



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

DTJ- 031-2017-132

Ibagué, 05 de Mayo de 2017.

Doctora:
LILIANA ESPERANZA ORJUELA CUBIDES.
Secretaría de Hacienda Municipal.
Flandes - Tolima

concepto

SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL
Flandes - Tolima

**Ref. Contestación Oficio de fecha 28 de Febrero de 2017.
Radicación Interna: 731 del 01 de Marzo de 2017.**

CONCEPTO JURIDICO

CONCEPTO No. 012	05 de Mayo de 2017
Tema:	Pago de Salarios y prestaciones sociales del Personero Municipal con cargo al presupuesto municipal.
Problema Jurídico:	¿Se deben cancelar con cargo al presupuesto municipal los salarios y prestaciones sociales del Personero Municipal?
Fuentes formales:	Ley 1755 de 2015
Precedente:	Sentencia C-223 del 18 de mayo de 1995 Sentencia C510 de 1999 Sentencia S03-034 del 09 de Noviembre de 2015 Sentencia del Consejo de Estado Sección n Segunda del 10 de marzo de 2016.

Sobre Este Concepto jurídico:

Conforme al Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Este concepto jurídico no es obligatorio ni vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre las cuestiones en él planteadas.



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

De allí que la Entidad que lo ha solicitado no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.

Como es conocido la función primordial de la Contraloría Departamental del Tolima, es ejercer la vigilancia fiscal de las entidades territoriales del nivel departamental y municipal, descentralizadas y por servicios.

En vista de la categoría de sujeto de control que tiene la entidad territorial, el Ente de Control no puede entrar a dirimir asuntos jurídicos de la entidad que tiene que ver con la gestión fiscal y administrativa, que pueden ser objeto de control posterior y selectivo; es decir no puede el Ente de control, ejercer funciones de coadministración de la entidad municipal.

Así que de manera muy general procedemos a dar respuesta al caso planteado de la siguiente manera:

Antecedentes:

Que el personero Municipal de Flandes Tolima, ha solicitado se cancelen sus salarios y prestaciones sociales por la sección central del Municipio y no por la sección de la Personería Municipal.

Problema jurídico Planteado:

Se deben cancelar con cargo al presupuesto municipal los salarios y prestaciones sociales del Personero Municipal?

Para tratar este tema, se estudiara la normatividad, la jurisprudencia relacionada y se emitirán las conclusiones por parte de este Despacho.

1. Normatividad

La Ley 136 de 1994 reglamenta la figura del personero municipal de la siguiente manera:

Artículo 188o. Modificado por el artículo 8 de la Ley 177 de 1994. Personerías. Las personerías del Distrito Capital, Distritales y Municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al Alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el Concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde.

Las personerías ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución Política y la ley, así como las que reciba por delegación de la Procuraduría General de la Nación.



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

Las personerías contarán con una planta de personal, conformada, al menos por el personero y un secretario.

Artículo 169o. Naturaleza del cargo. Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.

En cuento a los salarios y prestaciones dispone lo siguiente:

Artículo 177o. Salarios, prestaciones y seguros. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, en los municipios y distritos, de las categorías especial, primera y segunda será igual al cien por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde. En los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el alcalde.

Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.

2. Jurisprudencia:

La Corte Constitucional, en la sentencia C-223 del 18 de mayo de 1995, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, explicó al respecto del carácter del Personero municipal:

"El personero municipal, aun cuando puede considerarse como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución, no es en sentido estricto y en los términos de los artículos 277 y 280 de la Constitución delegado inmediato, como lo son los procuradores delegados, ni agente permanente del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales, ni pertenece ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma; es un funcionario del orden municipal, aun cuando se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y al control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo(...) Consecuente con lo expresado, si bien la personería y el personero son órganos institución y persona del nivel municipal, que forman parte del Ministerio Público, no se puede asimilar al personero a la condición de delegado o agente del Ministerio Público dependiente del Procurador General de la Nación, en los términos de los arts. 118, 277 y 280 de la C.P. (Negrilla de la Sala) Es claro, entonces, conforme a esta jurisprudencia y al artículo 177 de la Ley 136 de 1994, que los personeros son empleados del municipio y que sus salarios y prestaciones sociales, conforme a la disposición citada, se reitera, "...se pagarán con cargo al presupuesto del municipio"

En Sentencia C 510 de 1999 el cual declara la inexecutable de los Artículos 87,88 y 89 de la Ley 134 de 1994 se estudia la competencia del legislador, del Gobierno y de las Entidades territoriales sobre la competencia que tiene cada

Página 3



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

instancia para determinar el valor de los salarios emolumentos de los servidores públicos al respecto dijo en los apartes pertinentes:

(...)

Tercera.- La Constitución de 1991: Órganos competentes para fijar los emolumentos de los servidores públicos.

3.1. Uno de los cambios que introdujo la Constitución de 1991 a las competencias del Congreso de la República, se refiere a la facultad del órgano legislativo para determinar los emolumentos de los servidores públicos.

3.2. En relación con la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a diferencia de lo que acontecía en vigencia de la Constitución de 1886, en donde el Congreso era quien señalaba la escala de remuneración de los distintos empleos, hoy, el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer no sólo la escala de remuneración sino los demás elementos que son propios de un régimen salarial y prestacional.

