

Bogotá, D.C.

180

Edil

JUAN CAMILO CASTELLANOS M.

Carrera 5 No.12C-54

Junta Administradora Local de Candelaria

jaldelacandelaria@gmail.com

Ciudad

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto.

Cordial saludo

En aras de dar cumplimiento de las labores de esta Dirección conferidas por el literal h del Decreto Distrital 411 de 2016¹ y encontrándonos dentro del término legal de conformidad con lo preceptuado por el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020², procedemos a dar respuesta al cuestionario allegado al correo electrónico de la Dirección Jurídica el 20 de agosto de 2021, en cinco preguntas del siguiente tenor:

- 1). *Los Ediles en ejercicio de la ciudad de Bogotá pueden acceder a una licencia temporal no remunerada?*
- 2). *Cuáles son las razones por las cuales podría ser autorizada una licencia no remunerada para un Edil o Edileza de la ciudad de Bogotá?*
- 3). *Quien o ante quien se solicita la autorización de la licencia no remunerada para un Edil o Edileza de Bogotá?*
- 4). *Cuánto tiempo máximo y mínimo es posible sea aprobada o autorizada una licencia temporal no remunerada para un Edil de la ciudad?*
- 5). *En caso de ser aprobada y/o autorizada una licencia temporal no remunerada a un Edil o Edileza de Bogotá operaría la figura de la falta temporal, de haría el llamado al siguiente en lista del mismo partido para ocupar el cargo de manera temporal?"*

Sea lo primero recordar que los ediles hacen parte de las Juntas Administradoras Locales, las cuales son autoridades administrativas de elección popular, que representan a la comunidad de las localidades, cumplen funciones específicas contenidas en el artículo 318 y 324 constitucionales, relacionadas con la planeación,

¹ Por el cual se modifica la Estructura Orgánica de la Secretaría Distrital de Gobierno"

² "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

vigilancia y control en la prestación de servicios públicos, inversión de los recursos públicos así como la correcta distribución y apropiación presupuestales; no se conciben como órgano legislativo y por ello no ejercen propiamente un control político, entendido éste como aquél que se genera entre las ramas del poder público.

La H. Corte Constitucional en sentencia C-175 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, indicó respecto a los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas, que son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, sin embargo no tienen la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad.

En cuanto al régimen de los Ediles y otros miembros de las corporaciones colegiadas se encuentra compilado en las Leyes 136 de 1994³ y 617 de 2000⁴ y para el Distrito Capital, se encuentra en el Decreto 1421 de 1993⁵, Decreto Nacional 2677 de 2010⁶

Y el desarrollo de las actividades de los servidores públicos se encuentra que el artículo 123 de la Constitución Política que expresa:

“Art 123.- Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

Lo que permite establecer claramente que los Ediles hacen parte y constituyen la corporación de elección popular, como lo son las denominadas JAL, sus miembros son servidores públicos del Estado, sometidos al régimen constitucional y legal correspondiente.

³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 863 de 2009

⁴ 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

⁵ Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

⁶ Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 34 y 72 del Decreto - Ley 1421 de 1993, en relación con el acceso a los servicios de salud por parte de los concejales y ediles del Distrito Capital de Bogotá

Así mismo, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante concepto No. 76 de 2004, estableció:

“Los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, no tienen, sin embargo, la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad. Es decir, los empleados públicos son una de las categorías de servidores públicos, así como también lo son los trabajadores oficiales, los de las entidades descentralizadas territoriales y por servicios y los miembros de las corporaciones públicas.”

De acuerdo con el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993 que a la letra consigna:

Art 72.- A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20).”

Igualmente, el artículo 59 de la Ley 617 de 2000⁷ aclaró que:

*“Art 59.- A los ediles se les reconocerán **honorarios** por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por esta ley a los concejales.*

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local. El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estarán a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.” (Resaltado fuera de texto)

Los Ediles del Distrito Capital, reciben por la labor que desempeñan, honorarios liquidados en razón del Salario y gastos de representación que devengue el Alcalde de la Localidad o Municipio al que pertenezcan, dividido por veinte (20), monto que no puede superar el total del valor salarial del Alcalde.

En cuanto a este tema, el Consejo de Estado, ha dicho:

“Entendida la remuneración del alcalde local, como la asignada en las escalas de remuneración, según el nivel y categoría descrito en el Acuerdo 37 de 1993, la cual está compuesta por la asignación básica y los gastos de representación, la disposición acusada no resulta violatoria de las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda; ella per se, no incurre en ningún trato discriminatorio o infundado, pues debe analizarse de manera objetiva atendiendo los factores propios del cargo en los términos ya indicados, sin apreciaciones subjetivas o atinentes a factores que se relacionan directamente con la persona que lo desempeña. En conclusión, el artículo

⁷ 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

72 del Decreto 1421 de 1993 no resulta violatorio de los artículos 13 y 53 de la Carta Política, en los términos pretendidos por el demandante.”

