



## Concepto Sala de Consulta C.E. 580 de 1994 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONCEJALES

HONORARIOS E INCOMPATIBILIDADES

Consejero Ponente:

Dr. Jaime Betancur Cuartas

[Ver art. 9 Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

Ref.: Radicación 580. Consulta sobre honorarios de los concejales.

Santafé de Bogotá, D. C., veintisiete de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

El Ministro de Gobierno ha formulado a la Sala la siguiente consulta que textualmente dice:

El Ministerio de Gobierno a solicitud del Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., consulta a esa H. Sala el tema de los honorarios para los concejales previas las siguientes consideraciones:

1. El artículo 34 del Decreto-Ley 1421 de 1993, "Estatuto del Distrito" establece que a los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenarias y a las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas.
2. El artículo 29 del mismo decreto determina las incompatibilidades de los concejales.
3. La Constitución en el artículo 128 prohíbe la doble asignación excepto en los casos que determine la ley.
4. La Ley 4ª de 1992 en el artículo 19 establece las excepciones al principio general consagrado en la Constitución en el citado artículo 128, en cuanto prohíbe la doble asignación.

Con fundamento en las normas expuestas se consulta:

a) Habida consideración de que jurisprudencial y doctrinalmente se ha establecido que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos en órganos y entidades del estado es taxativo y de interpretación restrictiva, ¿debe entenderse que los concejales pueden ejercer la profesión de abogado, salvo en los eventos expresamente establecidos en el artículo 29 del Decreto 1421 de 1993?

Si en el ejercicio de la abogacía el concejal actuara como apoderado de una entidad pública, distinta a las entidades a que se refiere el artículo 29 citado, ¿los honorarios que recibiera por la prestación de estos servicios profesionales, serían incompatibles con los que percibe en su calidad de concejal de acuerdo con la prohibición establecida en el artículo 128 de la Carta Política?

b) ¿Los honorarios de los concejales son incompatibles con la pensión de jubilación que reciban de una entidad descentralizada distrital?

c) Para efectos de establecer los casos en que pudiera vulnerarse la disposición constitucional establecida en el artículo 128, ¿qué debe entenderse, con carácter general, por "asignaciones" provenientes del tesoro público?

¿Lo son cualesquiera suma de dinero que el funcionario reciba de alguna de las entidades citadas en el artículo 128 de la Constitución, sin importar la causa que las origine y la periodicidad con que se paguen?

La Sala considera:

1. De conformidad con el artículo 150, numeral 19, letras e) y f), de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional, de la fuerza pública y de los trabajadores oficiales.
2. Con fundamento en dichas disposiciones el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992 como marco para que el gobierno fijara el régimen salarial y prestacional de:

- "a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y
- d) Los miembros de la fuerza pública" (art. 1º). (Subraya la Sala).

3. El artículo 128 de la Constitución Política prescribe que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de entidades en las que tenga parte mayoritaria el Estado, con las excepciones que determine el legislador.

Esta disposición fue reproducida por el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, en el que se previeron algunas excepciones mediante las cuales es posible recibir dos asignaciones del tesoro público, a saber:

- "a) Los que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa;
- b) Los percibidos por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la fuerza pública;
- c) Los percibidos por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados".

Del examen de las anteriores disposiciones se deduce que ellas se refieren exclusivamente al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Así, la prohibición de recibir más de una asignación del tesoro público, está estrechamente relacionada con el ejercicio de empleos en el sector oficial o con el pago de prestaciones provenientes del ejercicio de estos empleos.

De donde se concluye que las asignaciones mencionadas en dichas normas comprenden los sueldos, prestaciones sociales y toda clase de remuneración que tenga como fundamento un vínculo o relación laboral con entidades del Estado.

4. Respecto de los concejales, el inciso segundo del artículo 312 de la Constitución Nacional, prevé que la ley determinará sus calidades, inhabilidades e incompatibilidades y la época en que deben sesionar los consejos, además dispone que los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

El inciso tercero ibídem, establece que la ley podrá determinar los casos en que los concejales tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Según estas normas, los concejales ostentan la 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.

