



Radicación: 50 001 23 33 000 2020 00789 01
Accionante: José Enrique Molina Rojas

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 50001-23-33-000-2020-00789-01
Solicitante: JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS
Concejal acusado: LUIS FERNANDO ABRIL Y OTROS

Tesis: No incurrir en causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos los concejales que reciben el pago de honorarios por su asistencia certificada a las sesiones extraordinarias convocadas por el alcalde municipal.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte solicitante en contra de la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual denegó la pérdida de investidura de los señores Luis Fernando Abril, Dora Mirleidy Álvarez Pérez, Luis Antonio Beltrán Pérez, Bernardo Betancourt Serna, Jair Iván Carmona Poveda, Wilmer Cuellar Suárez, Ana del Pilar Gallego, Germán Gómez Angarita, Raúl Hurtado Forero, Paul Osney Mambi Martínez, Marlon Mauricio Monroy Rey, Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez y Reinaldo Pulido Rangel, en calidad de concejales del municipio de San José del Guaviare, Meta, para el período constitucional 2020-2023.



I.- SÍNTESIS DEL CASO

1.1.- La causal de pérdida de investidura invocada

El señor José Enrique Molina Rojas, obrando en nombre propio, solicitó se decretara la pérdida de la investidura de los concejales acusados, por considerar que incurrieron en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 4 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por indebida destinación de dineros públicos.

1.2.- Los hechos que dan sustento a la causal alegada¹

El solicitante informó que, mediante el Decreto Municipal nro. 16 del 10 de enero de 2020, el alcalde del municipio de San José del Guaviare citó a los concejales elegidos para el período constitucional 2020-2023 a sesiones extraordinarias del 14 al 21 de enero de 2020 para tramitar cuatro proyectos de acuerdo.

Aseveró que, a través del Decreto Municipal nro. 018 del 20 de enero de 2020 prorrogó, sin tener facultad para ello, por un día más las sesiones extraordinarias citadas inicialmente por el Decreto nro. 016 de 2020.

Expuso que la mesa directiva del concejo de San José del Guaviare expidió la Resolución nro. 04 del 22 de enero de 2020, mediante la cual ordenó la causación de honorarios a favor de los concejales Luis Fernando Abril, Dora Mirleidy Álvarez Pérez, Luis Antonio Beltrán Pérez, Bernardo Betancourt Serna, Jair Iván Carmona Poveda, Wilmer Cuellar Suárez, Ana del Pilar Gallego, Germán Gómez Angarita, Raúl Hurtado Forero, Paul Osney Mambi

¹ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.



Martínez, Marlon Mauricio Monroy Rey, Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez y Reinaldo Pulido Rangel, por sesionar de manera extraordinaria del 14 al 22 de enero de 2020, atendiendo la citación del Decreto Municipal nro. 016 de 2020, modificado por el Decreto Municipal nro. 018 de 2020.

Argumentó que el párrafo segundo del artículo 23 de la Ley 136 de 1994 estableció de forma taxativa que *"los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración"* y que, según el artículo 66 *ibídem*, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, los alcaldes pueden citar a sesiones extraordinarias, pero que ello no implica la autorización para prorrogarlas.

Consideró que el alcalde prorrogó las sesiones extraordinarias sin tener facultad para hacerlo y se hicieron unas sesiones indefinidas, lo que está prohibido por la ley y por la jurisprudencia de esta Corporación; para ello citó las sentencias del 11 de diciembre de 1992² y del 6 de diciembre de 2007³ proferidas por la Sección Primera.

Aseguró que las únicas sesiones que están autorizadas para ser prorrogadas hasta por 10 días son las ordinarias, competencia que es del concejo, no del alcalde, y que los concejales no respetaron ni cumplieron con el párrafo segundo del artículo 23, ya que sesionaron por fuera del marco legal, con lo cual violaron la regla del artículo 73, al igual que lo establecido por el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, por lo que solicitó se decrete su desinvestidura al sesionar bajo la figura de prórroga de las sesiones extras y cobrar por las mismas.

² Solo señaló como referencia expediente nro. 2226. C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

³ Expediente radicación nro. 25000 23 15 000 2006 02573 01 (PI 02573).



2.- Contestación por parte de los concejales acusados

Los señores Luis Fernando Abril, Dora Mirleidy Álvarez Pérez, Luis Antonio Beltrán Pérez, Bernardo Betancourt Serna, Jair Iván Carmona Poveda, Wilmer Cuellar Suárez, Ana del Pilar Gallego, Germán Gómez Angarita, Raúl Hurtado Forero, Paul Osney Mambi Martínez, Marlon Mauricio Monroy Rey, Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez y Reinaldo Pulido Rangel⁴, contestaron en nombre propio y de manera conjunta la solicitud de su desinvestidura, y manifestaron como argumentos de defensa los siguientes⁵:

Que los hechos de la demanda no cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 162 y siguientes del CPACA, los cuales deben estar debidamente determinados, clasificados y enumerados, y lo que se hace es una alusión a la normatividad que faculta y regula el accionar de los concejales.

Frente a las pretensiones, aludieron que, incluso con la sentencia del 6 de diciembre de 2007 proferida en el expediente con radicación 2006-02573-01, citada por el actor, se desprende que los concejos municipales sí pueden sesionar de manera extraordinaria dentro del límite máximo, y en su caso, fueron convocados para nueve días de sesiones extraordinarias y solo les pagaron ocho días, sin sobrepasar el tope fijado por la Constitución y la ley, que para el 2020 correspondía hasta 20 sesiones extraordinarias.

⁴ Se deja constancia que pese a que los concejales Elizabeth Roncancio Tabares y Elkin Ariel Roldán Linares no fueron demandados también contestaron la demanda en calidad de concejales electos del municipio de San José del Guaviare, período constitucional 2020-2023.

⁵ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.



Explicaron que, mediante el Decreto nro. 016 del 10 de enero de 2020, el alcalde de San José del Guaviare citó al concejo municipal a sesiones extraordinarias, esto es, del 14 de enero al 21 de enero de 2020, para tramitar unos proyectos de ley.

Informaron que, una vez se notificaron de la convocatoria a las sesiones extraordinarias, siguiendo el reglamento interno de la Corporación, el secretario del concejo dio traslado a cada uno de los concejales y fueron asignados los proyectos acordes con la temática de cada comisión.

Aludieron que, mediante el Decreto nro. 018 del 20 de enero de 2020, el alcalde del citado municipio prorrogó por un día las sesiones extraordinarias convocadas mediante el Decreto nro. 016 del 10 de enero de 2020, con el fin que los concejales culminaran el estudio de los proyectos de acuerdo que habían sido presentados.

Sostuvieron que, por Resolución nro. 004 del 22 de enero de 2020, fueron reconocidos los honorarios a los concejales y allí se dejó constancia que habían sido citados a sesionar durante nueve días, y que el secretario general del concejo de San José del Guaviare certificó conforme a la lista de asistencia a cuáles sesiones habían asistido; de ellas solo les fueron pagadas ocho sesiones.

