



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

**Dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013)**

**Auto Interlocutorio 042**

**REF: CONCIILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**  
**SOLICITANTE: LUÍS FELIPE PUENTE CADAVID Y OTROS**  
**SOLICITADOS: MUNICIPIO DE ZARAGOZA–ANTIOQUIA**  
**RADICADO: 2013-00111**  
**DECISIÓN: IMPROBACIÓN**

Procede el Despacho de conformidad con la competencia asignada en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, a decidir la aprobación o improbación del acta de conciliación celebrada por el Procurador 30 Judicial II Administrativo de Antioquia.

***ANTECEDENTES PROCESALES***

***SOLICITUD***

El día 02 de noviembre de 2012, los señores **LUIS FELIPE PUENTES CADAVID, LEONOR MARIA PINO MORENO, JESUS ENERIS MENA CORREA, JORGE LUIS FERNANDEZ MERCADO, GUSTAVO AMADOR CARRANZA, LEIVER JOSE CORONADO BARRIOS, DANIEL SANTANA BRACAMONTE BENTA, ALEX MAURICIO MOLINA NIETO, y FRANCISCO JAVIER QUINTANA BERRIO**, por intermedio de apoderado judicial, solicitaron ante la **PROCURADURÍA JUDICIAL**, se citara al Representante Legal del **MUNICIPIO DE ZARAGOZA-ANTIOQUIA**, a efecto de llevar a cabo **AUDIENCIA DE CONCIILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**.

***PRETENSIONES***



Manifiestan los convocantes, como objeto de la conciliación que el municipio de Zaragoza, "(...) reconozca y cancele a mis poderdantes las sumas de dinero indicadas en los numerales **2.13, 2.14, 2.15 y 2.16** de los hechos de esta petición."<sup>1</sup>

## **HECHOS**

*"2.1 Mis mandantes, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011, se desempeñaron como servidores públicos del Municipio de Zaragoza, desempeñando las funciones de CONCEJALES,*

*2.2 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, los concejales deben recibir por concepto de honorarios, el ciento por ciento (100%) del salario del Alcalde Municipal,*

*2.3 El Municipio de Zaragoza, a través de la Secretaría de Hacienda Municipal liquidó los honorarios de los Concejales mencionados, durante todo el tiempo indicado en el hecho 2.1 tomando en cuenta la asignación básica del Alcalde Municipal,*

*2.4 El señor Alcalde Municipal de Zaragoza, percibió durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011, dineros por concepto de primas, viáticos, bonificaciones, etc., sumas que constituyen, a no dudar, salario, conforme lo tiene establecido la ley y la jurisprudencia,*

*2.5 Durante el periodo comprendido entre los años 2008 a 2011, el señor Alcalde Municipal de Zaragoza, recibió las siguientes sumas de dinero, anuales:*

<i>a) Año de 2008</i>	<i>\$89'134.731.00</i>
<i>b) Año de 2009</i>	<i>\$87'197.381.00</i>
<i>c) Año de 2010</i>	<i>\$95'061.369.00</i>
<i>d) Año de 2011</i>	<i>\$96'707.239.00</i>

*2.6 Conforme a lo señalado en el hecho anterior, se deduce que el señor Alcalde Municipal devengó durante el año 2008, un sueldo mensual de \$7'427.894.30, equivalente, diariamente, a \$247.599.00; en el año 2009 el sueldo mensual fue de \$7.266.448.00, que diariamente equivalía a \$ 242.215.00; en el año 2010 su sueldo mensual fue de \$7'921.781.00, diariamente \$264.059.00, y, para el año 2011 recibía mensualmente la suma de \$8.058.936.00, que equivale diariamente a \$268.631.20,*

---

<sup>1</sup> Folio 4.



(...)

2.11 De acuerdo a lo indicado en el hecho 2.6 de este libelo, mis representados han debido recibir como honorarios, por su asistencia las sesiones del Concejo Municipal de Zaragoza, durante el año 2008, la suma de \$247.599.00 por sesión; en el año 2009, la suma de \$242.215.00 por sesión; en el año 2010, la cantidad de \$264.059.00 por sesión, y, en el año 2011, la suma de \$268.631.20 por sesión,

2.12 Por consiguiente se presenta una diferencia entre lo efectivamente recibido y lo que ha debido cancelárseles, así: para el año 2008 han debido recibir \$247.599.00 y solo recibieron \$80.673.00, por tanto, se les adeuda la suma de \$166.926.00 por sesión.

