



República  
de  
Colombia

*Tribunal Administrativo de Antioquia*  
*Sala Tercera de Decisión*  
*Sistema Oral*

*Magistrado Ponente: Jairo Jiménez Aristizábal*

Medellín, nueve (09) de noviembre dos mil quince (2015)

REF.: Medio de Control: Objeciones a Proyecto de Acuerdo.  
Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Demandante: Alcalde del Municipio de Remedios  
Demandado: Proyecto de Acuerdo No. 06 de 2015 del  
Concejo Municipal de Remedios.  
Instancia: Única.  
Providencia: Sentencia S03-034.

Temas Desarrollados: *Objeciones a proyecto de acuerdo-Facultades de los Concejos Municipales; Personeros municipales-iniciativa para presentar proyectos de acuerdo; Salarios y prestaciones sociales del Personero municipal-deben pagarse con cargo al presupuesto del municipio; Artículo 177 de la Ley 136 de 1994-aplicación al caso concreto.*

El Doctor Jorge Eliécer Gil, en su calidad de Alcalde Municipal de Remedios (Antioquia), en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 315 numeral 6 de la C. P. y 78 de la Ley 136 de 1994, remite a esta Corporación el proyecto de acuerdo No. 06 del 31 de agosto de 2015, proferido por el Concejo municipal la localidad, para que se pronuncie sobre la validez de las objeciones que le formulara al proyecto de acuerdo “Por medio del cual se ordena el pago del salario y prestaciones del Personero, con cargo al presupuesto del Municipio de Remedios”.

De los documentos aportados con el escrito de objeciones, la Sala infiere los siguientes

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

### **HECHOS:**

1. El concejo municipal de Remedios tramitó, por iniciativa del Personero municipal /folio 23), el proyecto de acuerdo 06 del 31 de agosto de 2015, “Por medio del cual se ordena el pago del salario y prestaciones del Personero, con cargo al presupuesto del Municipio de Remedios” (folios 9 a 12).
2. El proyecto en mención fue aprobado el 31 de agosto de 2015, luego de haber sido debatido en dos sesiones ordinarias realizadas los días 28 y 31 de agosto de 2015 (folios 12 y 26 al 30).
3. El 1º de septiembre de 1015, pasó al despacho del señor Alcalde para efectos de la sanción correspondiente, según la constancia secretarial que se observa en el folio 12.
4. El 8 de septiembre de 2015, el proyecto de acuerdo 06 fue devuelto por al señor Alcalde, al cual le formuló objeciones de derecho, basado en dos razones: i) la iniciativa para presentar dicho proyecto correspondía al Alcalde y no al Personero, y ii) a partir de la vigencia de la Ley 617 de 2000, lo concejos y las personerías municipales gozan de autonomía presupuestal y administrativa, por lo que de los ingresos corrientes de libre destinación de la Entidad territorial se destina un porcentaje para el funcionamiento de ambas instituciones (folios 50 al 52).
5. En la misma fecha (8 de septiembre), el Alcalde citó al Concejo a sesiones extraordinarias mediante el decreto 056, con el fin de que fueran debatidas las

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

objeciones los días 15 al 19 de septiembre (folios 34 y 35). A la convocatoria anexó una copia de ellas (folios 36 al 38)

6. El Concejo sesionó los días 15 (folio 39), 16 (folio 40), 17 (folios 41 y 42), 18 (folios 43 al 45) y 19 (folios 46 al 48), todos ellos del mes de septiembre de 2015.

7. El 21 de septiembre, el Presidente del Concejo Municipal informó al señor Alcalde que "...[f]UE aprobada por mayoría de los Concejales la propuesta de devolverle estas objeciones por ser presentadas extemporáneamente, o sea que se pasó de los cinco (5) días que usted podía disponer para devolver dichas objeciones tal y como lo señala el artículo 78 de la Ley 136 de 1994" (folio 49).

8. El 28 de septiembre fue presentado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el escrito en el cual se formula la exposición de motivos de las objeciones (folios 1 al 8).

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS OBJECIONES:

Dice el objetante que el numeral 9 del artículo 315 de la C. P., faculta al Alcalde para ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. Así las cosas, no podía el personero municipal ejercer la iniciativa, por lo que el Concejo violó flagrantemente esta norma, así como el artículo 313 de la C. P. y el parágrafo del artículo 71 de la ley 136 de 1994, que indica que los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la C. N., solo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

Luego, explica que los acuerdos relacionados con salarios y prestaciones sociales de los empleados del orden municipal, deben ser presentados a

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

iniciativa del Alcalde, porque él es el ordenador del gasto, conforme al artículo 71 de la ley 136 de 1994 y el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución, en armonía con el 315 numeral 9 ibídem, normas de las que se infiere que el personero municipal no tiene iniciativa para promover un proyecto de acuerdo en el que el nivel central le pague sus salarios y prestaciones sociales. Esa iniciativa correspondía al Alcalde y esa es la razón de la ilegalidad del acuerdo.