Es importante señalar que el derecho a percibir honorarios se contabiliza por la asistencia a las sesiones plenarias y de comisiones permanentes, cuando se desarrollen dentro de los períodos ordinarios o extraordinarios, pero, si se desarrollan por fuera de los mencionados períodos, no se tiene derecho al reconocimiento de honorarios. Lo anterior teniendo en cuenta, la regla general prevista por el legislador para los municipios del país es que la función de los Ediles que conforman las juntas administradoras locales es prestada a título gratuito o *ad honorem*, tal como lo señala el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, que a la letra consigna:

“Art 119.- Juntas Administradoras Locales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres (3) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales.

Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones ad honorem.”

Al respecto, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en concepto No. 22004-05132 del 4 de febrero de 2004⁸, sostuvo:

“Así las cosas, es nuestro concepto que los ediles tienen derecho a percibir honorarios por la asistencia a las sesiones plenarias y de comisiones permanentes, en los términos señalados en el Decreto Ley 1421 de 1993, cuando las mismas se desarrollen dentro de los períodos ordinarios o extraordinarios. Si aquellas sesiones se desarrollan por fuera de los mencionados períodos, no se tiene derecho al reconocimiento de honorarios.

Lo anterior teniendo en cuenta, además, que la regla general prevista por el legislador para los municipios del país es que la función de los ediles que conforman las juntas administradoras locales sea prestada ad honorem, tal como lo señala el artículo 119 de la “Ley 136 de 1994, que dispone:

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres (3) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales.

Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones ad honorem”

El último inciso de la anterior disposición fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-715 de 1998, manifestando al hacer la confrontación entre el artículo 72 del Decreto Ley 1421 de 1993 y la norma impugnada:

⁸ Concepto 2-2004-05132 de 04 de febrero de 2004. Dirección Jurídica Distrital - Alcaldía Mayor de Bogotá. Dra. Martha Yaneth Veleño Quintero, Directora Jurídica Distrital.

3.9. Siendo ello así, se trata de dos estatutos diferentes, uno general y otro especial, razón ésta por la cual, en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad-honorem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad-honorem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular...

3.11. Agréguese a lo anteriormente dicho que, de acuerdo con el "Convenio 29" adoptado por la "Conferencia Internacional del Trabajo", aprobado por la Ley 23 de 1967 (14 de junio), la labor que desempeñan los miembros de las entidades de carácter cívico, como es el caso de las Juntas Administradoras Locales, ni es un trabajo forzoso, ni tampoco, requiere ser remunerado."

Con relación al tema de salud el artículo 11 del Decreto Nacional 2677 de 2010, reglamentó parcialmente el artículo 72 de la ley 1421 de 1993, así:

"Art 1.- Afiliación de los concejales y ediles al régimen contributivo. En aquellos eventos en que no exista oferta de póliza de seguro de salud o su valor supere el costo de la afiliación de los concejales y ediles al régimen contributivo de salud, el Distrito Capital podrá optar por afiliarlos en calidad de independientes a dicho régimen contributivo.

Para estos efectos, el Concejo de Bogotá y los fondos de desarrollo local respectivamente, afiliarán a los concejales y ediles al régimen contributivo de salud, con cargo a sus recursos, aportando el valor de la cotización. El pago del valor de esta cotización garantiza el acceso de estos concejales y ediles al servicio de seguridad social en los términos del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo 1.- *El ingreso base de cotización mensual de los concejales y ediles será el valor total de los honorarios que hayan percibido por la asistencia a las sesiones ordinarias y extraordinarias en el mes inmediatamente anterior, con un límite de veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Parágrafo 2.- *La afiliación de los concejales y ediles al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud no implica, bajo ninguna circunstancia, que el Distrito adquiera la calidad de empleador frente a ellos."*

Afiliación al régimen contributivo que no genera vínculo laboral con el servidor público ni cualquier tipo de responsabilidad de parte del Distrito Capital, como claramente lo recoge el Parágrafo 2 antes transcrito.

Ahora bien y con relación a las licencias encontramos el artículo 24 de la Ley 1551 de 2012⁹, cuyo inciso primero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-699 de 2013, debido a la contradicción que presentaba con el artículo 134 constitucional el texto era el siguiente:

"Artículo 24. Licencia. *Los Concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, Licencia Temporal no Remunerada en el ejercicio de sus funciones, que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses. Concedida*

⁹ "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

esta, el concejal no podrá ser reemplazado. Exceptúense de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad

En caso de ser concedida la Licencia Temporal, el Presidente de la Corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos. (Inexequible Sentencia C-699-2013)

Artículo 24 del cual subsistieron los parágrafos 1 y 2 así:

Parágrafo 1º. Licencia de maternidad. *Las Concejalas tendrán derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia.*

Parágrafo 2º. *Las mujeres elegidas Concejalas que pertenezcan al Programa Familias en Acción, no estarán impedidas para continuar como beneficiarias de dicho Programa.*

Norma está que fue adicionada con los parágrafos 3, 4 y 5 por el artículo 2 de la Ley 2148 de 2021 del siguiente tenor:

