de vida y salud se otorgaran únicamente a las personas que cubrieran las faltas absolutas de los concejales titulares, para evitar situaciones en las que se realizara una doble erogación por este concepto, pues en los eventos de faltas temporales tanto el titular como su reemplazo tienen derecho a los seguros, siendo contraria la norma legal al precepto constitucional que consagra la igualdad, amerita su inaplicación en los casos en que proceda su reconocimiento."³⁵

16. Finalmente la Corte precisa que el alcance del artículo 128 de la Constitución, según el cual "*(n)adie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley*", entiendiendo por tesoro público "el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas", en nada impide que con cargo al presupuesto de los municipios se pague el valor de las pólizas de los seguros de vida y salud que cubran en todos los casos los riesgos de los concejales suplentes. Como puede apreciarse, la regla constitucional consagra: i) Una inhabilidad para el desempeño simultáneo de más de un empleo público, es decir una prohibición dirigida a las personas para llevar a cabo tal cometido. ii) Una prohibición, también dirigida a los particulares para "recibir más de una asignación que provenga del tesoro público", que implica la correlativa para la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas, de pagar a una misma persona más de una asignación. Al parecer de la Corte, el pago de estos seguros no implica otorgar a los concejales suplentes ni a los titulares, una doble asignación.

Decisión a tomar

17. Con fundamento en los criterios hasta ahora vertidos, la Corte procederá a examinar tanto el artículo 69, como los tres primeros incisos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994, antes transcritos.

Una lectura atenta del artículo 69 revela que el mismo no es inconstitucional por lo que dice, pero que incurre en una omisión legislativa al no incluir a los concejales temporales como beneficiarios del beneficio que concede. Con ello, como se ha visto, les dispensa un trato desigual que no se encuentra justificado constitucionalmente por el ahorro público que se obtiene al no extenderles el beneficio que se concede en la norma. El tenor literal de esta disposición, como se recuerda, dice que "*en caso de faltas absolutas, quienes sean llamados a ocupar el cargo de concejal tendrán derecho a los beneficios a que se refiere el artículo anterior (seguro de vida y de atención médica), desde el momento de su posesión y*

hasta que concluya el período correspondiente a la vacante, según el caso." El inciso siguiente agrega que en este caso esos derechos "desde el momento de su posesión."

Como puede observarse, la disposición está destinada a regular únicamente el supuesto de hecho de las vacancias absolutas. Por ello dice que los derechos a que alude se tendrán hasta que concluya el período correspondiente a la vacante que se llena. Ahora bien, el otorgamiento de los seguros médico y de vida para esta clase de servidores en nada desconoce la Carta y más bien realiza los postulados superiores de defensa de la vida y de extensión de la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, como se ha dicho, nada justifica que tales prerrogativas no se concedan también a los concejales suplentes temporales.

Así las cosas, en este caso resulta necesario proferir una sentencia integradora. En esta clase de pronunciamientos la Corte pretende llenar los vacíos dejados por el legislador, vacíos que ocasionan la vulneración de algún derecho fundamental. Tratándose del derecho a la igualdad, la omisión consiste en dejar por fuera alguno de los supuestos de hecho idénticos al regulado por la norma legal. La exclusión así producida irroga un trato discriminatorio. Sin embargo, como la norma no resulta inconstitucional por lo que regula sino por lo que omite incluir dentro de su regulación, el juez constitucional, aplicando directamente la fuerza normativa del artículo 13 superior, amplía la cobertura de la disposición a todo el universo de los sujetos que se encuentran en la misma situación de hecho regulad en la norma.

De esta manera, en la presente oportunidad la Corte proferirá una sentencia integradora, según la cual el artículo 69 de la Ley 136 de 1994 es constitucional, pero bajo el entendido de que los beneficios que concede a los concejales que suplen vacancias absolutas también deben entenderse aplicables a los que cubren vacancias temporales. Bajo este condicionamiento la disposición resulta ajustada a la Constitución.

En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 68 de la misma Ley será declarado exequible, bajo el entendido de que los seguros a que se refiere cobijan también a los concejales que reemplazan tanto faltas absolutas, como faltas temporales del titular. En efecto, aunque ese inciso se refiere de manera general a "los concejales", su interpretación podría llevar a concluir que no cobija a quienes ejercen reemplazos en forma temporal o que lo hace sólo respecto de los que cubren faltas absolutas, interpretación que, como se ha estudiado en esta sentencia, no se ajusta a la Constitución dado que todos los concejales cumplen las mismas funciones, están sujetos al mismo régimen de incompatibilidades e inhabilidades y, de hecho, corren los mismos riesgos que conlleva el ejercicio de cargo.

En cuanto a la expresión "titulares", contenida en el tercer inciso del artículo 68, ella será retirada del ordenamiento pues expresamente excluye del beneficio de los seguros de vida y de asistencia médica a los concejales que cubren faltas temporales y en tal medida, según lo examinado anteriormente, desconoce la Constitución.