La Ley 136 de 1994 es anterior a la Ley 617 de 2000 y, desde la vigencia de esta última, los concejos y las personerías municipales gozan de autonomía presupuestal y administrativa, por lo que los personeros, que hasta 1993 eran nombrados por los alcaldes, eran funcionarios del nivel central de Administración y de ahí que sus salarios y prestaciones sociales fueran cancelados con cargo al presupuesto del nivel central, pero al adquirir la autonomía referida con la expedición de la Ley 617 antedicha, ya no son funcionarios del municipio y por esta razón la ley en comento obligó a destinar de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio, un porcentaje para el funcionamiento de los concejos y otro para el de las personerías. Los Personeros ni siquiera son nombrados por el Alcalde, lo son por el Concejo y con presupuesto independiente, así se encuentre como un capítulo aparte dentro de la estructura del presupuesto de rentas y gastos de cada vigencia para las tres entidades: el nivel central, la Personería y el Concejo Municipal.

Considera, finalmente, que los cinco días de los que disponía para presentar las objeciones deben contabilizarse como días hábiles, de acuerdo con las normas del código civil y de procedimiento civil, pues la ley dice que cuando no se diga expresamente lo contrario, los días se entienden como hábiles. La administración obró conforme al artículo 78 de la Ley 136 de 1994, pues recibió el proyecto para sanción el 1º de septiembre de 2015 y lo devolvió con las objeciones el 8 del mismo mes y año, es decir, 5 días hábiles después.

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

Solicita, en conclusión, que esta Corporación oficie al H. Concejo Municipal de Remedios, para que remita los audios de las sesiones ordinarias y extraordinarias, con el fin de conocer lo que realmente sucedió, pues, a su juicio, puede haber un conflicto de intereses que amerita ponerlo en conocimiento de la Procuraduría Provincial de Puerto Berrío para lo de su competencia.

#### POSICIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO:

A pesar de que, como consta en los folios 61 a 63, ambas entidades fueron notificadas del auto admisorio de las objeciones, ninguna de ellas compareció al proceso a responder al escrito del señor Alcalde.

No observándose causales de anulación de lo actuado, se procede a dictar el fallo correspondiente, previas las siguientes

#### CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL:

Para decidir el asunto sometido a estudio, esta Sala abordará los siguientes temas: i) el carácter del empleo del personero, ii) la iniciativa del Alcalde municipal en relación con el salario del personero, iii) las competencias del Concejo Municipal, y iv) el caso concreto.

##### 1. El carácter del empleo del personero:

Alega el Alcalde municipal en su escrito de objeciones, que

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

“...de ahí que los Personeros que hasta 1993, eran nombrados por los Alcaldes, eran funcionarios del nivel central de la Administración por lo tanto se les cancelaba el salario y las prestaciones sociales con cargo al presupuesto del nivel central, pero al adquirir con la ley 617, esa autonomía, ya no son Funcionarios del municipio y por ello la ley 617 de 2000, obligó a destinar de los ingresos corrientes de libre destinación de la Entidad un porcentaje para el funcionamiento de los Concejos y otro para el funcionamiento de las Personerías, de ahí que los personeros hoy en Colombia, ni siquiera los nombra el Alcalde, sino que los nombra el Concejo municipal, y con presupuesto independiente, así se encuentre como un capítulo aparte dentro de la estructura del Presupuesto de Rentas y Gastos de cada vigencia para las tres entidades, el nivel central, la Personería y el Concejo municipal” (folio 4).

Según el escrito de objeciones, como la Personería goza de autonomía administrativa desde la expedición de la Ley 617 de 2000 y el Personero municipal es nombrado por el Concejo, no es un empleado del municipio y, por lo mismo, su salario debe pagarse con erogaciones del presupuesto autónomo de la Personería.

Nada más alejado de la realidad que esta posición del señor Alcalde. Basta con leer el texto del artículo 177 de la ley 136 de 1994, para llegar a la conclusión contraria:

“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”.

(Negrilla de la Sala. Las palabras entre paréntesis fueron declaradas inexequibles).

Al declarar la inexequibilidad de las palabras que se encuentran entre paréntesis en la cita que se acaba de hacer, la Corte Constitucional, en la sentencia C-223

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

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, no 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, como se deduce de las siguientes funciones que le asigna el art. 178 de la ley 136 de 1994.

"4)... adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de la investigación".

"5) Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales".

"16) Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal".

