

Ibagué, 06 de julio de 2022.

Señor

**LUIS ALFONSO HENAO NARVÁEZ**

Presidente del Concejo Municipal de Prado – Tol.

**JAMES VARGAS PERALTA**

Secretario General

**E-mail:** concejo@prado-tolima.gov.co

**Asunto:** Concepto jurídico solicitado mediante correo electrónico radicado el día 15 de junio de 2022, mediante radicado CDT-RE-2022-00002364.

Cordial saludo,

De manera muy respetuosa me dirijo a usted, con el fin de dar contestación a su petición en los siguientes términos:

<b>Concepto Jurídico</b>	<b>006</b>
<b>Tema:</b>	Solicita Concepto jurídico sobre la aplicación Ley 2075 de 2021, toda vez que esta permite que los honorarios de los Concejales de municipio de quinta y sexta categoría se causen a monto de \$227.000,00 M/Cte, por sesión. Lo anterior teniendo en cuenta que la Corte Constitucional mediante comunicado de prensa de fecha 04 de marzo de 2022, declarando la inexecutable de la Ley en referencia y ordeno la reviviscencia de la normatividad anterior que concede unos honorarios inferiores por sesión a favor de los concejales de los municipios de los municipios de quinta y sexta categoría.
<b>Problema Jurídico:</b>	Poder vinculante de los comunicados de prensa de la Corte Constitucional y aplicación de la ley en el tiempo.
<b>Fuentes formales:</b>	Ley 270 de 1996 -Artículo 1° de la Ley 1368 del 2009 -Artículo 23 de la Ley 1551 del 2012 Sentencia C-75 de 2022.
<b>Precedente</b>	Si. Concepto 005 de 2022 de la Contraloría Departamental del Tolima.

### **Sobre Este Concepto jurídico:**

Conforme al artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, este concepto jurídico no es obligatorio ni

vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre los problemas jurídicos en él planteados.

De allí que la Entidad que lo ha solicitado no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.

Para emitir este concepto la Dirección Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima seguirá el siguiente procedimiento i) Normativa aplicable al caso; ii)

### **Problema(s) Jurídico(s) Planteado(s).**

#### **Se plantean situaciones.**

Solicita el honorable Presidente y Secretario del Honorable Concejo del Municipio de Prado - Tolima, se conceptúe por parte de esta contraloría:

*"solicitamos concepto jurídico en relación con la causación de honorarios establecida en el artículo 2º de la Ley 2075 de 2021, por medio de la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, y que hace alusión al valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales, el cual corresponde al señalado en la tabla referida en dicho articulado, y en relación a la posibilidad de continuar realizando dichos pagos pese a que dicha disposición ha sido declarada inexequible mediante comunicado N° 06 de marzo 03 de 2022, se informa por parte de la Corte Constitucional que mediante sentencia C-075-22 M.P. Alejandro Linares Cantillo Expediente: D-14127 la corte declaró la inconstitucionalidad del aumento de los honorarios de los Concejales Municipales y del pago de sus cotizaciones a seguridad social, por incumplimiento del deber de considerar el impacto fiscal de la iniciativa.*

*En forma reiterada el Consejo de Estado ha dicho que los comunicados de prensa de la Corte Constitucional no producen efectos jurídicos. En su momento, la Sección Segunda explicó que no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, pues su propósito es eminentemente informativo y no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole. De ese modo, los comunicados no producen efectos jurídicos ni remplazan las notificaciones de los fallos que determinan el momento en que las providencias producen efectos.*

*Así también lo ha sostenido el máximo tribunal constitucional, que ha señalado que la expedición de los citados documentos se da con el fin de poner en conocimiento de la comunidad las decisiones adoptadas y con ello de los cambios que implican en el ordenamiento jurídico. Quiere significar lo anterior, que el citado comunicado de prensa no sustituye y, por ende, al no ser la sentencia misma la que se publica, no produce efectos jurídicos.*

*Por lo tanto, hasta tanto no se publique el contenido de la sentencia, la decisión de la Corte Constitucional no está produciendo efectos y por lo tanto las consecuencias de su inexequibilidad no se estarían produciendo; es así como teniendo claro esta inquietud, se desea por parte de los entes de control brinden su concepto jurídico y técnico, en la pertinencia de poder solicitar a la administración municipal los recursos*



*para el pago de los honorarios como se estaba adelantando de acuerdo a la Ley 2075 del 2021 (\$227.854 por honorario de cada concejal) o como en común acuerdo se acató lo manifestado en la circular Conjunta N° 04 del 15 de Marzo del 2022, por parte de FENACON-FEDECAL en el entendido de que los honorarios de los concejales de los municipios de sexta categoría corresponde a \$138.645, mismos honorarios que se solicitaron desde el 03 de marzo a la fecha, en la causación y pago de los honorarios de los concejales del Municipio de Prado.*