Añadieron que, revisados los archivos físicos de la serie documental de decretos del despacho del alcalde, no había sido notificada demanda alguna de nulidad contra los Decretos números 016 y 018 de 2020.

Aseguraron que, mediante la Circular nro. 001 del 7 de enero de 2020 de la Presidencia de la Federación Colombiana de Autoridades Locales - FEDECAL, se fijó el valor de los honorarios a pagar a los concejales por cada sesión, teniendo en cuenta la categoría de cada municipio, y se limitó



el número de sesiones extraordinarias en el caso de los municipios de categoría sexta a un margen de 20 sesiones, por lo que no se entiende por qué el actor refiere a que se actuó en contravía de la norma, cuando claramente sesionaron nueve días y solo se les reconoció el pago de ocho, sin violar el tope fijado por la ley para este caso.

Por último, indicaron que la responsabilidad en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura debe ser subjetiva, lo que implica que su actuación sea contraria al ordenamiento jurídico; y, en este evento, no se incurrió en la causal invocada, por lo que debían negarse las pretensiones.

3.- La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, en providencia del 2 de diciembre de 2020, negó las pretensiones de la demanda⁶.

Para decidir, lo primero que precisó es que, en la contestación, se hizo alusión a la falta de claridad y orden de los hechos como fundamento de las pretensiones de la demanda, y "(...) frente a lo que podría considerarse la excepción de INEPTA DEMANDA, considera esta Corporación que no está llamada a prosperar, pues aunque la demanda no sea precisamente clara en su redacción y organización, además, carezca de metodología y orden, lo cierto es que los hechos se encuentran numerados, se presentan de manera más o menos cronológica, y pese a que incluyan consideraciones personales y apartes normativos y jurisprudenciales, lo cual puede resultar censurable, debe advertirse que cuenta con una mención de forma expresa a la causal de pérdida de investidura que

⁶ *Ibidem*.



estima el demandante se configura en esta oportunidad, y de una relación confusa, pero inteligible, que permite identificar los hechos en que según el demandante, se funda su petición de pérdida de investidura”.

Concretándose al estudio de la causal invocada y luego de hacer alusión a los requisitos que deben estar reunidos para su configuración⁷ y a lo que ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación acerca de la indebida destinación de dineros públicos⁸, analizó lo siguiente:

Que el artículo 312 de la Constitución Política dispone que en cada municipio habrá una Corporación administrativa elegida popularmente para un período de 4 años y la ley determinará los casos en que los concejales tienen derecho a honorarios por su asistencia a sesiones y, a su vez, la Ley 136 de 1994 reguló los períodos de sesiones ordinarias, así como la facultad del alcalde para convocar a sesiones extraordinarias.

Por lo tanto, dependiendo de la categoría del municipio, el concejo deberá sesionar de manera ordinaria en las fechas que establece la ley, cuando se reúnan por derecho propio, y de forma extraordinaria por convocatoria del alcalde municipal.

Precisó que San José del Guaviare es un municipio identificado como de sexta categoría⁹, por lo que la corporación debe sesionar de manera ordinaria cuatro meses en cada anualidad, así: i) el primer período – en el mes de febrero, ii) el segundo período – en el mes de mayo, iii) el tercer

⁷ Y para ello citó la sentencia del 3 de diciembre de 2019 proferida por la Sala 27 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. C.P. Rocío Araújo Oñate. Expediente radicación nro. 11001 03 14 000 2019 00771-00 (PI).

⁸ Citó, entre otras, la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de marzo de 2017. C.P. Rafael Suárez Vargas. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2015 00111 00.

⁹ https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36432/Res_400_2019.pdf/577eecbd-e25d-7f4e-fa20918a4a4ee731?t=1578060247701



período – en el mes de agosto, y iv) el cuarto período – en el mes de noviembre, cada uno de los cuales podrá ser prorrogado por diez días calendario a voluntad de la Corporación pública; y podrán sesionar de forma extraordinaria cuando así lo solicite el alcalde en períodos diferentes a los ordinarios, para ocuparse exclusivamente de los asuntos puestos a su consideración.

Agregó que el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 establece que los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta inician su período ordinario de sesiones en el mes de febrero y la instalación del concejo y elección de dignatarios se adelanta al inicio del período de sesión, aunque en caso de faltas absolutas podrá hacerse en cualquier período.

Que, en el caso concreto, está acreditado que los concejales acusados recibieron el pago de honorarios por la suma de \$1.033.512 por su asistencia a las sesiones extraordinarias, acorde con los comprobantes de egreso aportados al plenario.

Alegó que, conforme a la constancia secretarial del 22 de enero de 2020, durante el primer período de sesiones extraordinarias del concejo de San José del Guaviare, los concejales sesionaron nueve veces entre los días 14 al 22 de enero de 2020, en virtud de la convocatoria efectuada por el alcalde municipal mediante los Decretos 016 y 018 de 2020; que asistieron a las sesiones y recibieron por concepto de honorarios la suma de \$ 1.033.512, cada uno con cargo al presupuesto municipal por ocho sesiones liquidadas, aun cuando se certificó su participación en nueve.

Concluyó que fueron entregados recursos públicos a los acusados por concepto de honorarios, pero no que se trate de indebida destinación de dineros públicos porque se acreditó únicamente el pago por ocho sesiones extraordinarias, conforme a la liquidación practicada en el anexo a la



Resolución 004 del 22 de enero de 2020 y los comprobantes de egreso, por lo que, contrario a lo afirmado por el actor, no se probó el pago de todas las sesiones extraordinarias, incluida la sesión en virtud de la prórroga del Decreto 018 de 2020, pues únicamente se acreditó la liquidación y pago de ocho sesiones extraordinarias del mes de enero 2020.

Aseveró: “(...) advierte la Sala que la discusión sobre la posibilidad del ALCALDE MUNICIPAL de convocar a sesiones extraordinarias y a prorrogar las mismas, ya fue dada al interior de esta Corporación, en un asunto en el que también funge como demandante el señor MOLINA ROJAS. En esa oportunidad, dentro del radicado 2020 00081 00, la SALA PLENA de esta Corporación precisó que no existe un limitante para la convocatoria a sesionar de manera extraordinaria, diferentes a las establecidas frente a los períodos adicionales a los ordinarios, al número de sesiones que causan honorarios dependiendo de la categoría municipal, y de lo relativo a la competencia para conocer de asuntos determinados, en ese sentido, pese a que la prórroga no esté contemplada en la Ley, y pueda considerarse una imprecisión, ello no implica una prohibición para sesionar de manera extraordinaria, ni representa la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos (...)”.

4.- El recurso de apelación

Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte solicitante de la pérdida de investidura presentó recurso de apelación, pidiendo que fuera revocada la decisión del *a quo* con fundamento en que¹⁰:

¹⁰ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.



"[...]

1.- El Parágrafo 2 del Artículo 23 de la Ley 136 de 1994 facultó a alcaldes a citar en oportunidades diferentes a los concejos para sesionar de forma extraordinaria, pero que la figura de la prórroga solo fue una facultad otorgada a los Concejos para sus periodos ordinarios.

