



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA**

Armenia, Quindío, tres (3) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**Asunto:** Sentencia de Primera Instancia N° 053  
**Medio de Control:** Nulidad  
**Demandante:** Municipio de Armenia  
**Demandado:** Municipio de Armenia (Nulidad del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013 *“Por medio del cual se expide el reglamento que permita garantizar los beneficios contenidos en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994”*)  
**Radicado:** 63001-3333-006-2018-00416-00

## I. ASUNTO

Cumplidas todas las etapas previstas en el proceso ordinario de nulidad simple, sin que se observen causales de nulidad, y cumplidos los presupuestos procesales de la acción, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia dictará la sentencia anticipada de primera instancia que en derecho corresponda conforme el artículo 13 del Decreto Legislativo 806 de 2020.

## II. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA (FIs. 1-10)

El municipio de Armenia a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad simple presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013 *“Por medio del cual se expide el reglamento que permita garantizar los beneficios contenidos en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994”*.

#### 1.1 PRETENSIONES

Se declare la nulidad del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013 *“Por medio del cual se expide el reglamento que permita garantizar los beneficios contenidos en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994”*.

#### 1.2 FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

**1.2.1** Señala que por medio de la Ley 1551 de 2012, artículo 42, se modificó el artículo 119 de la ley 136 de 1994.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

**1.2.2** Refiere que el municipio de Armenia contaba para el año 2013 con 292.045 habitantes según consulta que se realizó en la página del DANE el 2 de octubre 2018.

**1.2.3** Sostiene que, mediante el Acuerdo 08 de 2013, el Concejo Municipal de Armenia reglamentó el tema referente a la seguridad social de los ediles y que concretamente sobre el tema de pensiones el literal B del artículo 1 dispuso:

*“B. Conforme a la establecido en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, la alcaldesa de Armenia celebrara contrato de afiliación al régimen de pensiones en los términos establecidos por esta norma, para aquellos miembros de las JAL que cumplan con los requisitos establecidos allí, contrato que se realizara con la entidad que el gobierno Nacional haya establecido para este fin.”*

**1.2.4** Manifiesta que cuando el municipio dio aplicación al Acuerdo 08 de 2013 interpretó que, dado que el alcalde debía celebrar un contrato de afiliación al régimen de pensiones, el municipio asumiría dicho pago teniendo como base de liquidación un salario mínimo mensual legal vigente por ser el empleador.

**1.2.5** Afirma que al compararse el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 con el literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 de 2013 se puede advertir que el Concejo reglamentó el tema relacionado con el aporte a pensión, a pesar de que dicho tema no fue objeto de la facultad reglamentaria que le fue otorgada, ya que la ley se limitó a señalar que los miembros de las JAL podían ser beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional, trámite que no le corresponde al empleador sino al particular, por lo que considera que cuando el Concejo reglamentó el tema de la pensión de los Ediles y ordenó al Alcalde celebrar contrato de afiliación a pensión desbordó sus competencias reglamentarias.

### **1.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Como fundamento de sus pretensiones la parte demandante cita las siguientes disposiciones:

- Parágrafo 1° del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994.

Indica que el objeto del Acuerdo era reglamentar los beneficios establecidos por el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, por lo que la facultad reglamentaria no incluía la reglamentación en el tema de pensiones, por lo que considera que cuando el Concejo Municipal reglamentó la materia, excedió sus límites reglamentarios.

Sobre el tema de la facultad reglamentaria se refirió a la sentencia C-1005 de 2008 de la Corte Constitucional y a las sentencias proferidas por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, MP William Hernández Gómez, de fecha 6 de julio de 2017, Rad. 11001-03-24-000-2008-00390-00(0585-09); Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 19 de septiembre de 2017, Rad. 11001-03-06-000-2016-00220-00 (2318) C.P. No. German Alberto Bula Escobar.

Finaliza su exposición señalando que la facultad reglamentaria dada por el legislador a los Concejos Municipales para reglamentar la seguridad social de los ediles se limitó de acuerdo con el parágrafo 1° del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 119 de la ley 136 de 1993, a los aportes en salud y

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

riesgos profesionales, pero no al tema de pensión, por lo que en su sentir la norma demandada debe ser excluida del ordenamiento jurídico.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1 Municipio de Armenia<sup>1</sup>:**

El Municipio de Armenia estando dentro del término legalmente conferido a través de una nueva apoderada judicial, allegó contestación al presente medio de control manifestando frente a los hechos ser ciertos, en cuanto a la pretensión de nulidad indicó estar de acuerdo, coadyuvando la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional, al considerar que el literal del artículo demandado nació al ordenamiento jurídico sin el lleno de los requisitos, ya que fue expedido por una autoridad que no tenía la facultad reglamentaria para hacerlo, al respecto se refirió a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012.

Indicó que, la seguridad social en salud es la forma como se brinda un seguro que cubre los gastos en salud a los habitantes del territorio nacional, en cuanto a los riesgos profesionales de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1295 de 1994 señaló que es definida como el conjunto de entidades públicas y privadas destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores en los eventos de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, finalmente indicó que en materia pensional de acuerdo con los regímenes existentes lo que se persigue es garantizar la pensión mínima para atender las contingencias de vejez, invalidez o muerte.