"17) Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión".

"18) ....el poder disciplinario del personero no se ejercerá con respecto del alcalde, de los concejales y del contralor.

Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente puede delegarla en los personeros.

La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia que se refiere a este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito".

"23) Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y el 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 Ministe-

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

rio 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”.

2. La iniciativa del Alcalde municipal en relación con el salario del personero.

Sostiene el señor Alcalde, en su escrito de objeciones, luego de citar el numeral 6 del artículo 315 de la C. P., que “...[l]os acuerdos que tengan que ver con salarios y prestaciones sociales de los Empleados de la planta de cargos de la Entidad, deben ser presentados a iniciativa del Alcalde, que es el ordenador del gasto en el nivel central de la Administración” (folio 3).

Para la Sala este argumento es contradictorio, pues si, según el señor Alcalde, como se indicó en el numeral anterior, el Personero no es un empleado del municipio, resulta paradójico, por decir lo menos, que él invoque facultades que, según él mismo, no tiene, porque de acuerdo con su parecer la personería es autónoma y si el personero se paga del presupuesto de la personería, según el criterio del señor Alcalde, la iniciativa para presentar el proyecto, en la perspectiva de esta visión, debería ser del Personero, pero no: para el burgomaestre, es del ejecutivo municipal. De ahí lo contradictorio.

Está por demás decir que, efectivamente, según se desprende del contenido del artículo 177 de la Ley 136 de 1994 (pues el Personero es, sin hesitación alguna,



Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

empleado del municipio) y del párrafo del artículo 71 de la ley 136 de 1994, en armonía con el artículo 313 de la C. N., la iniciativa corresponde al Alcalde.

### 3. Las competencias del Concejo municipal:

Ahora bien, conforme a todo lo que se ha escrito en estas consideraciones, el artículo 177 de la Ley 136 de 1994 es de una claridad diáfana al señalar que “...los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio”. Es que si la ley dice que los salarios y las prestaciones sociales de los personeros se pagan con cargo al presupuesto del municipio, fue el legislador quien así lo determinó, en ejercicio de las competencias que le entrega el artículo 150 de la C. P., en el numeral 11. El artículo 177 de la ley 136 de 1994 estableció un gasto con cargo al presupuesto del municipio. La facultad de reglamentar las leyes se confirió al Presidente de la República, en el numeral 11 del artículo 189 de la C. P. y, por lo que allí se lee, no corresponde a los concejos municipales expedir “...los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

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 burgomaestre de una entidad territorial, no se requiere reglamentación alguna por parte del Concejo municipal, porque la ley ya autorizó el pago de dichos salarios y prestaciones sociales con cargo al presupuesto del municipio. Si se 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

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

Berrío 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.

Como corolario de todo lo dicho y conforme al artículo 80 de la Ley 136 de 1994, se ordenará la devolución del Proyecto de Acuerdo n.º 06 del 31 de agosto de 2015, “Por medio del cual se ordena el pago del salario y prestaciones del Personero, con cargo al presupuesto del Municipio de Remedios” y proferido por el Concejo de dicha localidad, a la Secretaría de dicha Corporación, con el fin de que se archive el proyecto mencionado, en vista de la falta de competencia de esa organización para expedirlo.

En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### F A L L A :

1º SE DECLARA EN FORMA OFICIOSA que el Concejo Municipal de Remedios (Ant.) carece de competencia para dictar el Proyecto de Acuerdo n.º 06 de 2015, “Por medio del cual se ordena el pago del salario y prestaciones del Personero, con cargo al presupuesto del Municipio de Remedios”.

2º En consecuencia, se ordena la devolución del Proyecto de Acuerdo n.º 06 del 31 de agosto de 2015, “Por medio del cual se ordena el pago del salario y prestaciones del Personero, con cargo al presupuesto del Municipio de Remedios” y proferido por el Concejo de dicha localidad, a la Secretaría de la corporación recién mencionada, con el fin de que se archive el proyecto en cita.

Radicado: 05001-23-33-000-2015-01989-00  
Acción: Objeciones a Proyecto de Acuerdo  
Demandante: Alcalde Municipal de Remedios

3° En vista de las irregularidades observadas y que se han explicado suficientemente en la parte motiva de esta providencia, se compulsarán sendas copias de esta sentencia con destino a la Procuraduría Provincial de Puerto Berrío y a la Contraloría General de este Departamento, para que realicen las investigaciones que sean necesarias y, si es del caso, sancionen a los responsables.

4° Comuníquese al señor Alcalde y al Presidente del Concejo del municipio de Remedios (Ant.).

Se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en el Acta Nro. 095.

Los Magistrados,

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

MARTHA CECILIA MADRID ROLDÁN

JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