2.- Que como lo ha dicho el Consejo de Estado, los Decreto (sic) que citen a sesiones extraordinarias deben indicar la fecha de inicio y la de finalización de cada periodo u oportunidad diferente, hecho este que elimina la posibilidad de prorrogar indefinidamente un periodo de sesiones extraordinarias citado previamente por un lapso definido de días.

3.- Que es una verdad que los alcaldes indistintamente de la categoría del municipio no pueden prorrogar sesiones extraordinarias conforme se ha reiterado en sentencias entre otras con fechas del 2007 y 2009 reiteradas por el Consejo de Estado, siendo ponente la Magistrada Tobón.

4.- Que los honorarios que se causen con ocasión de las sesiones extraordinarias prorrogadas vician todo lo actuado y serán por igual razón ilegales.

5.- Que al causarse honorarios dentro de un periodo de sesiones extraordinarias bajo la figura ilegal de las prorrogadas darán lugar a una Destinación Indebida de Recursos Públicos, en igualdad de condiciones a como lo ha precisado el Consejo de Estado dentro de sentencias de Perdida de Investidura contra Concejales entre otros, los de Tenjo Cundinamarca, que autorizaron pagar honorarios por las prórrogas de periodos ordinarios, sin estar autorizado su pago, aunque si la prórroga.

(...)

Que contrario a lo afirmado por los Magistrados en el fallo, es necesario tener claro que,

1.- Que como lo ha dicho el Consejo de Estado, los honorarios son una compensación que reciben los Concejales por asistir a las sesiones plenarias sean ordinarias o extraordinarias.

2.- Que al citarse inicialmente a 8 días de sesiones al Concejo de San José del Guaviare, periodo prorrogado luego por un día más para poder terminar el segundo debate del proyecto de acuerdo 04 de 2020 en el mismo día de cierre de dichas sesiones, está materializada la ilegalidad de la pr[ó]rroga y la causación ilegal de honorarios, y que el pago de 8 días y no 9 no da lugar a señalar como lo hace el Tribunal,



acogiendo de plano el argumento de la defensa, que por esa razón no está probado que el 9 día se haya cancelado precisamente siendo el objeto de la prórroga, y eso, porque al no ser los honorarios un salario, el pago de 8 días de sesiones cubre por igual los 9 días incluida la prórroga.

3- La ley 136 de 1994 no faculta las prórrogas de sesiones extras pero si las ordinarias, y en armonía con la Ley 617 de 2000 estipulan que por sesiones extraordinarias los Concejales tendrán derecho a cobrar 20 de las 190 sesiones extras a que tiene posibilidad de ser citados en los intervalos de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre por los alcaldes. Sesiones que las corporaciones en sus planes de acción, pueden definir cuantas pagan por cada periodo extra citado, como ocurrió en enero de 2020 que de 9 días incluida la prórroga, decidieron por resolución pagar solo 8, sin que esté probado de los nueve días cuáles pagaron y cuáles no, teniendo en cuenta además que el noveno -9- día fue el segundo debate en sesión plenaria del proyecto de acuerdo N[r]o. 4 y también se hizo el cierre de todo el periodo por la alcaldesa encargada.

4.- Que está probado que el proyecto que concede facultades generales al Alcalde para contratar y suscribir convenios, surtió su primer debate el jueves 16 de enero de 2020, según acta 002 de la Comisión Tercera, y su segundo debate, el miércoles 22 de enero, día de la pr[ó]rroga según la sesión plenaria, conforme a acta 009.

*5.- Esta probado que mediante el Decreto 0018 del 20 de enero de 2020, el **ALCALDE de SAN JOSÉ DEL GUAVIARE prorrogó el periodo de las sesiones extraordinarias al CONCEJO**, convocada mediante Decreto 016 del 10 de enero de 2020, en tanto fue necesario prorrogar por un (1) día, las sesiones extraordinarias, para que los **CONCEJALES** llevaran a cabo el estudio y análisis del último de los proyectos de Acuerdo presentados, el número 4, permitiendo la culminación del trámite en segundo debate, pero de forma ilegal, de dicho proyecto.*

*6.- Esta probado mediante la constancia N[r]o. 009 del 2020, expedida por el Secretario General del H. Concejo Municipal, certificó que los Concejales **asistieron a todas las sesiones plenarias programadas para los días 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de enero de 2020**, de las cuales decidieron pagar únicamente ocho (8) sesiones de las que asistieron, conforme el registro de asistencia. También certificó que los Concejales durante el primer periodo de sesiones extraordinarias, del mes de enero, en plenaria, sesionaron 9 días desde el 14 al 22 de enero de 2020, según Decretos 016 y 018 del mismo año.*

*7.- Que por las actuaciones surtidas por los Concejales en las sesiones plenarias de los días 16 y 22 de enero de 2020, con ocasión de los Decretos N[r]o. 016 y 018 de 2020, **si están notificados de la***



demanda de Nulidad de los mismos JUZG 9 ORAL ADMTVO EXP. No 20200008200 y del disciplinario en la Procuraduría General de la Nación EXP. IUS -2020- 200518.

8.- Que para los Municipios de 3ª a 6ª categoría, existe un límite de sesiones extraordinarias en número de 20 para ser reconocidas, así asistan a las casi 190 que podrían eventualmente citarse por el alcalde, teniendo el deber legal de asistir a honoris causa, so pena de contrariar las normas, por lo que el sesionar 9 días incluida la pr[ó]rroga ilegal, cuando pagaron solo 8 días no los exime de la destinación indebida porque en realidad lo que se paga de las 9 sesiones, es un porcentaje de dichas sesiones plenarias.

9.- Esta acreditada que la conducta regulada en la Ley, obligaba a los Concejales a que la misma no fuera contraria al ordenamiento jurídico y culpable, contenida en la norma superior del artículo 23 Parágrafo 2 de la ley 136 de 1994 en armonía con el numeral 4 del artículo 48 de la ley 617 de 2000, siéndoles aplicable en este proceso, la sanción respectiva, porque se causó honorarios con ocasión de un periodo de sesiones extraordinarias viciado por la pr[ó]rroga ilegal del Decreto N[ro]. 018 del 2020.

10.- Jurisprudencialmente hablando, en realidad lo que la sentencia del 6 de diciembre de 2007, radicado 25000 23 15 000 2006 02573 01, **del CONSEJO DE ESTADO, Consejera Ponente la Mag. Tobón**, de su lectura se colige que las sesiones extras no tienen pr[ó]rrogas, como si las ordinarias. Contrario a la lectura que hace el tribunal y la defensa de los Concejales de esta sentencia. Una cosa es el tope máximo de honorarios por sesiones plenarias y otra su circunstancia en las que [é]stas se den. Nada tiene que ver una cosa con la otra, como erradamente lo colige el Tribunal y la defensa, colocando en la sentencia lo que no ha dicho al (sic) Magistrada.

(...)

23. Es suficiente con que el concejal, directa o indirectamente, destine los recursos públicos o propicie su desviación a propósitos distintos, porque con ello traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos previstos en el ordenamiento para los recursos, para que se configure objetivamente la indebida destinación de dineros públicos.