Excepcionalmente pueden percibir honorarios de conformidad con la ley, como compensación o retribución por su labor, sin que ello implique que gozan de una asignación porque no son empleados y no tienen ninguna relación o vínculo laboral con el Estado; por lo mismo, no tienen derecho a que se les reconozcan prestaciones sociales ni a ninguna prerrogativa prevista por la ley para los empleados oficiales, por ejemplo, el tiempo durante el cual ostentan la calidad de concejales no se computará para efectos de la pensión de jubilación.

5. El Gobierno Nacional en uso de las facultades otorgadas por el artículo 41 transitorio de la Constitución Nacional, expidió el Decreto-Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa-fé de Bogotá. En el artículo 29 determinó que está prohibido a los concejales:

- "1. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades distritales o ser apoderados de las mismas o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, y
- 2. Ser apoderados o defensores en los procesos en que sean parte el Distrito, sus entidades descentralizadas o cualesquiera otras personas jurídicas en las que aquel o éstas tengan participación" (Subraya la Sala).

El artículo 30 ibídem, señala las excepciones a las anteriores prohibiciones, a saber:

"Directamente o por medio de apoderado, los concejales podrán actuar:

permanente, sus padres o sus hijos tengan interés.

2. En los reclamos que presenten por el cobro de tributos, contribuciones, impuestos, sobre-tasas, tarifas y multas que graven a las mismas personas, y

3. En la celebración de aquellos contratos que las entidades distritales ofrezcan al público bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten. También podrán utilizar en las mismas condiciones los bienes y servicios distritales".

6. El artículo 34 del citado estatuto ordena reconocer honorarios a los concejales del Distrito Capital por su asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que se realicen en días distintos a las plenarias. Por cada sesión a la que asistan los honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte. Estos honorarios mensuales no podrán exceder de la remuneración mensual de dicho funcionario.

7. Así las cosas, como los concejales del Distrito Capital no son empleados públicos, perciben honorarios que no tienen el carácter de asignación sino que son una mera compensación o retribución por sus servicios y, como no están sujetos a las prohibiciones del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, dichos honorarios son compatibles con la pensión de jubilación proveniente del tesoro público.

Además, sus incompatibilidades están previstas en el artículo 29 del Decreto-Ley 1421 de 1993, en el que sólo se prohíbe que ejerzan la profesión de abogado ante el Distrito Capital, sus entidades descentralizadas u otras personas jurídicas en las que aquel o éstas tengan participación. Es claro que esta prohibición es restrictiva y, por lo mismo, no puede hacerse extensiva al ejercicio profesional ante otras entidades no señaladas en la citada norma.

Con fundamento en las anteriores consideraciones la Sala absuelve los interrogantes formulados por el señor Ministro de Gobierno:

1. Los concejales no son empleados públicos; por este motivo pueden ejercer la profesión de abogado. Específicamente los concejales del Distrito Capital, lo pueden hacer con las restricciones establecidas en el artículo 29 de la Ley 4ª de 1992.

2. El artículo 128 de la Constitución Nacional se aplica a los empleados públicos y la prohibición de doble asignación tiene que ver con relaciones de índole laboral; por lo mismo, salvo las prohibiciones del artículo 29 de la Ley 4ª de 1992, los concejales pueden percibir simultáneamente honorarios profesionales en ejercicio de la abogacía y los honorarios respectivos por su actuación en las sesiones del concejo.

3. Los honorarios de los concejales no son incompatibles con la pensión de jubilación que reciban de una entidad descentralizada distrital porque no tienen carácter de asignación en los términos del artículo 128 de la Constitución y del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992.

4. El término asignación proveniente del tesoro público en el sentido previsto en el artículo 128 de la Constitución Nacional, corresponde a toda remuneración, sueldo o prestación, reconocidos a los empleados o trabajadores del Estado, en razón de una vinculación laboral, bien sea legal o reglamentaria o por contrato de trabajo. De manera que los funcionarios públicos sólo pueden recibir asignaciones; a su turno los particulares sólo perciben honorarios, cuando prestan algún servicio a las entidades de derecho público porque su relación no es laboral.

Transcríbese en sendas copias auténticas a los señores Ministro de Gobierno y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

Roberto Suárez Franco, Presidente de la Sala-Jaime Betancur Cuartas-Javier Henao Hidrón-Humberto Mora Osejo.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 11:02:45