Para el año 2009, se le ha debido pagar la suma de \$242,215.00, recibieron \$86.860.00, entonces se les debe la suma de \$155.355.00, por sesión.

En el año 2010 se les canceló la suma de \$88.529.00, cuando se les ha debido pagar la suma de \$264.059.00, por consiguiente se les debe la suma de \$175.530.00 por sesión; y para el año 2011 recibieron como pago por cada una de las sesiones a las cuales concurren, la suma de \$91.408.00, cuando han debido recibir la suma de \$268.631.20, es decir, se les resta la suma de \$177.223.20, por cada una de las sesiones,

2.13 Entonces, por el año 2008, se adeuda a **LEONOR MARIA PINO MORENO, JESUS ENERIS MENA CORREA, GUSTAVO AMADOR CARRANZA, DANIEL SANTANA BRACAMONETE VENTA, Y FRANCISCO JAVIER QUINTANA BERRIO**, la suma de \$12'519.450. a cada uno, y, a **LUIS FELIPE PUENTE CADAVID, JORGE LUIS FERNANDEZ MERCADO, LEIVE JOSE CORONADO BARRIOS** y **ALEX MAURICIO MOLINA NIETO**, la suma de \$12'352.524.

2.14 Por el año 2009, se debe a LEONOR MARIA PINO MORENO y GUSTAVO AMADOR CARRANZA la suma de \$10'874.850; a LUIS FELIPE PUENTE CADAVID y JESUS ENERIS MENA CORREA, la cantidad de \$10'719.495.; a JORGE LUIS FERNANDEZ MERCADO y DANIEL SANTANA BRACAMONTE BENTA la suma de \$10'554.140.; a LEIVER JOSE CORONADO BARRIOS la suma de \$10'243.460.; a FRANCISCO JAVIER QUINTANA BERRIO la suma de \$9.777.365.; y, a ALEX MAURICIO MOLINA NIETO, LA SUMA DE \$8'078.460.

2.15 Por el año 2010, se les adeuda las siguientes sumas de dinero: a LEONOR MARIA PINO MORENO la suma de \$13'340.280., a LUIS FELIPE PUENTE CADAVID y JESUS ENERIS MENA CORREA la suma de \$13.164.750., a DANIEL SANTANA BRACAMONTE BENTA la suma de \$12'989.220, a JORGE LUIS FERNANDEZ MERCADO la suma de \$12'813.690, a FRANCISCO JAVIER QUINTANA BERRIO la suma de \$12'526.630, a ALEX MAURICIO MOLINA NIETO la suma de \$12'387.100, a LEIVER JOSE CORONADO BARRIOS la suma de



\$12'211.570., y a GUSTAVO AMADOR CARRANZA la suma de \$11'39.920, y,  
2.16 Por el año 2011 se adeuda a cada uno de mis mandantes, la suma de \$14'886.748.80. (...)”<sup>2</sup>

### **ACUERDO CONCILIATORIO**

El día primero (01) de febrero de dos mil trece (2013), se realizó la audiencia de conciliación ante el Despacho del Procurador 30 Judicial II Administrativo de Medellín, en la que las partes acordaron:

*“Haciendo uso de las facultades concedidas por el señor Alcalde Popular del municipio de Zaragoza CAMILO MENA SERNA mediante poder del 08 de diciembre de 2012, con la expresa facultad para proponer fórmula de arreglo en esta conciliación y/o aceptar las que se propongan durante el trámite de la audiencia, veo coherentes y legales las pretensiones del abogado convocante en representación del Grupo de personas que formaron y forman parte del concejo del municipio de Zaragoza, y en realidad después de un análisis por parte de tesorería municipal se pudo constatar que si se les adeuda este dinero a los convocantes por ende en representación del municipio estoy de acuerdo con la propuesta haciendo énfasis en lo que tiene que ver con la diferencia que se debió cancelar a cada uno de los concejales. En lo que respecta al pago, después de aprobado este acuerdo conciliatorio, se efectuara en las siguientes condiciones: el 50% del valor adeudado a cada uno de los convocantes se pagará dentro de los siguientes 60 días y el otro restante 50% dentro de los siguientes noventa (90) días; lo cual quiere decir que el pago total de la obligación es la suma de TRESCIENTOS DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS SETENTRA (SIC) Y SEIS MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE PESOS (319.776.669.00) (sic) se efectuará dentro de os 150días siguientes a la aprobación del acuerdo.” (Fl. 39 vuelto).*

Como se observa, la propuesta fue aceptada en su totalidad por la convocante, tal como consta en la respectiva acta de conciliación.

