



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Ibagué, 21 de Noviembre de 2024

Doctor

**JAIRO GERMAN VEGA JIMENEZ**

**Presidente Concejo Municipal de Flandes**

Flandes - Tolima

E. S. D

**REF.** Respuesta al radicado CDT-RE-2024-00005103

Cordial saludo,

De manera respetuosa y teniendo en cuenta la solicitud allegada a esta Dirección, me permito dar contestación a su requerimiento en los siguientes términos:

## **I. Problema planteado:**

El señor Presidente del Concejo Municipal de Flandes Tolima, Yelmo, solicita en su escrito, concepto jurídico, indicando que *"en calidad de presidente de la corporación del concejo Municipal de Flandes Tolima, de manera respetuosa solicito a ustedes CONCEPTO sobre los efectos de la suspensión de voz y voto como medida preventiva al señor concejal PEDRO LEAL SAENZ, de conformidad a lo siguiente" "[...]"*

1. *¿El concejal PEDRO LEAL SAENZ con la simple asistencia al concejo municipal tendría derecho al reconocimiento de honorarios de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, así no participe con voz y voto?*
2. *¿El pago de honorarios al concejal PEDRO LEAL SAENZ con la simple asistencia al concejo municipal de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, así no participe con voz y voto generaría un detrimento patrimonial? [...]"*

## **II. Consideraciones**

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada, es necesario tener en cuenta que esta Entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia fiscal. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a las Contralorías territoriales como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares y más aún en materia de manejo de los recursos, pues estaríamos hablando de una posible coadministración.

Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales, bajo la salvedad que dentro de nuestra competencia constitucional en

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[1 de 6]



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

lo concerniente en materia fiscal esta entidad entra a debatir conforme lo normado en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 4 de 2019 «Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal», establece:

*Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.*

(...)

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.*

Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección Técnica Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima, dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción del caso particular expuesto por señor presidente del Honorable Concejo Municipal de Flandes, resolverá la consulta conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la ley 1437 del 2011. Con este objetivo se analizarán los interrogantes planteados en su solicitud resolviendo sus inquietudes de la siguiente manera, **bajo la salvedad de que lo expuesto aquí no es vinculante sino una simple opinión respecto del caso en consulta.**

Por lo anterior, me permito relacionar la normatividad y jurisprudencia para el presente caso, lo cual como primera medida encontramos lo referente al pago de honorarios a través de la ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios." De la siguiente manera:

**"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;

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[2 de 6]



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

e) La suspensión provisional de la elección, dispuesto por la Jurisdicción Contencioso Administrativa;

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

**ARTÍCULO 60.- Suspensión provisional de la elección.** Una vez que la jurisdicción Contencioso-Administrativa disponga la suspensión provisional de la elección de un concejal el Presidente del Concejo declarará la vacancia temporal y dispondrá las medidas conducentes a hacer efectiva la suspensión de funciones del mismo, durante el tiempo de la suspensión.

**ARTÍCULO 61.- Causales de destitución.** Son causales específicas de destitución de los concejales las siguientes:

a) La no incorporación injustificada al ejercicio de sus funciones, después del vencimiento de una licencia o suspensión o de la cesación de las circunstancias que originaron una incapacidad legal o física transitoria;

b) El haberse proferido en su contra sentencia condenatoria de carácter penal que se encuentre debidamente ejecutoriada, salvo en casos de delitos políticos o culposos diferentes a aquéllos contra el patrimonio público;

c). La inasistencia, en un mismo período de sesiones a más de tres (3) sesiones plenarias en las que se voten proyecto de acuerdo, sin que medie fuerza mayor;

d) Por destinación ilegal de dineros públicos.

La aplicación de las sanciones de destitución y suspensión de un Concejal, serán decretadas por la Procuraduría General de la Nación. Una vez en firme, la remitirá al Presidente del Concejo para lo de su competencia.

**ARTÍCULO 65.- Reconocimiento de derechos.** Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a **reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.**

Así mismo, tienen derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida y a la atención médico-asistencia personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.

Las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las mesas directivas de los concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito. Cualquier ciudadano o persona podrá impugnarlas, y la autoridad competente, según el caso, dará curso a la investigación o proceso correspondiente.”(Negrilla fuera del texto)

Vale la pena traer a colación Jurisprudencia de la Sección Segunda del consejo de estado, en Sentencia 04038, en la que se precisa lo siguiente:

"[...] La Constitución Política de 1991 en relación con los Concejales, determinó que no tendrán la calidad de empleados públicos **pero percibirán honorarios**

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co www.contraloriatolima.gov.co

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[3 de 6]



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

*por la asistencia a las sesiones, en los casos que la ley determine, y su vinculación en cualquier empleo público constituirá falta absoluta. La Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios, determinó que lo Concejales Municipales tendrán derecho al pago de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias, así como también a un seguro de vida y a la atención médico-asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales. Los honorarios "no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales", y se calcularán, por sesión, sobre el valor del salario básico diario que corresponde al alcalde respectivo, en el porcentaje y número de sesiones máximas que corresponda según la categoría del Municipio".*

Continúa dicha corporación indicando al respecto que: "Con sujeción a lo establecido en el artículo 312 de la Carta Política, y en los artículos 65 de la Ley 136 de 1994 y 58 de la Ley 617 de 2000, los concejales tienen derecho al pago de honorarios por su asistencia comprobada a las sesiones de la respectiva corporación, sin que se establezca otra condición en dichas normas, de la que se haga depender la causación del respectivo derecho."