Parágrafo 3º. Adicionado por el artículo 2 de la Ley 2148 de 2021. *A las Edilesas se les aplicará lo descrito en el parágrafo 2º anterior y lo preceptuado por el Acto Legislativo 02 de 2015, artículo 4º, respecto de las faltas temporales, y en relación con la licencia de maternidad lo previsto en el parágrafo transitorio del mismo artículo. En los municipios donde diere lugar la remuneración del edilato, a las edilesas se les aplicará lo descrito en el parágrafo 1º anterior.*

La concejala o edilesa en estado de embarazo, o adoptante de un menor de edad, tendrá derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad remunerada, como falta temporal permitida, por el tiempo y en las condiciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen. La remuneración pagada durante la licencia corresponderá al valor de los honorarios correspondientes a las sesiones que se realicen durante la licencia de maternidad, los cuales serán pagados, por la EPS y por la Póliza de Salud según corresponda.

En los municipios donde no diere lugar la remuneración del edilato, los alcaldes garantizarán a las edilesas, la seguridad social en salud y riesgos profesionales, con un ingreso base de liquidación de 1SMLMV y sin que esto implique vinculación laboral a la entidad territorial, sea con la afiliación a la EPS o mediante a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. Para tal efecto, los alcaldes observarán estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Parágrafo 4.- *La concejala o la edilesa que entre a gozar de la licencia de maternidad será reemplazada temporalmente, mientras dure la licencia, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.*

Parágrafo 5.- *El reconocimiento y la remuneración de la licencia de paternidad se aplicará en los mismos términos del presente artículo.*

En respuesta a su cuestionario podemos decir:

1). Los Ediles en ejercicio de la ciudad de Bogotá pueden acceder a una licencia temporal no remunerada?

R/ No. Y las razones están dadas en razón a la imposibilidad legal de las suplencias consagradas en el artículo 134 constitucional, que consagra:

Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

Parágrafo Transitorio. *Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.*

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

** Modificado por Acto Legislativo 2/2015.*

Aunado a lo anterior, se tiene que el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el documento titulado “Régimen Laboral de los Diputados, Concejales y Ediles en Colombia”, explicó que antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, a los Ediles del Distrito Capital se les aplicaban las disposiciones de la Ley 136 de 1994 que regían a los Concejales, frente a las situaciones administrativas, sin embargo hoy se rigen por lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política.

2) Cuáles son las razones por las cuales podría ser autorizada una licencia no remunerada para un Edil o Edilesa de la ciudad de Bogotá?

R/ Como se señaló en la respuesta anterior, no es posible conceder licencia no remunerada en cabeza de Concejal o Edil de la Ciudad de Bogotá, pues como lo establece la norma, las Licencias se otorgan única y exclusivamente a las Edilesas o Concejales en licencia de maternidad o a los Concejales o Ediles en Licencia de Paternidad y son remuneradas como quedó establecido en el Parágrafo 5 del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 adicionado por el artículo 2 de la ley 2148 de 2021.

3) Quien o ante quien se solicita la autorización de la licencia no remunerada para un Edil o Edilesa de Bogotá?

R/ La solicitud debe hacerse y tramitarse ante el Presidente de la Corporación.

4) Cuánto tiempo máximo y mínimo es posible sea aprobada o autorizada una licencia temporal no remunerada para un Edil de la ciudad?

R/ Como ya se indicó, no es posible conceder licencias no remuneradas a los Ediles o Concejales de la Ciudad de Bogotá en virtud del artículo 134, con la excepción establecida en los Parágrafos del artículo 24 de la Ley 1551 de 2012 adicionado por el artículo 2 de la ley 2148 de 2021.

5) En caso de ser aprobada y/o autorizada una licencia temporal no remunerada a un Edil o Edilesa de Bogotá operaría la figura de la falta temporal, se haría el llamado al siguiente en lista del mismo partido para ocupar el cargo de manera temporal?”

R/ Establecido como queda que **No** es posible conceder licencias no remunerada a los Ediles o Edilesas por fuera de las circunstancias especiales de las licencias de maternidad y/o paternidad, podemos afirmar que: El acto legislativo No.002 de 2015, por medio del cual se modificaron algunos artículos de la Constitución Política entre ellos el artículo 134 de la Constitución Política, estableció que los miembros de las Corporaciones Públicas de elección Popular no tendrán suplente. Sólo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida

de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido.

En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En cuanto a faltas personales, señala que no habrá, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo.

La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Resulta procedente aclarar que el presente pronunciamiento se expide con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, sin que el mismo tenga fuerza vinculante, obligatoria, de ejecución o de cumplimiento, y por ende, las respuestas se generan de manera general y abstracta, en relación con lo descrito en la solicitud, sin que en manera alguna las consideraciones y/o conclusiones que se esbocen, estén dirigidas a establecer criterios o lineamientos a seguir por quien efectúa la consulta, toda vez que sus competencias las desarrolla de forma autónoma, supeditadas en todo caso, al régimen constitucional, legal y reglamentario, que lo rige.

Cordialmente,



GERMÁN ALEXÁNDER ARANGUREN AMAYA
Director Jurídico

Proyectó: Jenny Ramírez Moreno

Revisó: Pedro Pablo Camacho Fajardo