Señaló que, el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 ordenó a las alcaldías garantizar la seguridad social en salud y riesgos laborales a los Ediles de las JAL, y en materia pensional estableció que lo Ediles gozarían de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, por lo que en su sentir, de la interpretación literal de la norma le corresponde a los entes territoriales poder reglamentar la afiliación de los ediles en materia de seguridad social en salud y riesgos laborales, en materia pensional remite al Fondo de Solidaridad Pensional y que es una gestión que le corresponde realizar directamente al Edil.

De acuerdo con lo anterior afirma que, con la expedición del literal B del artículo 1 del Acuerdo 8 de 2013 el Concejo Municipal de Armenia, se abrogó una facultad que no tiene concedida por lo que dicha norma nació al ordenamiento jurídico viciada de nulidad al expedirse sin competencia al respecto trajo a colación las consideraciones que al respecto realizó el Consejo de Estado en sentencia de 20 de septiembre de 2016 Rad. 11001-03-26-000-2013-00091-00(47693).

Finaliza su argumentación señalando que el Concejo Municipal de Armenia no tenía la competencia legal para reglamentar el aporte de seguridad social en pensión para los ediles de la JAL, razón por la que considera que la norma demandada debe retirarse del ordenamiento jurídico, allanándose a las pretensiones de la demanda.

### **2.2 Concejo Municipal de Armenia.**

La corporación Concejo Municipal de Armenia a través de apoderado judicial mediante escrito radicado en la secretaría de este despacho, planteó los argumentos de defensa del acto administrativo cuya anulación se pretende, frente a los hechos manifestó que los mismos eran ciertos realizando algunas acotaciones, en cuanto al hecho quinto indicó que el Concejo Municipal en el acto administrativo demandado en ningún momento obliga a la alcaldesa a pagar la

---

<sup>1</sup> Fls. 45-47 C. Ppal.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

seguridad social de los ediles, ya que le indica que dicho aporte se debe hacer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, por lo que considera que se está haciendo una interpretación errónea de la norma demandada.

De acuerdo con lo anterior, considera que el Concejo Municipal no se extralimitó en sus funciones y tampoco obligó a la alcaldesa a realizar el pago de los aportes de pensión de los ediles ya que solamente le indicó que procediera de conformidad con el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, con el fin de cumplir con la seguridad social de los miembros de la JAL.

Sostuvo que en materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozan de los beneficios establecidos en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, tal como se dispuso en la Ley 1551 de 2012 y que dicho beneficio depende de la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio de Trabajo, ya que dicho aporte esta subsidiado por el Fondo de Solidaridad Pensional, vinculación que debe realizarse como independiente.

Manifiesta que el Concejo Municipal respetando las disposiciones antes mencionadas le indica a la alcaldesa con el artículo 1 literal B de la norma demandada, que debía darle trámite a la afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional acatando los procedimientos establecidos, sistema que exige que la persona interesada debe acudir a una charla informativa y diligenciar el formulario de solicitud del subsidio junto con su documentos de identidad y copia de la historia laboral en la que consten las semanas cotizadas, y no obrar diferente a lo establecido en la Ley 100 de 1993.

Finalmente, concluye su argumentación indicando que, la interpretación dada a la norma demandada fue errónea, lo que generó un yerro por la administración municipal al realizar el trámite de vinculación a pensión de los miembros de la JAL, ya que en ningún aparte del acuerdo demandado se obliga al municipio de Armenia a sufragar los aportes a pensión de los ediles, sino que los insta para que actúe conforme lo dispone el artículo 26 de la Ley 100 de 1993.

Formuló las excepciones de: **(i)** legalidad del acto demandado, **(ii)** Inexistencia de la Nulidad, **(iii)** principio de buena fe en las actuaciones de las autoridades públicas, **(iv)** interpretación errada de la norma, y **(v)** Excepción genérica.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

Este Juzgado mediante auto del 5 de febrero de 2019<sup>2</sup> admitió la acción de simple nulidad de la referencia en contra del municipio de Armenia, y corrió traslado de la medida cautelar solicitada con el fin de obtener la suspensión provisional del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013 *“Por medio del cual se expide el reglamento que permita garantizar los beneficios contenidos en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994”*.

Surtido el traslado de la medida cautelar, esta se decidió mediante providencia de fecha 08 de abril de 2019 accediendo a la misma, pues se dispuso la suspensión provisional de la norma demandada, al considerar que el Concejo Municipal de Armenia no tiene la competencia ni legal ni constitucional para establecer un régimen prestacional de seguridad social distinto al señalado por la ley, por lo que no le correspondía establecer a cargo del municipio la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Pensión de los ediles.

---

<sup>2</sup> Fls. 24-26 C. Ppal.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

El 31 de julio de 2019 se surtió el traslado de las excepciones propuestas, tal como se vislumbra a folio 60 del expediente.