24.- Los Concejales de San José del Guaviare hicieron uso incorrecto de los recursos para pagar honorarios de sesiones extras al prorrogasen estas (sic) y sesionar en ellas, destinaron y aplicaron indebidamente esa facultad. El decreto Municipal N[ro]. 018 de 2020 fue el medio idóneo utilizado para desviar los dineros públicos a un fin distinto de los previstos por el ordenamiento jurídico, cuando se decide ordenar el pago y hacer efectivo el cobro de recursos que debieron haber cubierto sesiones plenarias dentro del marco legal de períodos legales en este caso extraordinarios, en tanto es claro que



se dio lugar a configurar la causal por vía directa, -cuando los Concejales actúan como ordenador del gasto-, y por vía indirecta, cuando los demás concejales en su calidad de servidores públicos de elección popular propiciaron con su actuación, cobrar honorarios por unas sesiones viciadas por la pr[ó]rroga ilegal de extras, dando lugar a la destinación distinta de los dineros públicos, a un propósito diferente para el cual fueron estatuidos.

[...]”.

(Mayúsculas y negrillas originales)

El recurso de apelación fue concedido por auto del 18 de enero de 2021¹¹.

5.- Trámite de segunda

5.1. El expediente fue asignado a esta Sección por acta de reparto del 8 de febrero de 2021¹².

5.2. Por auto del 16 de marzo de 2021 se admitió el recurso de apelación y se denegaron las pruebas solicitadas por el recurrente acorde con las razones explicadas en el mismo proveído¹³.

5.3. Por auto del 25 de junio de 2021 se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto¹⁴.

5.3.1. El solicitante recorrió el traslado en oportunidad y de lo concluido se destaca que indicó que la Ley 136 de 1994 no contempló la figura de las prórrogas de las sesiones extraordinarias; por lo tanto, los concejales

¹¹ Visto en el índice 1 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.

¹² Ibidem

¹³ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.

¹⁴ Visto en el índice 13 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado 50001 23 33 000 2020 00789 01.



que concurren a esta clase de sesiones violan el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, así como el parágrafo 2 del artículo 24 y el artículo 73. Que, al causarse honorarios como compensación por la asistencia a sesiones plenarias o de comisión del período de sesiones extraordinarias, se destinan indebidamente recursos para pagar o reconocer una compensación ilegal¹⁵.

Finiquitó indicando que “(...) *lo anterior desvirtúa la tesis del Tribunal Administrativo del Meta que el día 22 no se les reconoció honorarios y por lo tanto no destinaron indebidamente recursos públicos. La expedición del decreto municipal nro. 016 del 2020 y luego el decreto municipal nro. 018 de 2020 que pr[ó]rroga, unifica dicho período en uno, no son dos diferentes, por lo cual el pago reconocido como compensación está incluyendo los días del 14 al 22 de enero del 2020, lo cual prueba que se beneficiaron ilegalmente de los recursos destinados a pagar compensaciones solo por la asistencia a períodos legalmente convocados y sesionados dentro del marco legal*”.

5.3.2. La apoderada designada por los concejales acusados, luego de referirse a los hechos y a las pretensiones, indicó que los 15 concejales municipales de San José del Guaviare¹⁶ obraron en estricto cumplimiento de lo establecido en los decretos municipales 016 y 018 de 2020. Aludió a las categorías en que están clasificados los municipios y a las clases de sesiones de los concejos municipales, para afirmar que el demandante quiere generar una visión distorsionada respecto de los pagos realizados a cada uno de los concejales por su labor desempeñada en las sesiones

¹⁵ Visto en el índice 20 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.

¹⁶ Pese a que la demanda se dirigió contra 13 concejales, es decir, no se solicitó la desinvestidura de los concejales Elizabeth Roncancio Tabares y Elkin Ariel Roldán Linares, ni tampoco fueron incluidos en la sentencia de primera instancia, la apoderada se refirió a los 15 concejales que contestaron la demanda.



extraordinarias y que tienen derecho a dicha retribución, ya que su labor no es *ad honorem*; con lo cual quiere dar una apariencia de desvío de recursos sin que exista detrimento patrimonial, puesto que tienen derecho al reconocimiento de honorarios por su asistencia comprobada a las sesiones plenarias, por lo que no se configura la indebida destinación de dineros públicos¹⁷.

5.3.3. El señor agente del Ministerio Público en el concepto rendido, luego de referirse a la demanda, a la causal invocada, a la contestación, a la sentencia de primera instancia y al recurso de apelación, expuso frente al reconocimiento de los honorarios de los concejales, que en este evento no está acreditado el detrimento al patrimonio público ni la configuración de la causal invocada, ni la conducta dolosa o gravemente culposa de los concejales demandados¹⁸.

Agregó que a los concejales se les pagaron únicamente los honorarios correspondientes a ocho sesiones extraordinarias y no nueve, tal como quedó evidenciado. Agregó que los concejales tenían derecho a percibir el pago de los honorarios puesto que se probó su asistencia a las sesiones que se les pagaron, sin que ello tipifique la indebida destinación de dineros. Por último, que tampoco se acreditó el grado de culpabilidad de los demandados, requisito indispensable para que pueda tener prosperidad esta acción; por lo que, al no estar reunidos los presupuestos fácticos y jurídicos, debía confirmarse la decisión del *a quo*.

¹⁷ Visto en el índice 23 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.

¹⁸ Visto en el índice 24 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.



5.4. El expediente ingresó a despacho para fallo el 17 de agosto de 2021¹⁹.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia de la Sección

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, en virtud de lo previsto por el artículo 48 parágrafo 2 de la Ley 617 de 2000²⁰, y con base en lo establecido por el numeral 5 del artículo 13 del Acuerdo nro. 080 del 12 de marzo 2019²¹, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las secciones²².

2.- Procedibilidad de la acción de pérdida de investidura

Para acreditar que los señores Luis Fernando Abril, Dora Mirleidy Álvarez Pérez, Luis Antonio Beltrán Pérez, Bernardo Betancourt Serna, Jair Iván Carmona Poveda, Wilmer Cuellar Suárez, Ana del Pilar Gallego, Germán

¹⁹ Visto en el índice 27 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado 50001 23 33 000 2020 00789 01.

²⁰ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional". El parágrafo 2° del artículo 48, establece que corresponde al Consejo de Estado conocer en segunda instancia de las pérdidas de investidura que conozcan en primera instancia los Tribunales Administrativos.

²¹ Por medio del cual se compila y actualiza el reglamento interno del Consejo de Estado, publicado el 1° de abril de 2019 en el Diario Oficial número 50913.

²² "Artículo 13. Distribución de los procesos entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Primera: (...) 5. El recurso de apelación contra las sentencias de los Tribunales sobre pérdida de investidura (...)".



Gómez Angarita, Raúl Hurtado Forero, Paul Osney Mambi Martínez, Marlon Mauricio Monroy Rey, Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez y Reinaldo Pulido Rangel, fueron elegidos concejales del municipio de San José del Guaviare, Meta, la parte actora aportó copia del formulario E-26 CON, acta parcial del escrutinio municipal del concejo del 27 de octubre de 2019, que los declaró electos como concejales del citado municipio, para el período 2020-2023²³, sin que se cuestione que hayan tomado posesión del cargo.