*En ese orden de ideas, y debido a la polémica que se adelanta entre los concejales del Tolima con la incertidumbre de la inexecutable de la corte, entre comunicado de prensa y el fallo como tal, es **URGENTE** conocer por parte del ente de control, misma solicitud que se allega a la Oficina de Control Interno, Personería Municipal y la Administración Municipal, para **conocer de parte de ellos, su concepto jurídico, administrativo, financiero y técnico, para ahí si adelantar las solicitudes a que haya lugar con relación a reliquidación de honorarios si hay lugar**, y poder actuar de manera acertada y no incurrir en una falta como representante legal y secretario de la Corporación Concejo Municipal de Prado - Tolima.*

*Lo anterior para su conocimiento y demás fines que estimen pertinentes, a la espera de una pronta respuesta, que permita el buen actuar de este Concejo Municipal."*

Para absolver la inquietud planteada se realizó rastreo normativo:

**i) Normativa aplicable al caso:**

**Ley 270 de 1996.**

**"ARTÍCULO 64. COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Ningún servidor público podrá en materia penal o disciplinaria divulgar, revelar o publicar las actuaciones que conozca en ejercicio de sus funciones y por razón de su actividad, mientras no se encuentre en firme la resolución de acusación o el fallo disciplinario, respectivamente.

Por razones de pedagogía jurídica, los funcionarios de la rama judicial podrán informar sobre el contenido y alcance de las decisiones judiciales. Tratándose de corporaciones judiciales, las decisiones serán divulgadas por conducto de sus presidentes.

Las decisiones en firme podrán ser consultadas en las oficinas abiertas al público que existan en cada corporación para tal efecto o en las secretarías de los demás despachos judiciales, salvo que exista reserva legal sobre ellas. Toda persona tiene derecho a acceder a los archivos que contengan las providencias judiciales y a obtener copia, fotocopia o reproducción exacta por cualquier medio técnico adecuado, las cuales deberán expedirse, a costa del interesado."

"(...)"

**ARTÍCULO 1° DE LA LEY 1368 DEL 2009**

*Artículo 1°. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

**Artículo 66.** Liquidación de honorarios. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en la siguiente tabla:

<b>Categoría</b>	<b>Honorarios por sesión</b>
Especial	\$ 347.334
Primera	\$ 294.300
Segunda	\$ 212.727
Tercera	\$ 170.641
Cuarta	\$ 142.748
Quinta	\$ 114.967
Sexta	\$ 86.862

A partir del primero (1º) de enero de 2010, cada año los honorarios señalados en la tabla anterior se incrementarán en un porcentaje equivalente a la variación del IPC durante el año inmediatamente anterior.

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

**Parágrafo 1º.** Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

**Parágrafo 2º.** Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.

## **ARTÍCULO 23 DE LA LEY 1551 DEL 2012**

**"ARTÍCULO 23.** Los Concejales tendrán derecho a seguridad social, pensión, salud y ARP, sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorio. Para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión.

Los concejales de los municipios de 4a a 6a categoría que no demuestren otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio a la cotización a la pensión del 75% con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional."(Subrayado en la página [secretariadesenado.gov.co](http://secretariadesenado.gov.co))

## **Pronunciamientos Corte Constitucional y Consejo de Estado.**

**Sentencia C-75 de 2022**

"SENTENCIA C-075-22 M.P. Alejandro Linares Cantillo Expediente: D-14127 CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL AUMENTO DE LOS HONORARIOS DE LOS CONCEJALES MUNICIPALES Y DEL PAGO DE SUS COTIZACIONES A SEGURIDAD SOCIAL, POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSIDERAR EL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA. 1. Norma acusada LEY 2075 DE 2021 (enero 18) Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno. Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer una modificación a la tabla por la cual se liquidan los honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, procurando que los valores de sus ingresos por concepto de honorarios en ningún caso sean inferiores a un smmlv, dejando a cargo de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el pago de la cotización de la seguridad social, garantizando el derecho al trabajo digno, sin poner en riesgo la transparencia del acceso a la función pública. Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1368 de 2009, el cual quedará así: "Artículo 66. Causación de honorarios. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión que asistan los concejales será señalado en la siguiente tabla:

<b>Categoría</b>	<b>Honorarios por sesión</b>
Especial	\$ 516.604
Primera	\$ 437.723
Segunda	\$ 316.394
Tercera	\$ 253.797
Cuarta	\$ 212.312
Quinta	\$ 212.312
Sexta	\$ 212.312