### **CONSIDERACIONES**

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus

---

<sup>2</sup> Folios 1 a 4.



diferencias ante un tercero conocido como conciliador. La ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación son aquellos que sean transigibles, desistibles y aquellos que expresamente determine la ley. Así mismo, clasifica la conciliación en judicial y extrajudicial.

De manera reiterada el Consejo de Estado ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación:

- a. La debida representación de las partes que concilian.
- b. La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- c. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d. Que no haya operado la caducidad de la acción.
- e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículo 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).

El Despacho procede a determinar que no se le debe impartir aprobación al acuerdo conciliatorio, al advertirse que no se encuentran debidamente representadas todas las partes que concilian, y que el acuerdo resulta abiertamente lesivo para el patrimonio público, según pasa a exponerse:

Los convocantes actúan a través de apoderado judicial JULIO FREDYS DUMAR RUÍZ, mediante poder otorgado visible a folios 6 a 7, quien es abogado debidamente inscrito, así como la entidad accionada **MUNICIPIO DE ZARAGOZA -ANTIOQUIA**, representada por el abogado ABELARDO DE JESÚS RODRÍGUEZ VÁLDEZ, cuyo poder se encuentra a fls. 40 y 41.



Sin embargo, se observa que el señor Francisco Javier Quintana, quien es convocante en el presente trámite, no se encuentra debidamente representado en la audiencia de conciliación toda vez que no suscribió el poder otorgado al abogado Julio Fredys Dumar Ruíz y tampoco realizó presentación personal del mismo, tal y como lo dispone el Código de Procedimiento Civil en su artículo 65.<sup>3</sup>

En relación con la conciliación es importante anotar que el Consejo de Estado ha expresado:

*"(...) La conciliación es un instituto de solución directa de los conflictos, constituida a partir de la capacidad dispositiva de las partes y cuya bondad como fórmula real de paz y como instrumento de descongestión de los despachos judiciales está suficientemente demostrada.*

*En tratándose de materias administrativas contenciosas para las cuales la ley autoriza el uso de este mecanismo, dado el compromiso del patrimonio público que les es inherente, la ley establece exigencias especiales que deben tomar en cuenta el juez a la hora de decidir sobre su aprobación.*

*Entre dichas exigencias, la Ley 446 de 1998, en el último inciso del art. 73, prescribe que el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en "las pruebas necesarias" que permitan deducir una alta probabilidad de condena contra el Estado-en el evento de que el interesado decidiese ejercitar las acciones pertinentes-, **de modo tal que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público** o violatorio de la Ley (...)"<sup>4</sup> (Negrillas del Despacho)*

Los convocantes pretenden les sea reconocidos el pago de los honorarios como concejales teniendo en cuenta la totalidad del salario devengado por el señor Alcalde Municipal de Zaragoza, es decir, que se les reconozca los honorarios devengados durante el periodo 2008 a 2011 no solo teniendo en cuenta la asignación básica del alcalde, sino que se tenga en cuenta los dineros percibidos por concepto de primas, viáticos, bonificaciones, etc, sumas que consideran constituyen sin

<sup>3</sup> ARTÍCULO 65. Código de procedimiento civil . "(...) El poder especial para un proceso puede conferirse por escritura pública o por memorial dirigido al juez del conocimiento, presentado como se dispone para la demanda. (...)"

ARTÍCULO 41. Decreto 195 de 2010 "AUTENTICIDAD DE LA DEMANDA. La demanda con que se promueva cualquier proceso, **firmada por el demandante** o su apoderado, se presume auténtica y no requiere presentación personal ni autenticación" (Negrillas del Despacho)

<sup>4</sup> C.E Sección Tercera, CP Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez, Expediente No. 850012331000200300091 01, veintinueve (29) de enero del dos mil cuatro (2004).



lugar a duda salario, conforme lo tiene establecido la ley y la jurisprudencia.<sup>5</sup>