En consecuencia, los concejales acusados son sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de investidura.

3.- Hechos probados

De las pruebas obrantes en el expediente, se acredita lo siguiente²⁴:

3.1. Mediante el Decreto nro. 016 del 10 de enero de 2020, expedido por el alcalde municipal de San José del Guaviare, se dispuso:

"[...]

Que de acuerdo con lo indicado en el parágrafo 2 del Artículo 23 de la Ley 136 de 1994 (Modificada por la Ley 1551 de 2012), el Alcalde Municipal podrá convocar al Concejo Municipal a Sesiones Extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupe exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

Que en la actualidad se encuentran varios asuntos de vital importancia para el Municipio, que deben someterse a estudio, discusión y aprobación del Honorable Concejo Municipal.

Que el Honorable Concejo Municipal se encuentra en receso.

²³Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.

²⁴ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 50001 23 33 000 2020 00789 01.



En mérito de lo anterior, el Alcalde Municipal

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Convocar a Sesiones Extraordinarias del Honorable Concejo Municipal de San José del Guaviare, por ocho (08) días contados desde el martes 14 al martes 21 de enero de 2020, con el fin de que se tramite[n] los siguientes proyectos de Acuerdo:*

- *"Por medio del cual se conceden facultades Generales al Alcalde Municipal de San José del Guaviare, para contratar y suscribir convenios".*
- *"Por medio del cual se realizan modificaciones en el presupuesto de ingresos, gastos e inversión del Municipio de San José del Guaviare, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020".*
- *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 051 de 2012, Estatuto Tributario Municipal".*
- *"Por medio del cual se concede una autorización al Alcalde Municipal del Municipio de San José del Guaviare para suscribir un contrato de comodato".*

[...]".

3.2. Por medio del Decreto nro. 018 del 20 de enero de 2020, expedido por el alcalde municipal de San José del Guaviare, se estableció:

"[...] Que mediante Decreto no. 016 del diez (10) de enero de 2020, se convocó a Sesiones Extraordinarias al Honorable Concejo Municipal por ocho (08) días contados desde el martes 14 al martes 21 de enero de 2020, para que se tramitaran los siguientes proyectos de Acuerdo:

- *"Por medio del cual se conceden facultades Generales al Alcalde Municipal de San José del Guaviare, para contratar y suscribir convenios".*
- *"Por medio del cual se realizan modificaciones en el presupuesto de ingresos, gastos e inversión del Municipio de San José del Guaviare, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020".*
- *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 051 de 2012, Estatuto Tributario Municipal".*



- *"Por medio del cual se concede una autorización al Alcalde Municipal del Municipio de San José del Guaviare para suscribir un contrato de comodato".*

Que se hace necesario prorrogar el período de Sesiones Extraordinarias por un día, con el fin de que los Honorables Concejales puedan llevar a cabo el estudio y análisis de todos los proyectos de acuerdo presentados.

En mérito de lo anterior, la Alcaldesa Municipal Encargada.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Prorrogar las Sesiones Extraordinarias del Honorable Concejo Municipal de San José del Guaviare, por el día miércoles veintidós (22) de enero de 2020, con el fin de que se culmine debidamente el trámite de los Proyectos de Acuerdo mencionados en la parte considerativa del presente acto administrativo [...]"*

3.3. A través de la Resolución nro. 004 del 22 de enero de 2020, expedida por la mesa directiva del concejo municipal de San José del Guaviare, se dispuso, previas las siguientes consideraciones:

"[...]"

- a. Que los Honorables Concejales de San José del Guaviare con fundamento en la Ley 136 de 1994, están facultados para sesionar ordinariamente los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año y extraordinariamente cuando el Alcalde los convoque.*
- b. Que el Alcalde Municipal de San José del Guaviare convocó mediante el Decreto 016 del 10 de enero de 2020 modificado por el Decreto 016 (sic) de 2020 al Concejo Municipal a sesionar extraordinariamente durante 09 días a partir del 14 y hasta el 22 de enero de 2020.*
- c. Que la Ley 1368 de 2009, reglamenta el pago de los Honorarios a los Concejales Municipales.*
- d. Que en atención a lo estipulado por la Ley 136 de 1994, es función de la Mesa Directiva del Concejo Municipal, expedir las*



Resoluciones del reconocimiento del pago de los Honorarios a los Concejales.

(...)

- e. *Que mediante constancia Nro. 009 de 2020, el Secretario General del Honorable Concejo de Municipal, certifica que los Honorables Concejales:*

Asistieron conforme a la anterior relación a todas o algunas de las sesiones programadas para los días: 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de enero de 2020, según consta en las actas de Sesión Plenaria y de las cuales serán pagadas únicamente ocho (8) sesiones que hayan asistido y sean comprobadas mediante registro de asistencia.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Reconocer y solicitar la liquidación y pago de los Honorarios teniendo como base lo estipulado en la Ley 1368 de 2009 por su asistencia comprobada al total de sesiones ordinarias relacionadas en el considerando e, de la presente Resolución.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *El pago reconocido en el artículo anterior se efectuará con cargo al Presupuesto Municipal, según Acuerdo Nro. 022 de 2019, artículo 2, Concejo Municipal, Código 1010301 Honorarios para los Concejales.*

ARTÍCULO TERCERO: *Solicitar al señor Alcalde Municipal, la ratificación de los términos de la presente resolución, con la expedición de los actos administrativos a los que hay lugar con el fin de cumplir con lo estipulado en los artículos anteriores.*

[...]”.

En la constancia secretarial nro. 009 del 22 de enero de 2020 el secretario general del concejo municipal de San José del Guaviare certificó:

“[...]”



Radicación: 50 001 23 33 000 2020 00789 01
Accionante: José Enrique Molina Rojas

Que en cumplimiento de las Normas Vigentes, esta Corporación durante el **PRIMER PERIODO DE SESIONES EXTRA ORDINARIAS DEL MES DE ENERO DE 2020**, la Plenaria del Concejo, sesionó nueve (09) días, desde el 14 al 22 de enero de 2020, según Decretos Municipales de Convocatoria No. 016 y 018 de 2020.

Que luego de verificar en las Actas de la Corporación los Honorables Concejales:

ITEM	NOMBRES Y APELLIDOS	IDENTIFICACION	DIAS SESIONADOS
1	ABRIL LUIS FERNANDO	1.120.570.336	09
2	ALVAREZ PEREZ DORA MIRLEIDY	41.241.312	09
3	BELTRAN PEREZ LUIS ANTONIO	1.120.561.362	09
4	BETANCOURT SERNA BERNANDO	89.009.897	09
5	CARMONA POVEDA JAIR IVAN	1.122.238.159	09
6	CUELLAR SUAREZ WILMER	1.120.571.040	09
7	GALLEGO ANA DEL PILAR	42.02.870	09
8	GOMEZ ANGARITA GERMAN	97.610.602	09
9	HURTADO FORERO RAUL	18.221.391	09
10	MAMBI MARTINEZ PAUL OSNEY	97.611.932	09
11	MONROY REY MARLON MAURICIO	1.120.577.038	09
12	PALACIOS GUTIERREZ WILMAR ALEJANDRO	97.613.999	09
13	PULIDO RANGEL REINALDO	91.015.823	09
14	ROLDAN LINARES ELKIN ARIEL	97.611.730	09
15	RONCANCIO TABARES ELIZABETH	1.121.835.526	09

"UN GOBIERNO DE *oportunidad y Progreso para Todos*". Calle 8 No. 23-85 Barrio Centro Teléfono: 584 0017 – Fax: 584 0017 Correo electrónico: concejosjg@gmail.com Nit: 800103180-2

[...]”.