Mediante escrito radicado el 27 de septiembre de 2019 los señores Omar Rojas Cortes, Emerson Plaza Torres, José Orlando Pinilla, Rosalba Serrato Rojas, Sandra Lorena Lora Suarez, Jorge Hernán Arango Velásquez, Oscar Alberto García Ceballos, José Álvaro Riaño Vallejo, Ana Luz Rojas Sierra, José Luis Martínez Henao, Johan Sebastián García Muñoz, Henry Betancourt Sánchez, María Nubia Agudelo Suarez, Emilse Bermúdez Cruz, Guillermo Iván Jiménez Hincapié, Carlos Arturo Suarez Zuluaga quienes se anuncian como ediles del municipio de Armenia, solicitaron se aceptara su vinculación como litisconsortes facultativos dentro del presente trámite, argumentando que la demanda de simple nulidad que fuera impetrada por el municipio de Armenia busca dejar sin amparo en materia de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales a los miembros de las JAL, situación que los afectaría<sup>3</sup>.

En virtud de lo anterior, el despacho mediante providencia de fecha 21 de agosto de 2020 tuvo por contestada la demanda por parte del municipio de Armenia e incorporó el escrito de defensa del presidente del Concejo Municipal de Armenia, aceptó la coadyuvancia solicitada, y requirió a los solicitantes para que aportaran copia de los documentos que los acrediten como ediles del municipio de Armenia<sup>4</sup>.

Posteriormente mediante providencia de fecha 06 de octubre de 2020<sup>5</sup>, el Despacho aceptó la intervención de señor Jefferson Steven Perdomo quien invoca la calidad de edil de la comuna 4 de Armenia<sup>6</sup>, con el fin de intervenir en el medio de control de la referencia oponiéndose a las pretensiones de la demanda

Mediante providencia del 5 de febrero de 2021<sup>7</sup>, el Juzgado finalmente aceptó la intervención como coadyuvante de la parte demandada al señor José Vicente Parra Osorio y atendiendo lo previsto en el artículo 182A del CPACA (adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021), se abstuvo de celebrar audiencias, fijó el litigio y corrió traslado para alegatos de conclusión.

Fue allegado memorial de manera oportuna tanto por la parte demandante como por uno de los ediles que solicitó su vinculación, por su parte el Ministerio Público guardó silencio, tal como da cuenta constancia secretarial que antecede<sup>8</sup>.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1 PARTE DEMANDANTE<sup>9</sup>**

El municipio de Armenia a través de su apoderado judicial en escrito remitido vía electrónica estando dentro de la oportunidad procesal concedida presentó los alegatos reafirmando todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de la demanda, solicitando en consecuencia se acceda a las pretensiones porque en su sentir el literal B del artículo 1 del Acuerdo demandado es ilegal, ya que no se ajusta a los lineamientos planteados por el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012.

---

<sup>3</sup> Ver folios 62 a 64 del C. Ppal.

<sup>4</sup> Ver expediente electrónico carpeta 2. PROVIDENCIAS, archivo 21082020AceptaCoadyuvanciaYRequiere.pdf

<sup>5</sup> Ver expediente electrónico carpeta 2. PROVIDENCIAS, archivo N201800416AceptaCoadyuvanciaYOrdenaRequerir20201009

<sup>6</sup> Ver expediente electrónico carpeta 3. MEMORIALES, archivo 20200904DerechoPeticiónEdiles.pdf

<sup>7</sup> Ver expediente digital, carpeta 2. PROVIDENCIAS, archivo N201800416AceptaIntervenciónAbstieneAudienciasYAlegatos20210205.pdf

<sup>8</sup> Expediente digital, carpeta 5. CONSTANCIAS SECRETARIALES, archivo 2018-00416ALEGATOS.

<sup>9</sup> Expediente digital, carpeta 3. MEMORIALES, archivo 22022021AlegatosParteDemandante.pdf

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

## **4.2 COADYUVANTE EDIL JEFFERSON STEVEN PERDOMO**

En la oportunidad respectiva el edil de la Comuna 4 del municipio de Armenia presentó alegatos de conclusión solicitando que no se acceda a las pretensiones de la demanda, sustentó su petición refiriéndose a la importante labor que desempeñan los ediles, cuyo funcionamiento es regulado por las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012.

Señala que la función de los ediles es *Ad-honorem*, por la que no perciben ningún tipo de remuneración, además no se les permite ni a ellos ni a sus familiares contratar con la administración municipal, ni con sus entidades descentralizadas, razón por la cual el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 facultó a las alcaldías municipales para que pagaran los aportes al Sistema de Seguridad Social y la pensión a los ediles.

Sostienen que dentro del presente medio de control la entidad demandante no reconoce lo dispuesto en el Acuerdo 08 de 2013 que fuera expedido por el Concejo Municipal mediante el cual se determina el pago de los aportes a pensión de los ediles del Municipio de Armenia.

Refiere que, dejar de reconocer el aporte a pensión para los ediles a cargo del Municipio de Armenia desconoce lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 que regula el pago de la seguridad social, pensión y otros beneficios.

Finalmente señala que la Corte Constitucional ha permitido el reconocimiento de los honorarios para los ediles del país, al considerar exequible el proyecto de reforma al plurimencionado artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, por lo que considera que no es coherente eliminar los aportes a pensiones como lo pretende el municipio de Armenia, ya que estos están relacionados con el Sistema de Aportes a Seguridad Social.

Por lo anteriormente expuesto solicita que no se acceda a las pretensiones de la demanda de simple nulidad incoada por el municipio de Armenia en contra en contra del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 de 2013.

