



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRÁS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Y OTROS.

RADICADO: 20-001-23-33-001-2018-00145-00

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA

### I. ASUNTO.-

Procede la Sala a proferir sentencia dentro del presente expediente.

### II.- ANTECEDENTES.-

#### PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte demandante, actuando por conducto de apoderado judicial, elevó las siguientes súplicas:

#### “DECLARACIONES

1. Declarar la nulidad de la resolución N° 035 de noviembre de 2017, expedida por el consejo municipal de Valledupar, mediante el cual se excluyó de los derechos a honorarios, seguros de vida y asistencia médica por el resto del actual periodo constitucional, al Concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS.

2. Declarar que a mi poderdante, LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS, a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, tiene derecho a que el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR – CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR proceda a reintegrarle sus derechos honorarios, seguro de vida y asistencia médica al respectivo concejal por el resto del periodo constitucional, los cuales se le con la expedición del Acto Administrativo resolución N° 035 de noviembre de 2017.

3. A título del restablecimiento del derecho, ordénese al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR le pague al señor LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS el valor de CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS (\$120.000.000) por concepto de todos los Honorarios dejados de percibir desde diciembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019, con la inclusión de la prima técnica, tomada como factor integral del salario percibido por el Alcalde del demandado municipio, bonificaciones y demás adehalas de la asignación básica correspondientes al cargo que ocupa como CONCEJAL DEL MUNICIPIO,

conforme al Índice de Precios al consumidor (IPC.), dejados de reconocer desde el mes noviembre de 2017.

4. A título de daño moral, ordénese al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR le pague al señor LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCORRAS el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes que para el año 2018 equivale a \$ 34.112.11.0078, Indicando que la exclusión de los derechos a honorarios, seguros de vida y asistencia médica por el resto del actual periodo constitucional del señor Concejal del Municipio de Valledupar LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS, generó un daño moral por los perjuicios económicos causados, puesto que se afectó el mínimo vital de su entorno familiar<sup>1</sup>.

#### CONDENAS

Condenar al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR y AL CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR al pago de todos los honorarios dejados de percibir por parte del señor LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS, desde la fecha en que se ejecutorió el acto administrativo, la Resolución N° 035 de noviembre de 2017 en el cual se excluyó los derechos honorarios, seguro de vida y asistencia médica por el resto del entonces periodo constitucional al cargo de concejal del municipio<sup>2</sup>.

#### 2.1.- HECHOS.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones incoadas por el demandante a través de su apoderado judicial en la presente litis, podríamos resumirlos así:

Se relató en la demanda que el Sr. LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS fue elegido Concejal Municipal de Valledupar por el partido cambio radical el 25 de octubre de 2015 para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.

El apoderado del accionante indicó que el 29 de julio de 2017 al señor LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS le fue impuesta una medida de aseguramiento en detención domiciliaria por la presunta comisión de delitos. Posteriormente, a través de acto administrativo Resolución N° 035 se decidió excluir de los derechos de honorarios, seguro de vida y asistencia médica por el resto del actual periodo constitucional al concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS con fundamento en el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Sin embargo, el 13 de diciembre de 2017, se resolvió dejar en libertad al accionante por vencimiento de términos. El día 18 de diciembre de ese mismo año el señor SILVIO CUELLO CHINCHILLA, secretario general del Concejo municipal de Valledupar, notificó personalmente al accionante del contenido de la resolución N° 035, y en contra se ésta Resolución no procedía recurso alguno por lo cual la vía gubernativa se encontraba agotada.

#### ACTUACIÓN PROCESAL

---

<sup>1</sup> Folio 44 y 45 del expediente.

<sup>2</sup> Folio 3 y 4 del expediente.

Por las formalidades del reparto, el conocimiento del presente medio de control correspondió a esta Corporación, que la admitió a través de auto del 27 de septiembre de 2018<sup>3</sup>.

Luego de notificada la demanda y contestada, se fijó audiencia inicial para el pasado 21 de agosto de 2019<sup>4</sup> y en dicha diligencia se corrió traslado para alegar.

## POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

En el presente asunto, el apoderado de la accionada CONCEJO MUNICIPAL DE VALLEDUPAR contestó la demanda oponiéndose expresamente a las pretensiones de la misma, toda vez que según el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, cuando el Concejo de Valledupar resolvió formalizar la exclusión de los derechos económicos y prestacionales del demandante por el resto del periodo constitucional debido a su ausencia, ni ejerció potestad sancionatoria, ni estaba legalmente obligada a considerar las circunstancias de fuerza mayor alegada por el demandante sin acreditar la procedencia de la misma.

A lo anteriormente mencionado, se suma el hecho de que el demandante no demostró haber asistido ni a las sesiones de las que se ausentó, ni a las que realizaron y reclama respecto del año 2018, ni a las ulteriores, hipotéticas y aleatorias del año 2019.

Además formuló como excepciones la INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO, ante la inexistencia del ejercicio de potestad sancionatoria e irrelevancia de la fuerza mayor e inasistencia a sesiones reclamadas.