Para apoyar su solicitud anexan certificación expedida por la Secretaria del Concejo Municipal de Zaragoza –Antioquia en la cual se certifican el número de sesiones asistidas por los convocantes y los dineros cancelados por concepto de honorarios durante los años 2008 a 2011;<sup>6</sup> certificación dada por la Secretaría de Hacienda –Tesorera del municipio de Zaragoza en la cual se certifica la asignación básica devengada por el alcalde municipal, así como lo correspondiente a bonificación y viáticos pagados en los años 2008 a 2011;<sup>7</sup> y copia de reporte de movimientos del municipio de Zaragoza en el periodo comprendido entre el 23 de abril de 2008 al 28 de diciembre de 2011.<sup>8</sup>

De las pruebas obrantes en el expediente se observa que los convocantes pretende se les reliquide los honorarios devengados durante el periodo 2008 a 2011, teniendo en cuenta no solo la asignación básica devengada por el alcalde municipal, sino que además se tenga en cuenta los viáticos, gastos de viajes y transporte devengados por éste y la prima técnica de alcalde, los cuales aparecen acreditados como devengados por el burgomaestre, por considerar que las mismas hacen parte del salario devengado por el alcalde municipal y por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, se debe de recibir por concepto de honorarios el ciento por ciento del salario del Alcalde Municipal.

Sobre el tema que ocupa la atención del despacho, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones el Honorable Consejo de Estado y en sentencia de la Sección Segunda -Subseccion B, Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, del día 18 de febrero de dos mil diez

---

<sup>5</sup> Ver hecho 2.4 folio 2.

<sup>6</sup> Folios 45 y 46.

<sup>7</sup> Folio 44.

<sup>8</sup> Folio 12 a 28.



2010, Radicación número: 68001-23-15-000-2002-00646-01(1168-08), en la cual se señaló:

*“El problema jurídico se contrae a determinar si Juan de Jesús Manrique Cuevas tiene derecho a que sus honorarios como Concejal sean liquidados con referencia al sueldo del Alcalde del Municipio de Floridablanca, tomando como base del cálculo todo cuanto percibía el burgomaestre, incluyendo en especial la Prima Técnica que a éste le era reconocida.*

*(...)*

*3. En lo que tiene que ver con el marco normativo a cuyo amparo ha de dispensarse la decisión de este asunto, es sabido que la “Prima Técnica” fue creada como un incentivo económico para atraer o mantener al servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados, como estrategia para mejorar el desempeño de cargos de gran responsabilidad que exijan la aplicación de especiales conocimientos técnicos o científicos, política concebida para introducir mayor eficiencia en la administración.*

*(...)*

*En materia del régimen de remuneración de los funcionarios municipales, el artículo 65 de la Ley 136 de junio 2 de 1994, por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y respecto al pago de honorarios por servicios prestados por los miembros de los concejos municipales, se dijo que 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-asistencial 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. PARAGRAFO: Los honorarios de que trata este artículo se causarán a partir del 1° de enero de 1994. Y en el artículo 66 ibidem, se establece la forma como se causan tales honorarios: “CAUSACION DE HONORARIOS: 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. En los municipios de Categorías Especial, Primera y Segunda los honorarios serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico diario que corresponde al alcalde*



*Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín*

*respectivo, por sesión, y hasta por veinte (20) sesiones en el mes. En los municipios de Categorías Tercera y Cuarta, serán equivalentes al setenta y cinco por ciento (75%) del salario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones en el mes. En los municipios de las demás categorías, serán equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del salario diario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones en el mes.*

*Los reconocimientos de que trata la presente Ley se harán con cargo a los respectivos presupuestos municipales o Distritales, siempre que no se afecten partidas destinadas a inversión, de acuerdo con los planes correspondientes, o las de destinación específica según la ley. En consecuencia, sólo podrán afectar gastos de funcionamiento de la administración que correspondan a sus recursos ordinarios.*

*Se autoriza a los concejos para proceder a los traslados presupuestales que sean necesarios. PARÁGRAFO: Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público, excepto con aquéllas originadas en pensiones o sustituciones pensionales."*

*(...)*

***Queda claro a partir de las reglas citadas, que los ingresos de los concejales carecen de la naturaleza que tiene la remuneración laboral y no originan prestaciones sociales, por lo mismo, tampoco pueden recibir los concejales el mismo ingreso que se reconoce a los Alcaldes. Si bien por disposición del artículo 312 de la Constitución Política "... La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho - los concejales - a honorarios por su asistencia a sesiones...", de allí no se desprende de modo automático el derecho a la Prima Técnica, pues este beneficio ha sido reglado de manera minuciosa por la ley, que sólo la concede para quienes desempeñen cargos de especial importancia en la Administración Pública, ligados a la presentación de títulos de idoneidad científica o técnica, o en su caso, que obren factores como el desempeño, el rendimiento, el logro de metas o la obtención de calificaciones en los porcentajes que determinó minuciosa y prolijamente la ley.***