## **4.3 MINISTERIO PÚBLICO:**

En la oportunidad procesal no emitió concepto.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. PRESUPUESTOS PROCESALES**

Se advierte que los presupuestos procesales atinentes al medio de control y a la demanda se encuentran reunidos, por lo tanto, en el presente proceso no hay inconveniente en cuanto a la jurisdicción y competencia del Juzgado, la capacidad para ser parte y la capacidad procesal, tanto de la parte demandante como de la demandada se encuentran representados por apoderado debidamente constituido; en cuanto a que la acción no se haya extinguido por caducidad, encuentra el despacho que conforme al literal a) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 *ejusdem*, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

La demanda se presentó cumpliendo los requisitos de las normas procesales, en especial de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y se observa que el proceso se tramitó en forma legal, sin que existan causales de nulidad que invaliden lo actuado.

## **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Se plantea por el Juzgado como problema jurídico a dilucidar la siguiente pregunta:

¿Hay lugar a declarar la nulidad del literal B artículo 1° del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Armenia?

Como problema jurídico secundario se analizará:

¿El acto administrativo acusado se profirió con infracción de la norma en que debería fundarse, esto es, el parágrafo 1° del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994?

## **3. TESIS DEL DESPACHO**

El Despacho sostendrá la tesis según la cual es procedente la declaratoria de nulidad del literal B artículo 1° del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013, por cuanto la normativa contenida en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, solo se refiere a la obligación de los alcaldes de garantizar la seguridad social en salud y riesgos profesionales, y en materia pensional se estableció que los ediles serían beneficiarios del subsidio de que trata el artículo 26 de la Ley 100 de 1993 en consonancia con el artículo 212 de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1833 de 2016, sin que de su tenor literal surja la obligación del municipio de Armenia de realizar los aportes o cotizaciones.

Lo anterior aún pese a la modificación y adición del artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 por la Ley 2086 de 2021 que en lo que es objeto de controversia no realizó cambio normativo alguno.

En consecuencia, se accederá a las pretensiones de la demanda.

## **4. ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO**

Para dar respuesta al anterior interrogante, el Juzgado hará alusión a (i) Competencia en materia de régimen prestacional de los miembros de las Juntas Administradoras Locales – ediles (ii) Facultades de los Concejos Municipales en materia prestacional de los ediles, y (iii) el análisis del caso concreto, al interior del cual se estudiará la causal de nulidad elevada por la parte actora respecto del literal B artículo 1° del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013.

### **4.1 Competencia en materia de régimen prestacional de los miembros de las Juntas Administradoras Locales –ediles-.**

Siguiendo lo analizado de manera general al momento de decidir la medida cautelar, es preciso recordar conforme el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia el derecho de todos los habitantes del país a la seguridad social. Este derecho – servicio hace parte de las prestaciones sociales de que son titulares los servidores públicos.

Ahora bien, en materia de función pública la Constitución y la ley ha contemplado figuras que hacen parte de la administración pública, es decir que son servidores públicos, que tienen un carácter cívico y honorario, y que por lo tanto no requiere

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

remunerarse, como es el caso de los miembros de las Juntas Administradoras Locales o ediles.

Esto encuentra fundamento en la Ley 23 de 1967 “*por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las Reuniones 14ª (1930), 23ª (1937), 30ª (1947), 40ª (1957) y 45ª (1961)*”, específicamente en el artículo 2 del aprobado convenio 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio. Así como en el artículo 318 de la Constitución Política que consagra las Juntas Administradoras Locales.

Como puede advertirse, los ediles cumplen una función pública al servicio de la comunidad y hacen parte de la administración pública en el orden territorial. Ahora sobre su régimen salarial y prestacional, y específicamente de seguridad social, cabe observar que, dentro de las competencias normativas, tal como lo ha entendido a la Corte Constitucional en sentencia C-078 de 2018 tomando como referencia las sentencias C-715 de 1998 y C-313 de 2002, señaló que en primer lugar que corresponde al Congreso de la República regular lo pertinente por falta de regulación expresa a nivel constitucional:

*“Al no estar regulado expresamente a nivel constitucional, esta Corporación ha señalado que en principio es aplicable el concepto de cláusula general de competencia del Congreso de la República “según la cual le corresponde al Congreso dictar las leyes en todos aquellos asuntos que puedan ser materia de configuración normativa y cuya regulación no haya sido atribuida a otra rama u órgano independiente, incluso si esos temas no están comprendidos dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior”<sup>151</sup>”<sup>10</sup>*

También, la Corte Constitucional en la sentencia C-078 de 2018 en mención señaló:

*“Aunado a lo anterior, es relevante señalar que a pesar de las diferencias en sus labores, la naturaleza jurídica de la vinculación con el Estado de los ediles es similar a la de los concejales, en cuanto que son miembros de una corporación de elección popular del orden municipal. En ambos casos, se trata de servidores públicos que no perciben un salario, ni prestaciones sociales. Tampoco cumplen su función en virtud de un empleo, razón por la cual, en principio el legislador está facultado para determinar se les fija honorarios o si permanecen con un régimen ad honorem.” (Subrayado del Juzgado)*

Cabe precisar que, desde luego, en el ejercicio de esa competencia normativa, el legislador deberá atender al principio de autonomía territorial particularmente al sub-principio de autonomía financiera y presupuestal.