Finalmente dicha sala concluye que: "En relación con lo manifestado por la demandante en el escrito de apelación en el sentido de que el a quo hizo una incorrecta interpretación del problema jurídico planteado, la Sala considera que, por el contrario, el a quo sí hizo una correcta interpretación del problema a resolver, teniendo en cuenta que en realidad, **las normas que regulan la materia de los honorarios de los concejales no condicionan el derecho a percibirlos a la forma en que los concejales emitan su voto, sino a la asistencia comprobada a las sesiones.**" (Negrilla fuera del texto)

Como primer interrogante el solicitante indica en su escrito que: "¿El concejal PEDRO LEAL SAENZ con la simple asistencia al concejo municipal tendría derecho al reconocimiento de honorarios de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, así no participe con voz y voto?"

De lo anterior entonces y teniendo en cuenta lo anteriormente relacionado, este despacho al respecto concluye que la suspensión provisional preventiva impuesta al concejal Pedro Leal Sáenz, que conlleva la suspensión de sus derechos de voz y voto en el Concejo Municipal de Flandes, no debería afectar directamente al pago de sus honorarios, a menos que exista una norma que indique lo contrario, es decir, La medida de suspender los derechos de voz y voto del concejal significa que no puede participar activamente en las discusiones y decisiones del Concejo, pero eso no necesariamente implica la pérdida de su condición de concejal o de sus honorarios. Su ausencia en las votaciones no implica que no esté cumpliendo con su rol formal como concejal, al menos en el sentido administrativo, teniendo en cuenta que lo emanado por la ley y lo ya relacionado por el concejo de estado, concluye que para efectos de pago de honorarios basta con la sola asistencia a las sesiones realizadas por el concejo.





# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

Ahora bien, para el presente caso estamos frente a una suspensión provisional para poder debatir en las reuniones ordinarias y/o extraordinarias realizadas por el honorable concejo de Flandes y no frente a una de las causales de destitución que en términos generales sería emanado por parte de la Procuraduría General de la Nación, en suma, el hecho de que el concejal no pueda votar o hablar no implica necesariamente que no esté presente en las sesiones, pues la ausencia de un concejal suele estar determinada por su asistencia física o formal al Concejo, y generalmente, la asistencia o no asistencia se registra en el acta. Si el concejal está presente, pero su capacidad de interactuar se ve limitada por la suspensión, se debería registrar como "presente" en la lista de asistencia, aunque sin la facultad de intervenir en las discusiones.

Finalmente dentro del escrito de la solicitud de consulta, se indica que: *¿El pago de honorarios al concejal PEDRO LEAL SAENZ con la simple asistencia al concejo municipal de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, así no participe con voz y voto generaría un detrimento patrimonial?* Al respecto, dicho interrogante se estaría concluyendo con lo anteriormente indicado por parte de este despacho, toda vez que el pago de honorarios a los concejales se basa en su función y asistencia al Concejo, a menos que haya una disposición clara que establezca que los honorarios dependen no solo de la asistencia física, sino también de la capacidad de votar o intervenir, la simple presencia en las sesiones debería ser suficiente para justificar el pago de honorarios. Sin embargo, este despacho recomienda revisar los reglamentos internos del Concejo con el ánimo de poder establecer condiciones adicionales o específicas para el presente caso.

En conclusión, si la asistencia física es suficiente para reconocer el derecho a honorarios, el concejal Pedro Leal Sáenz tendría derecho al pago de honorarios por las sesiones ordinarias del mes de noviembre, aunque no participe con voz y voto, pues la suspensión del señor concejal no tiene que ver con apartarse del cargo debido a una investigación disciplinaria o penal, sino se refiere únicamente a una disposición emitida por parte del partido político del cual se infiere pertenece el señor Pedro Leal Sáenz.

Se rinde el anterior concepto por parte de esta dependencia, en los términos para ello esperando haber dado claridad sobre las mismas, indicando entonces cual es el alcance del presente concepto según lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, donde establece que: "*Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*", por ende, **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 el planteados de allí, la entidad que ha solicitado dicho concepto, 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.

El presente concepto sirve como carácter orientador tal como lo determinó la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado

ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co [www.contraloriatolima.gov.co](http://www.contraloriatolima.gov.co)

Carrera 3 entre calle 10 y 11, Edificio de la Gobernación del Tolima, piso 7

Código Postal: 730006 - Contacto: +57 (608) 261 1167 – 261 1169

Nit: 890.706.847-1

[5 de 6]



# CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

· La Contraloría del ciudadano ·

en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000- así:

*"23-37-000-2012-00320-01: Ahora, el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos.** Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. **De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad "ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"** (Negrilla fuera de texto)*

Cordialmente,

**CARLOS ENRIQUE AGUILAR PÉREZ**

Director Técnico Jurídico  
Contraloría Departamental del Tolima

Proyecto: Jhon Edicson Lozada Carrillo  
Abogado - Contratista.