***Las disposiciones que regulan la remuneración de los Concejales de ninguna manera, se refieren a la remuneración "mensua" percibida por el alcalde, pues para la liquidación de honorarios de los concejales, la referencia para el cómputo proporcional de la asignación, es el salario básico diario que al burgomaestre le corresponde, razón que excluye, por ausencia de norma legal, los gastos de representación o la prima técnica, o cualquier otro factor componente de la remuneración del alcalde como fundamento de la liquidación. La legislación laboral ha definido claramente los conceptos de asignación básica y prima técnica, diferenciándolos no solo en su causa sino también en sus efectos y lo propio acontece con la aplicabilidad de la prima técnica.***



5. Ya en el pasado se ha ocupado esta Corporación de un tema semejante, para lo cual se cita la sentencia de 6 de octubre de 2005 de la Sección Segunda, Sub sección "A", con ponencia del H. Consejero Alberto Arango Mantilla, expediente número 680012315000200200605 01, radicación interna número 4281-2004. En la cual dijo:

*"...Las anteriores disposiciones resultan suficientemente claras al señalar que el reconocimiento económico que se hace a concejales, por asistir a sesiones ordinarias o extraordinarias de manera comprobada, no tendrá (i) el carácter de remuneración laboral (ii) ni constituye derecho alguno para efectos de reconocimiento de prestaciones sociales.*

*En tratándose del reconocimiento y pago de honorarios a concejales, conforme a las normas antes transcritas, la situación jurídica que da origen a ese derecho se concreta o materializa con la asistencia a las respectivas sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Ahora, a los miembros de las corporaciones administrativas locales - concejos - se les reconoce honorarios atendiendo el **salario básico** percibido por el alcalde y de acuerdo a la categoría a la que pertenezca el municipio, esto es, conforme al porcentaje determinado en la ley.*

*Obsérvese que las citadas disposiciones no se refieren, en manera siquiera alguna, a la **remuneración mensual** percibida por el alcalde, para efectos de liquidación de honorarios de los concejales, sino a la sola asignación básica, razón por la que no puede incluirse, sin que exista norma legal que lo autorice, los gastos de representación o la prima técnica, o cualquier otro factor que conforme aquella remuneración..." (...)" (Negrillas del Despacho)*

De acuerdo con lo anterior se tiene que el pago de honorarios no tiene carácter de remuneración laboral, ni constituye derecho alguno para efectos de reconocimiento de prestaciones sociales. Así mismo que el salario del Alcalde que se tiene en cuenta para liquidar los honorarios de los concejales se definen con la base del salario básico, y no sobre la remuneración mensual.

Tal y como lo dijo la máxima corporación de lo contencioso administrativo, los ingresos de los concejales no son de la misma naturaleza que tiene la remuneración laboral y no incluyen prestaciones sociales, y es por esta razón que no pueden recibir los



concejales a título de honorarios el mismo salario que se reconoce a los Alcaldes.

De acuerdo con el anterior análisis normativo y jurisprudencial, toda vez que ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto al pago de los honorarios de los concejales teniendo en cuenta **sólo** la asignación básica de lo percibido por el Alcalde Municipal, el presente acuerdo conciliatorio resulta lesivo para el patrimonio público.

Bajo estos supuestos, el acuerdo conciliatorio sometido en este caso a homologación del juez administrativo, amerita ser improbadado.

Por lo expuesto, **EL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN,**

**RESUELVE**

**PRIMERO: IMPROBAR** la conciliación extrajudicial de la referencia que se celebró ante el Procurador 30 Judicial II Administrativo, el día primero (01) de febrero de dos mil trece (2013), de conformidad con las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEVOLVER** los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.

**TERCERO: ARCHIVAR** las presentes diligencias.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ALEJANDRA RESTREPO ESCOBAR**  
**JUEZ**

*República de Colombia*



*Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín*

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

**CERTIFICO:** En la fecha se notificó por **ESTADO** el auto anterior.

Medellín **20 de Febrero de 2013** Fijado a las 8 a.m.

---

**KENNY DÍAZ MONTOYA**  
Secretario

CVG