Precisamente, al revisar la constitucionalidad del proyecto de reforma al artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, Proyecto de Ley no. 54 de 2015 Senado – 267 de 2016 Cámara “*Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones*”, la Corte Constitucional en sentencia C-463 de 2020, recordó que en la sentencia C-078 de 2018 se declaró inexecutable la expresión “*cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes*” porque al legislador le está

---

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-078/18. Referencia: Expediente OG-153. Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara. “Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018)



Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

vedado imponer la carga de reconocer honorarios en favor de los ediles a determinados municipios en atención a su población y, de paso, afectar una fuente endógena de financiación.

En esta nueva sentencia la Corte constataría que el proyecto de ley fue reelaborado por el Congreso estableciendo una autorización a los concejos municipales, por iniciativa de sus alcaldes, para que, en caso de que si así lo determinan (competencia facultativa), establezcan el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación dentro de su jurisdicción:

*“Con base en lo anterior, la Corte declaró cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política y, en consecuencia, frente a la objeción estudiada por esta Corporación, declaró exequible la expresión: “Los municipios podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales” contenida en el numeral 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado - 267 de 2016 Cámara, “Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”.”<sup>11</sup>*

En ese orden de ideas y en desarrollo de esta competencia, se ha expedido la Ley marco 4 de 1992 que en su artículo 12 prevé:

*“Art. 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.*

*En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.*

*PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.”*

Específicamente para los miembros de las Juntas Administradoras Locales ha contemplado en el artículo 119 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, y en el artículo 23 de la Ley 617 de 2000<sup>12</sup>, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 42.** Artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 119. Juntas Administradoras Locales.** *En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período del alcalde y de los Concejos Municipales.*

*Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem.*

**PARÁGRAFO 1o.** *En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con*

---

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-463 de 2020. Referencia: Expediente OG-153. Objeciones Gubernamentales al artículo 2º del Proyecto de Ley No. 54 de 2015 Senado- 267 Cámara, “Por el cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

<sup>12</sup> Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-313-02 de 30 de abril de 2002, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

*una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. **En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.***

*Para tal efecto, los alcaldes observarán estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7o 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.*

*Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; La ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.*

*Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los Beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.*

**PARÁGRAFO 2o.** *En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** *Durante los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley, los Concejos Municipales no podrán aumentar por acuerdo el número de miembros de las Juntas Administradoras Locales existentes.”*

**“ARTICULO 23. PAGOS A LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.** *Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al Tesoro público del respectivo municipio.” (Subrayado y negrita del juzgado)*

Ahora bien, cabe señalar que el 4 de marzo de 2021 se promulgó la Ley 2086 de 2021 que modificó y adicionó el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 y que se entiende derogó el artículo 23 de la Ley 617 de 2000, bajo el siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 119. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.** *<Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrado por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos municipales. Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes.*

*Los municipios podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales.*

*Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones por el máximo de sesiones previsto en esta ley.*

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

**PARÁGRAFO 1o.** *La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.*

**PARÁGRAFO 2o.** *En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, 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.*

**En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.**

*Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.*

*Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.*

**PARÁGRAFO 3o.** *En los Concejos de Gobierno municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.” (Subrayado y negrita del juzgado)*

Cabe observar que la Ley 2086 de 2021 citada, a pesar de haber sido promulgada el 4 de marzo de 2021 rige a partir del 1 de enero de 2020, y de su lectura se observa que en lo que tiene que ver con la materia pensional de los ediles, conserva las mismas disposiciones normativas contenidas en el antiguo artículo 42 de la Ley 1551 de 2012.

En ese sentido, y de las normas transcritas se colige que, tratándose del nivel territorial municipal, los ediles son servidores públicos en principio no remunerados, sin embargo, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 2086 de 2021, es plausible que en virtud del principio de autonomía territorial los municipios establezcan el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Ahora en materia prestacional, específicamente en lo que atañe a la seguridad social esta normativa referida prevé:

- i) Para aquellos municipios con población superior a 100.000 habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, sobre un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, mediante la suscripción de una póliza de seguros.
- ii) En materia pensional los ediles son beneficiarios del subsidio al Aporte para Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, en consonancia con el artículo 212 de la Ley 1753 de

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

2015<sup>13</sup>, y su reglamentación entre otros por el Decreto 387 de 2018 que adicionó el artículo 2.2.14.5.8. del Decreto 1833 de 2016.

- iii) Los alcaldes también deberán suscribirles una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

#### **4.2 Facultades de los Concejos Municipales en materia prestacional de los ediles.**

Teniendo de presente que es el Congreso a quien corresponde la competencia normativa de regular en este caso el régimen prestacional – seguridad social de los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los municipios.

En términos generales la competencia para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos corresponde al Gobierno Nacional, siguiendo los parámetros establecidos por el Congreso de la República conforme el artículo 150 numeral 9 literal e) de la Constitución Política, la Ley 4 de 1992, la Ley 30 de 1992, el artículo 13 de la Ley 331 de 1996, y el Decreto 1279 de 2002.

A nivel territorial, a las Asambleas departamentales (Art. 300 N° 7 CP) y a los Concejos Municipales (Art. 313 N°6 CP) les corresponde fijar las escalas de remuneración. Y a los gobernadores (Art. 305 N° 7 CP) y a los alcaldes (Art. 315 N° 7 CP) les corresponde fijar los emolumentos sin exceder los montos globales para gastos de personal.