A partir del primero (1) de enero de 2021, los honorarios señalados en la anterior tabla, se incrementarán cada año en porcentaje equivalente a la variación del IPC correspondiente al año inmediatamente anterior. En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año. Parágrafo 1°. Los honorarios son incompatibles con cualquier designación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4 de 1992. Parágrafo 2°. Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia. Parágrafo 3°. En todo caso, los honorarios mensuales que devenguen los concejales no podrán ser inferiores al salario mínimo legal mensual vigente. Parágrafo 4°. Las sesiones de comisiones permanentes a las que asistan los concejales



serán remuneradas con el mismo valor de una sesión ordinaria y tendrán los mismos límites definidos en este artículo para las sesiones ordinarias. Parágrafo 5°. Todo aumento en el valor que los concejales de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, que reciban por concepto de honorarios en relación con la que actualmente perciben, estará a cargo de las entidades territoriales. Artículo 3°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así: Artículo 23. Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial. "Parágrafo. Para financiar los costos en seguridad social de los concejales, de municipios que reciban ingresos corrientes de libre destinación, inferiores a 4.000 smlmv, se destinará el 0,6% del Sistema General de Participaciones de propósito general, contemplado en el artículo 2o de la Ley 1176 de 2007. "Artículo 4°. Pago Oportuno Honorarios. Todos los concejales del país tendrán derecho a recibir el pago de los honorarios causados cada mes por concepto de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, como máximo dentro de los primeros 5 días del mes siguiente al mes en el cual fueron causados estos honorarios. Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

2. Decisión Primero. Declarar INEXEQUIBLE la Ley 2075 de 2021 "[por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno.". Segundo. En consecuencia, disponer la REVIVISCENCIA del artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012.

3. Síntesis de los fundamentos La Corte Constitucional se pronunció respecto de tres demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2075 de 2021, "[por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno." En criterio de los demandantes, la Ley en su integridad y/o algunos de sus apartes específicos violaban los principios constitucionales de identidad flexible, iniciativa legislativa, unidad de materia, observancia de normas orgánicas de análisis de impacto fiscal y ordenamiento territorial, así como el principio de autonomía territorial y los límites al Legislador para la regulación de la actividad de los concejales municipales. Por razones metodológicas, la Corte se propuso examinar en primer término los vicios de procedimiento alegados, y solo de superarse el juicio de constitucionalidad frente a tales cargos, se abordarían los cargos por vicios de fondo. Así, la Sala emprendió el análisis del cargo por incumplimiento de las normas orgánicas que imponen la obligación de considerar el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenan gastos u otorgan beneficios tributarios. Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básicos para para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el



proyecto de ley. Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfecho el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución. Finalmente, para solventar el vacío normativo resultante de la inexecutableidad, y ante la necesidad de garantizar la integridad y supremacía de la Carta, la Sala dispuso la reviviscencia de las normas que fueron objeto de modificación por parte de la Ley 2075 de 202, es decir, artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, y del artículo 23 de la Ley 1551 de 2012.”

## CONSEJO DE ESTADO

“PRECEDENTE JUDICIAL - Clases: vertical y horizontal / COMUNICADOS DE PRENSA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - No producen efectos jurídicos / COMUNICADOS DE PRENSA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - No suplen la notificación de los fallos / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - No se configura el defecto de desconocimiento del precedente Debe precisarse que existen dos clases de precedentes judiciales: i) el vertical, esto es, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y el ii) horizontal definido como el lineamiento dictado por un mismo juez o corporación... el presidente del máximo tribunal constitucional expide los comunicados de prensa con el fin de poner en conocimiento de la comunidad las decisiones adoptadas y con ello de los cambios que implican en el ordenamiento jurídico. No obstante, al no ser la sentencia misma la que se publica no produce efectos jurídicos... se advierte que los comunicados de prensa no producen efectos jurídicos ni remplazan la notificaciones de los fallos que se profieren en sede de revisión, las cuales se deben surtir en debida forma, y que son las que determinan el momento en que las providencias producen efectos, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991... si bien es cierto a través del citado comunicado se informó sobre la Sentencia de Unificación SU-556 del 14 de julio del 2014, también lo es que, como quedó antes expuesto, dicha publicación no produce efecto vinculante ni jurídico alguno, pues no reemplaza la notificación... De esta forma, al Tribunal no podía exigírsele la aplicación de una sentencia que no producía efectos para el momento en que de adoptó la decisión que ahora se debate... En ese orden, no se advierte el desconocimiento del precedente judicial alegado”. (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03162-00(AC) Actor: CONTRALORIA MUNICIPAL DE SAN JOSE DE CUCUTA Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER)

## Conclusiones

El presente tema fue tratado en el concepto 05 de 2022, proferidos por esta entidad, en el se indica: “Existen pronunciamientos de los dos órganos de cierre citados, Consejo de Estado y Corte Constitucional, en sus respectivas jurisdicciones, es decir la Contencioso Administrativa y la Constitucional, las cuales se predicen autónomas, sin embargo, la Corte Constitucional ha indicado los alcances de sus actuaciones en reiteradas ocasiones.”

**Respuesta al problema jurídico planteado:**

Se responde:

Para esta Contraloría Departamental del Tolima, se reitera lo indicado en el concepto 005 de 2022, al ser situaciones similares el entendido que esta dependencia considera que es vinculante el pronunciamiento comunicado de prensa emanado de la Honorable Corte Constitucional respecto la sentencia C-075 de 2022, pues se indica saca del mundo normativo una ley y adicional ordena el efecto de reviviscencia de otra normatividad haciéndola aplicable.

De esta manera se da respuesta a la solicitud planteada y se emite el presente en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



**FRANCISCO JOSE ESPIN ACOSTA**  
Director Técnico Jurídico