3.4. El secretario administrativo y desarrollo social municipal de San José del Guaviare expidió, en la fecha del 8 de septiembre de 2020, la siguiente constancia:

"[...] Que durante el mes de enero de 2020 se liquidó y canceló a los Honorables Concejales del Municipio de San José del Guaviare, ocho (8) días por concepto de sesiones extraordinarias, convocadas mediante decreto 016 de 2020 y prorrogados mediante decreto 018 de 2020.

Que en el Art. 1 de la Ley 1368 de 2009, establece que en los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente sesenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año cuando sean convocadas por el señor Alcaldes Municipal.



Que el valor de cada sesión para el año 2020 es de \$129.189.00

La presente se expide a solicitud de (sic) del señor Presidente del Concejo Municipal.

[...]”.

3.5. Según los comprobantes de egreso de la alcaldía municipal de San José del Guaviare, cuyas copias se aportaron, se pagaron por concepto de honorarios a los concejales por sesiones extraordinarias del mes de enero de 2020, la suma de \$1.033.512, así: Luis Fernando Abril, comprobante de egreso 00022; Dora Mirleidy Álvarez Pérez, comprobante de egreso 00023; Luis Antonio Beltrán Pérez, comprobante de egreso 00024; Bernardo Betancourt Serna, comprobante de egreso 00025; Jair Iván Carmona Poveda, comprobante de egreso 00026; Wilmer Cuellar Suárez, comprobante de egreso 00027; Ana del Pilar Gallego, comprobante de egreso 00028; Germán Gómez Angarita, comprobante de egreso 00029; Marlon Mauricio Monroy Rey, comprobante de egreso 00030; Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez, comprobante de egreso 00032; Raúl Hurtado Forero, comprobante de egreso 00033; Reinaldo Pulido, comprobante de egreso 00034 y Paul Osney Mambi Martínez, comprobante de egreso 00036.

Igualmente, se advierte que se aportó el comprobante de egreso de los pagos efectuados a los concejales Elizabeth Roncancio, comprobante nro. 00031, y Elkin Ariel Roldan Linares, comprobante nro. 00035; sin embargo, los citados concejales no fueron incluidos en la solicitud de pérdida de investidura.

4.- Análisis de la Sala:



Se les atribuyó a los concejales acusados la causal prevista en el numeral 4 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000²⁵, que dispone:

"[...] ARTICULO 48. PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

(...)

4. *Por indebida destinación de dineros públicos.*

[...]”.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos se trata de una norma de textura abierta, puesto que no se estableció su alcance ni se detalla un catálogo de conductas específicas que la configuren; razón por la cual, aquellos eventos que la jurisprudencia ha considerado son constitutivos de la misma no son los únicos para verificar su estructuración ni limitan el análisis y concreción en cada caso particular²⁶.

Sobre la finalidad de la causal invocada, esta Corporación ha dicho que²⁷:

"(...) la finalidad de la indebida destinación de dineros públicos, como causal de pérdida de investidura, es censurar cualquier utilización de los dineros públicos para fines no previstos, distintos, prohibidos o no

²⁵ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

²⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia del 3 de diciembre de 2019. C.P. Rocío Araújo Oñate. Expediente radicación nro. 11001-03-15-000-2019-00771-00(PI).

²⁷ *Ibídem.*



autorizados por la Constitución o las leyes²⁸, con el propósito de erradicar y castigar prácticas parlamentarias como por ejemplo, el pago de salarios a personas que no ejercen funciones o prestan servicios o la remuneración de funciones o actividades que no se relacionan con las propias de los congresistas.

87. Sobre esta base, la Corporación ha entendido que el comportamiento sancionable se configura, en términos generales, cuando el congresista [léase para el caso concejal] en su condición de servidor público²⁹, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido: i) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento para los dineros públicos, o, ii) destina o aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o, iii) cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o, iv) cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas³⁰. (...)"

Esta Sección también ha explicado que para que se configure la causal, deben estar reunidos los siguientes requisitos³¹:

- (i) Que se ostente la condición de concejal.
- (ii) Que se esté frente a dineros públicos, es decir, que provengan de una actividad económica del Estado.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de mayo de 2014, consejero ponente: Enrique Gil Botero, expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00, sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI).

²⁹ Lo es por definición del artículo 123 de la Constitución.

³⁰ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 3 de octubre de 2000. MP: Doctor Darío Quiñones Pinilla. Expedientes AC 10529 y AC 10968.

³¹ Los cuales se pueden extraer de la sentencia del 22 de febrero de 2018. C.P. María Elizabeth García González. Expediente radicación número: 25000-23-42-000-2017-04038-01(PI); para ello se cita la sentencia del 28 de marzo de 2017. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, expediente radicación 11001 03 15 000 2015 00111 00, donde fueron enlistados tales requisitos; explicando que aunque allí se referían a los Congresistas son perfectamente aplicables a los restantes miembros de Corporaciones públicas de elección popular, como los concejales. Posición reiterada por la Sala en sentencia del 15 de marzo de 2018. M.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación nro. 13001-23-33-000-2016-01107-01(PI), entre otras.



(iii) Que los dineros sean indebidamente destinados, esto es, a finalidades y cometidos estatales prohibidos o distintos a los previamente establecidos en la Constitución y la ley.

Una vez identificados los elementos que configuran la causal de pérdida de investidura invocada, la Sala se detendrá en cada uno, advirtiendo que el segundo y el tercero se analizarán de manera conjunta, así:

En cuanto a la condición de concejales: como se señaló líneas atrás en el acápite de procedibilidad de la acción de pérdida de investidura, está demostrado que los señores Luis Fernando Abril, Dora Mirleidy Álvarez Pérez, Luis Antonio Beltrán Pérez, Bernardo Betancourt Serna, Jair Iván Carmona Poveda, Wilmer Cuellar Suárez, Ana del Pilar Gallego, Germán Gómez Angarita, Raúl Hurtado Forero, Paul Osney Mambi Martínez, Marlon Mauricio Monroy Rey, Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez y Reinaldo Pulido Rangel, fueron elegidos concejales del municipio de San José del Guaviare, Meta, para el período constitucional 2020-2023; por lo tanto, el primer elemento se cumple.

Que se trate de dineros públicos y que sean indebidamente destinados:

La indebida destinación de dineros públicos se concreta cuando un miembro de una corporación pública, en su condición de servidor público, de manera directa o indirecta, destina o aplica dineros públicos a fines diferentes, prohibidos, injustificados o no autorizados por la Constitución, la ley o el reglamento, ya sea en provecho propio o de un tercero³².

³² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2015 02938 00.



Al respecto, cabe precisar que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, se *“entiende que la indebida destinación de los dineros públicos puede ser directa, cuando el congresista [léase para el caso concejales] es ordenador del gasto, administrador o depositario de los bienes públicos, o puede ser indirecta, como ocurre en los casos en que sin tener ninguna de las dos condiciones mencionadas, el congresista [para este caso los concejales] ejerciendo las funciones del cargo traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, porque desvía los dineros públicos a fines distintos de los previstos por medio de instrumentos, como por ejemplo, los contratos o las autorizaciones para el pago de salarios”*³³. Por lo que ello conlleva al detrimento patrimonial del Estado³⁴.

Por último, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado algunos eventos en los cuales los miembros de una corporación pública incurrían en esta causal de pérdida de investidura³⁵:

“[...] Como la causal de indebida destinación de dineros públicos no se encuentra definida en la Constitución ni en las normas legales que regulan el ejercicio de la acción de pérdida de investidura, resulta pertinente consignar el sentido y alcance que esta Corporación le ha dado. En efecto, en sentencia de 3 de octubre de 2000³⁶ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a este respecto precisó:

«[...]»

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala 27 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia del 3 de diciembre de 2019. C.P. Rocío Araújo Oñate. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2019 00 771 00 (PI).

³⁴ Esta Sección ha precisado que uno de los presupuestos para la configuración de la causal por indebida destinación de dineros es que implique la distorsión de las finalidades del gasto. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 18 de octubre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación nro. 85001 23 33 000 2017 00223 01. (PI).

³⁵ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Sentencia del 14 de abril de 2016. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Expediente radicación nro. 85001-23-33-000-2015-00001-01(PI).

³⁶ C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla. Expediente AC-10529 y AC-10968. Actores Emilio Sánchez Alsina y Pablo Bustos Sánchez.



La causal de indebida destinación de dineros públicos se configura cuando el congresista [léase para el caso los concejales] destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos, como ocurre en los siguientes casos:

- a) Cuando destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados;*
- b) Cuando los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados;*
- c) Cuando aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.*
- d) Cuando esa aplicación se da para materias innecesarias o injustificadas.*
- e) Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.*
- f) Cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros. [...]»*

[...]”.

En el asunto bajo examen, el recurrente insiste en que está configurada la causal de pérdida de investidura de los concejales acusados porque:

(i) El Parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 136 de 1994 facultó a los alcaldes para citar a los concejales a sesionar de forma extraordinaria, pero la figura de la prórroga solo se trata de una facultad otorgada para sesionar en períodos ordinarios; **(ii)** indistintamente de la categoría de los municipios no es posible que el alcalde prorrogue sesiones extraordinarias; **(iii)** los honorarios que percibieron los concejales por su asistencia a sesiones extraordinarias que luego fueron prorrogadas constituye una indebida destinación de dineros públicos, ya que, “(...) *al citarse inicialmente a 8 días de sesiones al concejo de San José del Guaviare, periodo prorrogado luego por un día más para poder terminar*



el segundo debate del proyecto de Acuerdo 04 de 2020 en el mismo día de cierre de dichas sesiones, está materializada la ilegalidad de la pr[ó]rroga y la causación ilegal de honorarios"; y, por último, que, (iv) los concejales acusados destinaron indebidamente los dineros públicos por vía indirecta porque en su calidad de servidores públicos cobraron honorarios por unas sesiones extraordinarias que fueron prorrogadas sin facultad legal para ello.

En ese sentido, lo primero que la Sala advierte es que no hace parte del objeto de la pérdida de investidura pronunciarse acerca de la legalidad de los Decretos nros. 016 y 018 de 2020 expedidos por el alcalde municipal de San José de Guaviare, por medio de los cuales convocó a sesiones extraordinarias a los concejales, en la medida que se trata de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, de acuerdo con el artículo 88 del CPACA, y su validez debe ser cuestionada por el medio de control previsto en la ley para tal fin. Lo anterior, debido a que la pérdida de investidura se circunscribe a determinar si la conducta de los concejales acusados encuadra en la causal invocada.

Explicado en otros términos, para la Sala no es posible pronunciarse o determinar si el alcalde del municipio de San José del Guaviare tenía la competencia para prorrogar las sesiones extraordinarias que inicialmente convocó, puesto que ello le corresponde al juez que examine los mencionados actos administrativos.

Precisado lo anterior, hay lugar a examinar si los concejales acusados incurrieron en indebida destinación de dineros públicos por vía indirecta al cobrar los honorarios que se causaron con la asistencia a sesiones extraordinarias convocadas por el alcalde municipal.



Para resolver, la Sala estima pertinente referirse al marco legal de la causación de los honorarios de los concejales, así:

El artículo 312 de la Constitución Política dispone:

*"[...] **ARTICULO 312.** <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.*

(...)

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

[...]". (se destaca)

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, refiriéndose al período de sesiones, estableció:

*"[...] **ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES.** Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:*

a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.



Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

PARÁGRAFO 2o. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

[...]”.

Adicionalmente, el artículo 65 de la citada Ley 136 preceptuó:

*“[...] **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.*

(...)

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.

PARÁGRAFO. Los honorarios de que trata este artículo se causarán a partir del 1 de enero de 1994.

[...]”. (se destaca)

Por último, la Ley 1368 del 29 de diciembre de 2009, “por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan



*otras disposiciones*³⁷, determinó lo siguiente frente al pago de honorarios de los concejales por su asistencia a las sesiones:

"[...] ARTÍCULO 1o. 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:

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

[...]".

De lo anotado se desprende que los honorarios de los concejales constituyen la retribución que reciben por su asistencia a las sesiones ordinarias o extraordinarias que se lleven a cabo en la Corporación.

De otro lado, en la jurisprudencia, en sentencia proferida el 21 de mayo de 2021³⁸, esta Sala examinó la solicitud de pérdida de investidura promovida en contra de los concejales del municipio de Mesetas, Meta, a quienes se les endilgaba incurrir en la causal de indebida destinación de dineros públicos por haber percibido los honorarios correspondientes a unas sesiones extraordinarias, que, en criterio del solicitante, carecían de validez por cuanto se llevaron a cabo desconociendo el marco jurídico

³⁷ Modificada por la Ley 1551 de 2012.

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 21 de mayo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 50001 23 33 000 2020 00758 01 (PI).



para el efecto. En dicha oportunidad, se denegó la desinvestidura con fundamento en que:

"[...] 93. Para la Sala, en atención a las consideraciones efectuadas en esta providencia, los concejales acusados tenían derecho a percibir los honorarios por su asistencia comprobada a las sesiones extraordinarias, pues así se desprende del artículo 312 de la Carta Política, en consonancia con los artículos 65 de la Ley 136 y 58 de la Ley 617.