Así mismo cabe referir que tratándose de empleados públicos la **potestad específica de creación de factores o elementos salariales, se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional.**<sup>14</sup>

Valga referenciar que en múltiples oportunidades la jurisdicción contencioso - administrativa<sup>15</sup> ha declarado la nulidad de los actos administrativos (ordenanzas y acuerdos municipales) por medio de los cuales las entidades territoriales han creado factores salariales a favor de sus empleados públicos.

Ahora bien, haciendo referencia a los ediles, conforme se ha venido explicando estos no tienen la calidad de empleados públicos, sino que son servidores que tienen un carácter cívico y honorario, y que por lo tanto no requiere remunerarse.

Únicamente a partir del 1 de enero de 2021, con ocasión a la expedición de la Ley 2086 de 2021 se contempló que los municipios podrían establecer el pago de

<sup>13</sup> El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00282-01(0273-11). Actor: Gobernación de Nariño. Demandado: Asamblea Departamental de Nariño

<sup>15</sup> Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. SUBSECCIÓN "A". Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00282-01(0273-11). Actor: Gobernación de Nariño. Demandado: Asamblea Departamental de Nariño; SUBSECCION B. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá D. C, treinta y uno (31) de enero de dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-2000-02037-01(2118-08). Actor: Departamento de Santander. Demandado: Departamento de Santander; CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá. D.C., Cuatro (4) De Marzo De Dos Mil Diez (2010). Radicación Número: 17001-23-31-000-2005-02605-03(1475-07). Actor: Ministerio De Educación Nacional. Demandado: Departamento De Caldas. Autoridades Departamentales. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO. MP. Rigoberto Reyes Gómez. Actor: Departamento del Quindío. Accionado: Universidad del Quindío. Radicado: 63-001-2331-000-2010-00008-00

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, y para ello se expedirá Acuerdo de los Concejos Municipales a iniciativa de los alcaldes.

Igualmente, y como quedó plasmado en apartado anterior corresponde al Concejo Municipal reglamentar lo atinente a la suscripción de una póliza de seguros por parte de los alcaldes de los municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, para garantizar la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial.

Sin que en materia pensional se prevea alguna competencia específica, ya que la norma referida lo que contempla es que en materia pensional los miembros de la JAL gocen de los beneficios del subsidio al Aporte para Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional.

Y los municipios deberán suscribir póliza de vida en favor de los ediles en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

De otro lado y con relación a la celebración de contratos el artículo 313 N°3 de la Constitución prevé que corresponde a los concejos *“Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”*, y conforme el artículo 32 N°3 de la Ley 136 de 1994 le corresponde también *“Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo”*.

#### 4.3 Caso concreto

De acuerdo al sustento fáctico de la demanda y el material probatorio obrante en el expediente, se advierte que con fundamentado en los artículos 311 y 313 No. 4-10 de la Constitución Política y el artículo 42 de Ley 1551 de 2012, el Concejo Municipal de Armenia expidió el Acuerdo No. 08 del 7 de mayo de 2013, *“Por medio del cual se expide el reglamento que permita garantizar los beneficios contenidos en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994”* y dispuso:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** *De conformidad con el párrafo primero del Artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, adoptar el reglamento que regirá para amparar en materia de seguridad social, en salud, riesgos profesionales y pensión, en los términos establecidos en el Art. 26 de la Ley 100 de 1993, reglamento que se establece en los siguientes términos:*

(...)

*B. Conforme a la (sic) establecido en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, la alcaldesa de Armenia celebrará contrato de afiliación al régimen de pensiones en los términos establecidos por esta norma, para aquellos miembros de las JAL que cumplan los requisitos establecidos allí, contrato que se realizara en la entidad que el gobierno Nacional haya establecido para este fin.*

(...)” (Subrayado del Juzgado)

La solicitud de nulidad, está sustentada en que el Concejo Municipal de Armenia reglamentó el tema relacionado con el aporte a pensión, a pesar de que dicho tema no fue objeto de la facultad reglamentaria que le fue otorgada, ya que la ley se limitó a señalar que los miembros de las JAL podían ser beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional, trámite que no le corresponde al municipio sino al edil de manera particular, por lo que considera que cuando el Concejo reglamentó el tema de la pensión de los Ediles y ordenó al Alcalde realizar contrato de afiliación a pensión desbordó sus competencias reglamentarias.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

Al respecto para el momento de expedición del Acuerdo demandado el parágrafo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 establecía:

*“(...) **PARÁGRAFO 1o.** En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, 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. **En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993.** También deberá suscribirles una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.”* (resaltado por el despacho)

Estas disposiciones normativas y particularmente la subrayada por el Juzgado se conservan de manera idéntica en la modificación y adición del artículo 2 de la Ley 2086 de 2021 sólo que ahora están consignadas en el parágrafo 2°:

*“**PARÁGRAFO 2o.** En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, 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.*

***En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993.** También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.*

*Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.*

*Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.”* (Subrayado y negrita del Juzgado)

Revisado entonces el contenido de la norma cuya nulidad se pretende, específicamente lo que tiene que ver con la orden para que se celebre contrato para la afiliación al régimen de pensiones de los miembros de las JAL, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, y confrontadas con las normas de rango superior, advierte el despacho que concretamente el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012 a su vez modificado y adicionado por el artículo 2 de la Ley 2086 de 2021, no establecen como obligación de los municipios la afiliación al régimen de seguridad social en pensional de los miembros de las JAL.