4.1.2. En relación con el punto objeto de controversia, es decir, el régimen salarial de los empleados de los entes territoriales, es claro que en nada afecta la autonomía de estos entes, el que el Congreso de la República, facultado por la propia Constitución para señalar los principios a los que debe someterse el Gobierno Nacional para ejercer la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, haga extendibles éstos a todos los empleados públicos sin distingo alguno, por cuanto no existe razón constitucional que justifique la diferenciación. Así lo entendió el propio legislador al expedir la ley 4ª de 1992, al determinar:

"Artículo 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 equivalencia con cargos similares en el orden nacional"

Significa lo anterior que pese a la autonomía y facultades que la Constitución reconoce a las corporaciones públicas administrativas de los distintos entes territoriales y a sus jefes máximos en materia salarial (artículos 287; 300, numeral 7, 313, numeral 8; 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), la competencia de éstos se encuentra circunscrita no sólo por la ley general que sobre la materia expida el Congreso de la República, sino por las normas que, dentro de su competencia, dicte el Gobierno Nacional para el desarrollo de la mencionada ley. Al respecto, esta Corporación ha dicho:

"... resulta claro que la expedición de las normas que regulan el fenómeno de la función pública en el sector departamental y municipal, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, vale decir, del Congreso de la República y del

Página 4



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

Presidente de la República;... en efecto, la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 150 superior.

"En vigencia de la nueva Carta, el régimen de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos del orden territorial, es competencia concurrente del Presidente de la República de acuerdo con los objetivos y criterios señalados por el legislador mediante normas de carácter general o leyes marco según lo dispone la función 19, literales e), f) del artículo en mención de la Carta de 1991...

"De lo anterior se desprende que la técnica de las leyes marco es empleada por el constituyente y el legislador con el fin de distribuir las competencias sobre determinadas materias para otorgar mayor solidez, legitimidad y planificación en las políticas sobre presupuesto, gasto público y distribución racional de la función pública.

"Ahora bien, a juicio de la Corte las competencias en materia salarial deferidas al Congreso de la República y al Gobierno son complementadas por el constituyente en el orden territorial con las funciones atribuidas a las autoridades seccionales y locales, como en el caso de las Asambleas Departamentales y al Gobernador y a los concejos municipales y al alcalde...." (Cfr. Sentencia C-054 de 1998. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, ¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?

De igual el Tribunal Administrativo de Antioquia en Sentencia S03-034 del 09 de Noviembre de 2015 al tratar el tema se pronunció de la siguiente manera:

"Es claro entonces, que conforme a esta jurisprudencia y al Artículo 177 de la Ley 136 de 1994, que los personeros son empleados del municipio y que sus salarios y prestaciones sociales, conforme a la disposición citada se reitera "se pagaran con cargo al presupuesto del municipio".

"En conclusión, la expedición del Acuerdo objetado no es competencia del Concejo Municipal, pues para que la norma en cita de la Ley 136 de 1994 se cumpla por parte del burgo maestro de una entidad territorial, no se requiere reglamentación alguna por parte del Concejo Municipal, porque la ley ya autorizo el pago de dichos salarios y prestaciones con cargo al presupuesto del municipio. Si está pagando con cargo al presupuesto de la Personería Municipal, como al parecer está ocurriendo en el Municipio de Remedios, ello significa un mal manejo administrativo que puede dar lugar al ejercicio de las acciones fiscales y disciplinarias correspondientes, por lo que se compulsará copia de esta Sentencia a la procuraduría Provincial de Puerto Berrio y a la Contraloría General de ese Departamento para que realicen las investigaciones que sean necesarias y, si es del caso, sancionen a los responsables".

Frente a la Sentencia S-03-034 del Tribunal Administrativo de Antioquia fue interpuesta una acción de tutela por el Alcalde de Remedios Antioquia.

Mediante Sentencia del 10 de marzo de 2016 la Sección primera del Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera:



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

"Por todo lo anterior la Sala concluye que el desconocimiento al precedente jurisprudencial que le reprocha al actor al fallo 09 de Noviembre de 2015 es inexistente, y obedece a una interpretación errada de las providencias aludidas; interpretación que por el contrario, resulta controvertida por las Sentencias reseñadas anteriormente, donde se concluye sin ambages el carácter de funcionario del orden municipal del Personero Municipal y por ende, la aplicabilidad del Artículo 177 de la Ley 136 de 1994. Por esta razón tampoco puede prosperar el cargo elevado".

3. Conclusiones:

- Que al estudiar el tema propuesto la norma expresa claramente que los salarios y prestaciones de los personeros como empleados de los municipios se pagaran con cargo al presupuesto del Municipio.
- Que conforme a la Ley 136 de 1999 y dentro de las competencias del Alcalde municipal, está la de fijar los diferentes emolumentos de sus empleados.

De esta manera hemos dado respuesta al asunto planteado.

Sin otro particular,

Atentamente,


OLGA MERCEDES CORDOBA ZARTA
Directora Técnica Jurídica

Elaboro y proyecto
FATA/PU/DTJ