Así mismo se fundamentó en el artículo 312 superior modificado por el artículo 4° del Acto legislativo No. 02 de 2002, el cual establece que los concejales tendrán derecho a sus honorarios por su asistencia a sesiones.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

El Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal no rindió concepto en el presente asunto.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. COMPETENCIA

Es competente este Tribunal, para conocer del presente proceso en primera instancia con fundamento en el numeral sexto del artículo 151 del C.P.A.C.A. y el artículo 73 de la Ley 270 de 1996.

### CONTROL DE LEGALIDAD

No advirtiéndose en este momento procesal, ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado o pueda conllevar a sentencia inhibitoria, procederá esta Corporación a resolver de fondo la litis.

### 2.2. OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN

---

<sup>3</sup> Folio 100 del expediente.

<sup>4</sup> Folio 202 del expediente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el presente medio de control ha sido interpuesto dentro del término prescrito por la norma en su literal d.

No advirtiéndose en este momento procesal ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado o pueda conllevar a sentencia inhibitoria, procederá esta Corporación a resolver de fondo la litis.

### 2.3. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en esta instancia se circunscribe a determinar si el acto administrativo Resolución N° 035 de noviembre de 2017, por medio del cual se excluyó del pago de los derechos de honorarios, seguro de vida y asistencia médica al Concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCORRAS ha de ser declarado nulo en razón a lo expuesto por la parte actora, evento en el cual, sería lo procedente reintegrarle sus derechos de honorarios, seguro de vida y asistencia médica por el resto del periodo constitucional; o si, por el contrario, la decisión adoptada en el acto acusado se ajusta a los lineamientos legales, tal como aseguró la accionada en su escrito de contestación, evento en el cual será lo procedente confirmar la legalidad del acto, con la consecuente desestimación de las pretensiones de la demanda.

### 2.3. PRUEBAS

De las pruebas allegadas al expediente, se tiene como hechos probados los siguientes:

Diligencia de compromiso suscrita por LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCORRAS consistente en medida de aseguramiento en lugar de residencia<sup>5</sup>.

Certificación en donde costa que el señor LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCORRAS fue elegido concejal del municipio de Valledupar para el periodo constitucional 2016-2019, además que dicho concejal no cumplió con la tercera parte de las sesiones ordinarias realizadas en el mes de octubre de 2017, las cuales fueron desde el 1 de octubre al 30 de octubre de 2017, con un total de 30 sesiones realizadas<sup>6</sup>.

Resolución N° 035, por la cual se excluye de derechos a honorarios, seguro de vida y asistencia médica al concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS<sup>7</sup>.

Fotocopias de periódicos en donde se da la noticia de que el Concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCORRAS fue capturado por la fiscalía<sup>8</sup>.

Poder conferido por LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCORRAS a su apoderado para que actúe en su representación<sup>9</sup>.

Acta de sesiones ordinarias del Concejo Municipal de Valledupar de fecha 26 de abril de 2018 en la cual se puede evidenciar la ausencia del Concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Folio 20 del expediente.

<sup>6</sup> Folio 25 del expediente.

<sup>7</sup> Folio 26 del expediente.

<sup>8</sup> Folio 28 al 30 del expediente.

<sup>9</sup> Folio 35 del expediente.

<sup>10</sup> Folio 142 al 148 del expediente.

Acta de sesión especial del Concejo Municipal de Valledupar de fecha 2 de enero de 2019 en la que se evidencia que el Concejal LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS asistió a dicha sesión<sup>11</sup>.

Poder conferido a DAYAN ESMERAL APONTE para que represente al CONCEJO DE VALLEDUPAR<sup>12</sup>.

Acta de pronunciamiento 173 del Consejo de Control Ético del partido Cambio Radical en la cual se llegó a la siguiente decisión:

“PRIMERO. SUSPENDER del Partido Cambio Radical, al concejal de Valledupar (Cesar), señor LEONARDO JOSÉ MESTRE SOCARRAS, hasta tanto se resuelva su situación jurídica, con la justicia penal ordinaria.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Pronunciamiento al Honorable Presidente del Concejo Municipal de Valledupar (Cesar), para que por su intermedio notifique a todos y cada uno de los Honorables Concejales.

TERCERO. Notifíquese el presente Pronunciamiento al comité central del partido Cambio Radical, a su representante legal y el director general.

CUARTO. Contra esta decisión, cabe el recurso de apelación ante el comité central del partido, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación (...)”<sup>13</sup>.

#### 2.4. ANÁLISIS DEL CASO

Surtidas a cabalidad las anteriores etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad que invaliden lo actuado, es el momento de proferir la decisión que merezca la litis.

Tenemos entonces que la jurisdicción contenciosa administrativa conoce según dispone el artículo 104 del CPACA de:

“(…) las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.

A su vez, se establece en la misma codificación las acciones encaminadas al conocimiento de lo ya descrito así:

“Artículo 137. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las norma en que se deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)”.

El artículo 138 ibídem contempla el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho así:

<sup>11</sup> Folio 149 al 159 del expediente.