Lo anterior permite sostener que efectivamente el Concejo Municipal de Armenia actuó sin competencia, por cuanto claramente la normativa referida solo se refiere a la obligación de los alcaldes de garantizar la seguridad social en salud y riesgos profesionales, la cual se cumple a través de una póliza de seguros, lo mismo que una póliza de vida.

Mientras que en materia pensional se estableció que los ediles serían beneficiarios

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

del subsidio al Aporte para Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata el artículo 26 de la Ley 100 de 1993 en consonancia con el artículo 212 de la Ley 1753 de 2015<sup>16</sup>, y su reglamentación entre otros por el Decreto 387 de 2018 que adicionó el artículo 2.2.14.5.8. del Decreto 1833 de 2016, sin que de su tenor literal surja orden alguna para el alcalde como tampoco para los concejos municipales<sup>17</sup>.

En este punto, frente a lo expuesto por los coadyuvantes en calidad de ediles que han intervenido en el presente asunto, quienes señalan que ahora es plausible el reconocimiento de honorarios a los miembros de las JAL y que como consecuencia consideran la administración municipal debe asumir el pago de los aportes a la seguridad social en pensiones, cabe contraargumentar que en primer lugar, el reconocimiento de honorarios es una posibilidad solo prevista a partir del 1 de enero de 2021 bajo la autonomía de los entes territoriales municipales, ya que aún las normas internacionales reconocen que el servicio que prestan los ediles es un servicio cívico que no necesariamente debe ser remunerado.

---

<sup>16</sup> El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

<sup>17</sup> ARTÍCULO 26. OBJETO DEL FONDO. <Ver Notas del Editor> <Texto subrayado corregido en los términos de la Sentencia C-458-15> El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias\*, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El subsidio se concederá parcialmente para reemplazar los aportes del empleador y del trabajador, o de este último en caso de que tenga la calidad de trabajador independiente, hasta por un salario mínimo como base de cotización. El Gobierno Nacional reglamentará la proporción del subsidio de que trata este inciso.

Los beneficiarios de estos subsidios podrán escoger entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pero en el evento de seleccionar esta última opción, sólo podrán afiliarse a fondos que administren las sociedades administradoras que pertenezcan al sector social solidario, siempre y cuando su rentabilidad real sea por lo menos igual al promedio de los demás fondos de pensiones de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Para hacerse acreedor al subsidio el trabajador deberá acreditar su condición de afiliado del Régimen General de Seguridad Social en Salud, y pagar la porción del aporte que allí le corresponda.

Estos subsidios se otorgan a partir del 1o. de enero de 1.995.

PARÁGRAFO. No podrán ser beneficiarios de este subsidio los trabajadores que tengan una cuenta de ahorro pensional voluntario de que trata la presente ley, ni aquellos a quienes se les compruebe que pueden pagar la totalidad del aporte.

ARTÍCULO 212. PROGRAMA SUBSIDIO APOORTE A LA PENSIÓN. Las personas que fueron beneficiarias del programa Subsidio Aporte a la Pensión podrán vincularse al servicio complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional. En todo caso será prioritario el reconocimiento de la pensión si se logra cumplir los requisitos para ello. Las madres comunitarias, sustitutas y FAMI también podrán beneficiarse de lo dispuesto en este artículo.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para el traslado entre el sistema general de pensiones y BEPS, y la forma como el Programa Subsidio Aporte a la Pensión se cerrará gradualmente, manteniendo una alternativa para quien quiera obtener pensión.

ARTÍCULO 2.2.14.5.8. AFILIACIONES AL SUBSIDIO AL APOORTE PARA PENSIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. <Artículo adicionado por el artículo 1 del Decreto 387 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia del presente Capítulo, se cierran las afiliaciones al Subsidio al Aporte para Pensión que adelanta el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional. Sin embargo, se podrá vincular excepcionalmente la siguiente población:

1. Las personas de 40 o más años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén de acuerdo con los puntajes que adopte el Ministerio del Trabajo que tengan como mínimo 650 semanas cotizadas al Sistema General de Pensiones.
2. Concejales pertenecientes a los municipios de categorías 4, 5 y 6 que no tengan otra fuente de ingreso adicional a sus honorarios. El subsidio se concederá solamente por el periodo en el que ostenten la calidad de concejal.
3. Ediles que no perciban ingresos superiores a un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. El subsidio se concederá solamente por el periodo en el que ostenten la calidad de edil.
4. Madres sustitutas, siempre que no sean afiliadas obligatorias al Sistema General de Pensiones.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

Así, los ediles no tienen una calidad de subordinación que determinen a la administración municipal una obligación de afiliación y pago de aportes por concepto de pensión.

Y, en segundo lugar, el legislador, se reitera, contempló que a la administración municipal en municipios de más de 100.000 habitantes le corresponderá garantizar la seguridad social en salud y riesgos laborales. Y en materia pensional lo que se ha previsto es la posibilidad de que los ediles sean beneficiarios del subsidio al Aporte para Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional.