18. Finalmente la Corte aclara que el presente pronunciamiento sólo se hace en relación con los cargos examinados en la presente Sentencia.

VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLES los incisos primero y segundo del artículo 68 de la Ley 136 de 1994, en el entendido según el cual los seguros a que se refieren cobijan también a quienes reemplazan a los concejales titulares y por el tiempo respectivo, tanto en el caso de faltas absolutas, como en el de faltas temporales del titular.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE la palabra "titulares" del inciso tercero del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 69 de la Ley 136 de 1994, en el entendido según el cual los beneficios que concede a los concejales que suplen vacancias absolutas también deben entenderse aplicables a quienes suplen vacancias temporales y por el tiempo respectivo

Cuarto: Esta decisión sólo se refiere a los cargos examinados en la presente Sentencia.

Quinto:

Cópíese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNELL

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse con permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 C.P artículo 261. Ley 136 de 1994, artículo 63.

2 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

3 En esa oportunidad la Corte consideró que la desaparición forzada de una persona originaba una vacante que tenía un carácter indefinido en el tiempo, circunstancia que implicaba "una naturaleza diferente respecto de las demás causales de falta temporal". Esta particularidad hacía que no fuera posible aplicar en ese caso la norma que establece que los concejales que sustituyen al titular por motivo de su ausencia involuntaria no pueden ser beneficiarios de los seguros de vida y salud.

4 El interviniente alude a la Sentencia T-073 de 2002, M.P Clara Inés Vargas Hernández. En esta Sentencia la Corte resolvió la demanda de tutela de un concejal titular que por estar próximo a cumplir los 83 años de edad no había sido amparado por la póliza de seguro de vida grupo contratada por el Municipio de Calamar, por negativa de la compañía de seguros que la emitía, quien alegaba que por su edad, el concejal no era asegurable. La Corte consideró que dado que el seguro cubría solo el riesgo de muerte por causas de la función que cumplen los concejales, y no por causa de su edad, existía una evidente discriminación al no afiliar a la póliza colectiva al concejal accionante. En tal virtud, concedió la tutela impetrada.

5 Concepto de julio 9 de 1996, C. ponente Luis Camilo Osorio Isaza. Rad. 845.

6 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de junio 8 de 2000. Consejera ponente Olga Inés Navarrete Barreto. Exp. 5860.

7 LEY 100 DE 1993. ARTICULO 157. *"Tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.*

A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el Capítulo I del Título III de la presente Ley.

2. Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus Subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

B. Personas vinculadas al Sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

A partir del año 2000, todo colombiano deberá estar vinculado al Sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el artículo 162.

PARAGRAFO 1. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

PARAGRAFO 2. La afiliación podrá ser individual o colectiva. a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre Entidades Promotoras de Salud.

PARAGRAFO 3. Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación, y podrán cobrar una cuota de afiliación.

PARAGRAFO 4. El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio."

8 Sobre unidad normativa confróntese, entre otras, las sentencias C-599/96, C-195/97, C-358/97, C-445/98, C-567/00, C-658/00, C-662/00, C-663/00, C-697/00, C-996/00, C-1162/00

9 De conformidad con este artículo, "*La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.*"

10 En la sentencia T- 802 de 1998, esta Corporación, en relación con el anterior listado de faltas temporales, hizo ver como algunas de ellas tenían un plazo determinado, pero otras tenían un carácter indefinido. Tal, por ejemplo, el caso de la causal de ausencia forzada involuntaria, cuyo límite temporal no es posible precisar de antemano. Con fundamento en esta distinción, concluyó que la exclusión del seguro de vida y de asistencia médica para un caso de reemplazo de una de estas últimas categorías de vacantes no era justificado, y en tal virtud debía ser inaplicada la norma aquí acusada que excluía de ese beneficio a los concejales suplentes.

11 Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número 802, concepto de mayo veintidós (22) de mil novecientos noventa y seis (1996). Consejero Ponente, Luis Camilo Osorio Isaza

12 Constitución Política, artículo 123, inciso primero:

"Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios."

13 Sobre este punto aclaró que "*existen varias formas de vinculación al servicio público, a saber: de una parte por contrato de trabajo, donde se incluye a los trabajadores oficiales, en contraste con los servidores cuyo acceso tiene lugar en la modalidad estatutaria denominada legal o reglamentaria y que se realiza mediante el nombramiento y la posesión del empleado público, y finalmente, los miembros de corporaciones públicas elegidos por votación popular, como es el caso de los concejales.*"

14 C.P. Artículo 312, inciso tercero:

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

15 ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de

derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

16 Radicación 845. Concepto de nueve (9) de julio de 1996. Consejero ponente, Luis Camilo Osorio Isaza.

17 Confróntese, C.P artículo 312

18 Las incompatibilidades para el cargo de concejal municipal son las siguientes, reguladas por el artículo 45 de la Ley 136 de 1994:

ARTICULO 45o. INCOMPATIBILIDADES: Los concejales no podrán:

- 1). Aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública, ni vincularse como trabajador oficial o contratista, so pena de perder la investidura.
- 2). Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.
- 3). Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.
- 4). Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de éste.