<sup>12</sup> Folio 170 del expediente.

<sup>13</sup> Folio 185 del expediente.

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior (...)”.

Conforme a las normas anteriormente relacionadas, solamente son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los actos particulares que pongan término a un proceso administrativo, esto es, los actos definitivos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y excepcionalmente los actos de trámite, siempre que pongan fin a la actuación administrativa.

En el presente caso nos encontramos frente a un acto de carácter particular, es decir, que a través del mismo se adoptó una decisión administrativa frente a la situación jurídica concreta del accionante, cual fue no reconocerle el pago de sesiones del Concejo Municipal del que hacía parte.

Al respecto, el hoy demandante afirma que se vulneraron sus garantías al debido proceso y la decisión de excluirle del pago de las sesiones del Concejo no resulta procedente en tanto se encontraba cobijado por una medida de aseguramiento dictada por un Juez de la República por la presunta comisión de un delito que aún se encuentra en investigación.

Para resolver, sea del caso precisar que los artículos 65, 66, 67 y 68 de la Ley 136, consagran lo atinente al pago de las sesiones de los Concejales, precisando:

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

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

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

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

ARTÍCULO 66.- Causación 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 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.

ARTÍCULO 67.- Reconocimiento de transporte. Modificado por el art. 2, Ley 1368 de 2009. Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarias, a los concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales.

ARTÍCULO 68.- Seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

En ese sentido, se dirá que a folio 25 del plenario, obra certificación expedida por el Secretario del Concejo Municipal de Valledupar, quien hace constar que:

"(...) El concejal LEONARDO JOSE MESTRE SOCARRAS, en el mes de octubre de 2017, no cumplió con la tercera parte de las sesiones ordinarias realizadas en el mes de octubre de 2017; dichas sesiones fueron desde el 1 de octubre al 30 de octubre de 2017, para un total de 30 sesiones realizadas (...)"

La normatividad y la prueba antes reseñadas, dan cuenta del insumo que sirvió de base para la expedición del acto administrativo que es objeto de impugnación por parte del demandante en esta oportunidad, en el entendido que se demostró que efectivamente el actor no había asistido a las sesiones de la Corporación de las que no le fueron reconocidas.

Para la Sala, los argumentos expuestos por el actor no son de recibo, en tanto la exclusión del pago de los honorarios no es una sanción o falta de índole disciplinaria; antes por el contrario, el no pago de las sesiones surge de la inasistencia del cabildante al recinto donde se desarrollan, aspecto que se encuentra más que comprobado al interior de este expediente; ello en tanto obra certificación del secretario de la Corporación que da cuenta de su inasistencia, prueba que además fue allegada por quien hoy pretende la nulidad del acto administrativo.

La Corporación también advierte el argumento expuesto por el actor en el sentido que su inasistencia se debió a la imposición de una medida restrictiva de su libertad; al respecto, considera la Sala que la naturaleza legal del propio acto restrictivo de su libertad no es un asunto que ocupe el presente proceso, pues la misma no fue adoptada por le hoy demandada, así como tampoco sirvió de base para la exclusión del pago de los honorarios y demás beneficios a favor del actor.

Las eventuales e hipotéticas consecuencias de tal decisión, serían un asunto a discutir en un proceso judicial en contra de la rama judicial, bien sea por privación injusta de la libertad o el indebido funcionamiento de la administración de justicia.

Corolario de lo anterior, el actor no desvirtuó la legalidad que se presume del acto impugnado, por lo que no es dable acceder a su pretensión de nulidad y, en cambio, se desestimaran las pretensiones de la demanda.

## 2.5. SOBRE LA CONDENA EN COSTAS

La Sala no condenará en costas, habida cuenta que no aparece de que se hubiesen causado, tal como lo exige el numeral 8º del artículo 365 del CGP<sup>14</sup>, aplicable en materia contencioso – administrativa, por remisión expresa del artículo 188 del CPACA<sup>15</sup>.

El Consejo de Estado al respecto dispuso:

“En este caso, nos hallamos ante el evento descrito en el numeral 4 del artículo 365 del C.G.P. Sin embargo, como lo ha precisado la Sala, esta circunstancia debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. En esas condiciones, se advierte que, una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas o agencias en derecho a cargo del ente demandado en ninguna de las dos instancias. Por lo tanto, se revoca la condena en costas en primera instancia y no se condena en costas en segunda instancia”<sup>16</sup>.

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### F A L L A:

**PRIMERO:** NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones precedentes.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas, por no aparecer causadas.

---

<sup>14</sup> “Art. 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos e que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

<sup>15</sup> Art. 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA, sentencia del 26 de mayo de 2016, Radicación: 13001-23-33-000-2013-00016-01 (21559), C.P. Jorge Octavio Ramírez



TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, ARCHIVAR el expediente.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 163.



OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA  
MAGISTRADO



DORIS PINZÓN AMADO  
MAGISTRADA



ASENTE CON PERMISO  
CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA  
MAGISTRADO