De lo anteriormente expuesto, se vislumbra que el Concejo Municipal de Armenia no tenía competencia ni legal ni constitucional para establecer un régimen prestacional de seguridad social distinto al señalado en la ley y, en consecuencia, tampoco le correspondía establecer a cargo del municipio la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Pensiones de los ediles.

Por consiguiente, al resultar diáfana la violación señalada por el demandante se impone declarar la nulidad del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013.

## **5. CONCLUSIÓN**

De acuerdo con lo expuesto, se determina que literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013, respecto del cual se efectuó el estudio de legalidad no se ajusta al ordenamiento jurídico y en ese sentido, se declarará su nulidad, habida consideración de haberse demostrado en el proceso por la parte actora, que dicha disposición normativa fue expedida con violación de las normas en que debían fundarse y sin competencia por parte del Concejo Municipal de Armenia, al no estar facultado ni legal ni constitucional para establecer un régimen prestacional de seguridad social distinto al señalado en la ley.

Los efectos de la nulidad parcial del referido artículo son *erga omnes* conforme el artículo 189 del CPACA, con efectos *ex tunc* o hacia el pasado sin perjuicio de las situaciones individuales y concretas de carácter definitivo que se hayan producido y consolidado en vigencia del literal que se declara nulo.

## **6. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO**

Este Despacho se abstendrá de impartir condena en costas y agencias en derecho en el presente asunto, teniendo en cuenta el contenido del artículo 188 del CPACA, el cual establece que la misma no procederá en los casos en que se ventile un interés público, tal y como acontece en los casos de ejercicio del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 *ejusdem*.

Así mismo por tratarse de una demanda ejercida por una entidad pública bajo la modalidad de lesividad<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentencia de 21 de abril de 2016, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, expediente: 3400-2013, Actor: Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación, demandado: Ligia Eugenia Álvarez Ponce.



Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

**En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA, QUINDÍO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** las excepciones formuladas por el Concejo Municipal de Armenia, y **DECLARAR** la nulidad del literal B del artículo 1 del Acuerdo 08 del 7 de mayo de 2013 del Concejo Municipal de Armenia *“Por medio del cual se expide el reglamento que permita garantizar los beneficios contenidos en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 119 de la Ley 136 de 1994”*, del siguiente tenor: *“B. Conforme a la (sic) establecido en el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, las Alcaldesa de Armenia celebrara contrato de afiliación al régimen de pensiones en los términos establecidos por esta norma, para aquellos miembros de las JAL que cumplan los requisitos establecidos allí, contrato que se realizara en la entidad que el gobierno Nacional haya establecido para este fin.”*, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO: Entender** que los efectos de la providencia dictada por este Juzgado el ocho (8) de abril de dos mil diecinueve (2019), que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del apartado normativo demandado, se sustituyen con lo resuelto a través de la presente sentencia la cual tiene efectos *erga omnes* y hacia el pasado sin perjuicio de las situaciones individuales y concretas de carácter definitivo que se hayan producido y consolidado en vigencia del literal que se declara nulo, conforme las consideraciones expuestas.

**TERCERO: No** condenar en costas ni agencias en derecho, por las consideraciones expuestas.

**CUARTO: DAR** cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA. En firme la decisión comuníquese a la parte demandada y al presidente del Concejo Municipal de Armenia conforme al artículo 203 del CPACA; y a costa de la parte interesada, de conformidad con lo previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso, procede la expedición de la copia de la presente providencia con la constancia de ejecutoria.

**QUINTO: Ordenar** al Municipio de Armenia **COMUNICAR** esta decisión a la comunidad en general por los medios electrónicos de que disponga.

**SEXTO:** Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del CPACA (mod. Art. 67 Ley 2080 de 2021).

**SÉPTIMO: NOTIFICAR** la presente sentencia conforme lo consagran los artículos 203 y 205 (mod. Art. 52 Ley 2080 de 2021) del CPACA.

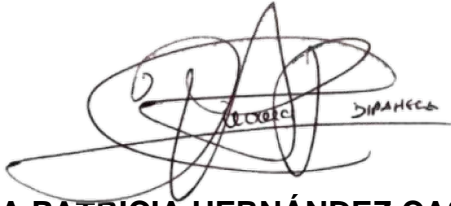
**OCTAVO: RECONOCER** personería jurídica al abogado WILL ROBINSON LOPERA CARDONA, C.C. No. 9.867.725 de Pereira, T. P. 187.204 C. S. de la Judicatura, para actuar como apoderado del Municipio de Armenia en los términos del memorial poder.

**NOVENO:** Por secretaría remitir a los sujetos procesales el enlace al expediente digitalizado sino se hubiere realizado aún.

Asunto: Sentencia de Primera instancia  
Medio de Control: Nulidad  
Radicado: 63001-3333-006-2018-00416-00

**DÉCIMO:** En firme la sentencia, archivar el expediente, previa anotación en la base de datos del despacho y en el programa justicia siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Diana Patricia Hernández Castaño', written over a circular stamp or seal.

**DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO**  
Jueza

Firmado Por:

**DIANA PATRICIA HERNANDEZ CASTANO**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO DE ARMENIA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **6ee86265d0e965d120da18f685df22423a74be3a487d9e92e6661e7b86bcdc0e**

Documento generado en 03/05/2021 03:01:09 PM