PARAGRAFO 1: Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.

PARAGRAFO 2: El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

19 LEY 136 DE 1994. ARTICULO 96o. INCOMPATIBILIDADES: Los alcaldes, así como los que lo reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

- 1). Celebrar en su interés particular por si o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos.
- 2). Tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.
- 3). Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.
- 4). Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito o sus entidades descentralizadas.
- 5). Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.
- 6). Desempeñar otro cargo o empleo público o privado.
- 7). Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido, y durante los seis (6) meses siguientes al mismo, así medie renuncia previa de su empleo."

20 LEY 136 DE 199, ARTICULO 87o. SALARIOS Y PRESTACIONES: Los salarios y prestaciones de los alcaldes se pagarán con cargo a los respectivos presupuestos municipales. Los concejos señalarán las asignaciones de los alcaldes de acuerdo con los siguientes criterios."

21 LEY 136 DE 1994. ARTICULO 84o. NATURALEZA DEL CARGO: "En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial.

El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.

22 Humberto de la Calle Lombana. Exposición de motivos al Proyecto de Ley N° 65 de 1882, Cámara. Gaceta del Congreso N° 66 de Septiembre 15 de 1992.

23 Respecto de los concejales de Bogotá, regidos por normas especiales, la Corte pone de presente que el h. Consejo de Estado, en el concepto antes citado vertido por la Sala de Consulta y Servicio Civil (Radicación 845. Concepto de nueve (9) de julio de 1996. Consejero ponente, Luis Camilo Osorio Isaza.), afirmó que " *El Distrito Capital cumple con la obligación legal de prestar atención médica asistencial a los concejales, con*

la contratación del seguro de salud."

24 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta oportunidad la Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por una concejal que suplía una falta temporal causada por la desaparición forzada del titular de la curul. La accionante, no obstante suplir una falta temporal, reclamaba para sí los seguros de vida y de atención médica a que se refieren los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994. La Corte consideró que la desaparición forzada de una persona originaba una vacante que tenía un carácter indefinido en el tiempo, circunstancia que implicaba "una naturaleza diferente respecto de las demás causales de falta temporal". Esta particularidad hacía que no fuera posible "aplicar la norma que establece que los concejales que sustituyen al titular por motivo de su ausencia involuntaria no pueden ser beneficiarios de los seguros de vida y salud". En tal virtud concedió el amparo solicitado.

25 Radicación 5860. Consejera ponente: Olga Inés Navarrete

26 En el este caso, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió la apelación interpuesta por el Municipio de San Luis - Tolima - respecto de la sentencia proferida el Tribunal Administrativo del Tolima. Esta Última Sentencia había declarado la nulidad del acto administrativo que había negado a la viuda y al menor hijo de un concejal suplente el seguro de vida a que se refieren los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994. Dicho concejal suplente había fallecido mientras cubría una vacancia temporal. El fallo del Tribunal, como se dijo, había declarado la nulidad del referido acto que denegaba el seguro de vida y ordenado el reconocimiento y pago del mismo a los demandantes. El Consejo de Estado consideró que, en virtud del principio de igualdad, el mencionado seguro no podía cobijar únicamente a los concejales suplentes que cubrían faltas permanentes, sino que debía extenderse a quienes suplían faltas temporales. No obstante, agregó que los riesgos amparados por la respectiva póliza sólo eran los vinculados al ejercicio de la función pública. Como el concejal fallecido había muerto por causas ajenas a tal función (infarto del miocardio), no procedía la cobertura en ese caso. En tal virtud, se revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

27 M.P Clara Inés Vargas Hernández

28 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ARTICULO 128. "Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas."

29 Sentencia T- 802 de 1998 M. P Eduardo Cifuentes Muñoz

30 Sentencia C- 578 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

31 Cfr. Sentencia C-530/93

32 Sentencia C-676 de 2001. M. P Marco Gerardo Monroy Cabra.

33 LEY 136 DE 1994. ARTÍCULO 52. *Faltas temporales.* "Son faltas temporales de los concejales:

a) La licencia;

b) La incapacidad física transitoria;

c) La suspensión del ejercicio del cargo a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, como resultado de un proceso disciplinario;

d) La ausencia forzada e involuntaria;

e) La suspensión provisional de la elección, dispuesto por la jurisdicción contencioso administrativa, y

f) La suspensión provisional del desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario o penal."

34 La Corte debe aclarar que, en relación con los concejales de Bogotá, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del nueve de julio de 1996, antes citado, afirmó que "*los concejales que se retiran temporalmente conservan sus derechos en relación con los seguros de vida y salud, por cuanto la investidura se extiende hasta cuando concluya el período para el cual han sido elegidos o cesen definitivamente en sus funciones.*"

35 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de junio 8 de 2000. Consejera ponente Olga Inés Navarrete Barreto. Exp. 5860

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:11:48