94. En efecto, a la luz de las normas antes citadas, el reconocimiento de los honorarios de los cabildantes exige, como presupuesto, que se compruebe la asistencia a esas reuniones; requisito que esta Sala encuentra satisfecho pues los medios de convicción arrimados al plenario evidencian que ciertamente los concejales acusados concurrieron a las sesiones plenarias celebradas en los días 3, 4, 5, 6 y 7 de enero de 2020 en las cuales se discutió el proyecto de acuerdo que culminaría con la aprobación del Acuerdo No. 01 de 2020, por el cual se autorizó al burgomaestre del municipio para que, en representación del mismo ente territorial, celebrara contratos y/o convenios administrativos.

95. Esta Sección, en reciente pronunciamiento de 22 de febrero de 2018³⁹, arribó a esta misma conclusión en un caso que comparte similares contornos fácticos; oportunidad en la que se señaló lo siguiente:

[...] De los fundamentos de orden constitucional, legal y jurisprudencial citados surge la inequívoca consideración que el derecho de los concejales al reconocimiento de honorarios se deriva de su asistencia comprobada a las sesiones plenarias y a las comisiones permanentes que se lleven a cabo en días diferentes a los de aquellas.

[...]

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

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 22 de febrero de 2018, radicado: 25000 2342 000 2017 04038 01, actora: Glory Estefanny Ortega Guerrero, demandado: concejal del municipio de El Colegio, MP: María Elizabeth García González. Este criterio fue reiterado en posterior sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, número de radicado: 25000-23-42-000-2017-04041-01, actora: Glory Estefanny Ortega Guerrero, demandado: Juan Carlos Sosa Reyes, MP: Oswaldo Giraldo López.



de la respectiva corporación, sin que se establezca otra condición en dichas normas, de la que se haga depender la causación del respectivo derecho.

Para la Sala, el análisis del acervo probatorio que obra dentro del expediente permite concluir que el presupuesto constitucional y legal que se exige para el reconocimiento de honorarios a quienes ostentan la condición de concejales, se encuentra satisfecho pues está acreditado con las actas de las sesiones del concejo municipal de El Colegio – Cundinamarca, con los registros de asistencia a las mismas y, con la certificación allegada por el Presidente de dicha Corporación, que el señor Manuel Ignacio Trujillo Rodríguez, en su condición de Concejal, asistió a las sesiones extraordinarias realizadas los días 8, 11 y 14 de marzo de 2016, así como a la sesión ordinaria que se celebró el 9 de mayo de 2016, en las cuales participó en la discusión de aspectos relacionados con el nombramiento del Personero Municipal y en la votación que en ellas se realizó.

Vistas así las cosas, el Concejal Manuel Ignacio Trujillo Rodríguez, por haber asistido a las sesiones previamente referenciadas, sí tenía derecho a recibir, como contraprestación, los honorarios que en efecto le fueron reconocidos por la Secretaría de Hacienda del Municipio de El Colegio – Cundinamarca, mediante las Resoluciones nros. 027 de marzo 14 y 040 de mayo 31 de 2016. Honorarios que se pagan con recursos presupuestados como gastos de funcionamiento de los Concejos y que se ubican dentro del concepto jurídico de "dineros públicos" conformados por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos de capital, los cuales deben cumplir con la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de conformidad con el mandato del artículo 345 de la Constitución Política [...]"

96. Cabe resaltar, en este mismo sentido, que del contenido de los artículos 65 y 66 de la Ley 136 y 58 de la Ley 617 se desprende que el reconocimiento de los honorarios se hace depender de la asistencia a las reuniones plenarios y a las comisiones permanentes, sin que se establezca otro requisito adicional para ello.

[...]"

Conforme con lo expuesto, en este caso, no se incurrió en una indebida destinación de dineros públicos, en la medida en que está acreditado que los concejales acusados recibieron el pago de los honorarios como



consecuencia de haber asistido a las sesiones extraordinarias convocadas por el alcalde municipal de San José del Guaviare.

De manera que, acorde con el marco legal señalado, el requisito previsto en la ley para el reconocimiento de los honorarios de los concejales es la asistencia a las sesiones plenarias y, en este evento, está probado que los acusados asistieron a las sesiones respecto de las cuales se ordenó el pago.

Al respecto, obra en el expediente la Resolución nro. 004 del 22 de enero de 2020, expedida por la mesa directiva del concejo municipal de San José del Guaviare, mediante la cual se dispuso el reconocimiento de los honorarios a los concejales aquí acusados y se ordenó el pago de ocho de las nueve sesiones convocadas.

A su turno, dicho acto administrativo se fundamentó en la constancia secretarial nro. 009 del 22 de enero de 2020, expedida por el secretario general del concejo municipal de San José del Guaviare, en la que se informa que los concejales acusados asistieron a nueve sesiones extraordinarias.

Así las cosas, el supuesto alegado por el solicitante consistente en que, como el alcalde no tenía competencia para prorrogar las sesiones extraordinarias que convocó, los concejales no debían recibir los honorarios, no implica una indebida destinación de dineros públicos, puesto que, de conformidad con la ley, el pago de los honorarios se causa con la asistencia comprobada a las sesiones, lo que en este caso ocurrió; de modo que los dineros se utilizaron para un fin que está previsto en la Constitución y la ley.



En consecuencia, no están reunidos los requisitos que componen el elemento objetivo de la causal invocada, puesto que el pago que recibieron los concejales se deriva de la asistencia comprobada a las sesiones por las cuales se ordenó el reconocimiento de los honorarios.

Cabe agregar que tampoco se produjo la indebida destinación de recursos de manera indirecta, dado que, por el hecho de recibir el pago de los honorarios causados, los concejales no distorsionaron las finalidades del gasto, que es uno de los presupuestos que se requieren para que se configure la causal de pérdida de investidura, pues se destinó precisamente a reconocer la retribución por su asistencia a ocho sesiones extraordinarias.

De igual forma, no se advierte que se hayan utilizado instrumentos para cambiar la destinación de dineros públicos, verbigracia, en asuntos de contratación pública, anticipos, autorizaciones, cesión de tiquetes aéreos, entre otros eventos, en los cuales la jurisprudencia ha aceptado que los miembros de corporaciones públicas incurren en esta causal de manera indirecta⁴⁰, pues nada evidencia que el pago de honorarios se haya hecho sin que se tuvieran el derecho a percibirlo.

Conforme a lo analizado, la Sala confirmará la sentencia del *a quo*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 6 de septiembre de 2018. C.P. María Elizabeth García González. Expediente radicación nro. 7001 23 33 000 2018 00019 01 (PI).



Radicación: 50 001 23 33 000 2020 00789 01
Accionante: José Enrique Molina Rojas

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual denegó la pérdida de investidura de los señores Luis Fernando Abril, Dora Mirleidy Álvarez Pérez, Luis Antonio Beltrán Pérez, Bernardo Betancourt Serna, Jair Iván Carmona Poveda, Wilmer Cuellar Suárez, Ana del Pilar Gallego, Germán Gómez Angarita, Raúl Hurtado Forero, Paul Osney Mambi Martínez, Marlon Mauricio Monroy Rey, Wilmar Alejandro Palacios Gutiérrez y Reinaldo Pulido Rangel, en calidad de concejales del municipio de San José del Guaviare, Meta, para el período constitucional 2020-2023.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, remítanse las diligencias al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.