

Medellín, 4 de noviembre de 2015

H. Concejal  
**ROBER BOHÓRQUEZ ÁLVAREZ**  
Presidente Comisión Tercera  
Concejo de Medellín  
La ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 341 de 2015.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto del Proyecto de Acuerdo No. 341 de 2015 "*Por medio del cual se modifica la planta de personal de la Contraloría General de Medellín,*" me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

## **1. CONSTITUCIONALIDAD**

De conformidad con la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses de conformidad con lo dispuesto en la misma Constitución y en la Ley. En desarrollo de esta autonomía se le atribuye a los Concejos Municipales la facultad de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias:

*ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

*4. Participar en las rentas nacionales.*

(...)

**ARTICULO 313.** *Corresponde a los Concejos:*

(...)

*6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*

## **2. JURISPRUDENCIA**

La Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la competencia que tienen las Asambleas y los Concejos para determinar la estructura y el funcionamiento de las administraciones departamentales, municipales y distritales y, dentro de las mismas se encuentra la de señalar la estructura, la organización y el funcionamiento de sus respectivas Contralorías, como también la atribución de señalar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos:

### **Sentencia SC 272 de 1996**

*“2.1. Los órganos de control fiscal y su autonomía.*

*- Dijo esta Corte en la sentencia C-374 de 1995:*

*"En la Constitución Política de 1991 se reconoce expresamente la función de control fiscal, como una actividad independiente y autónoma y diferenciada de la que corresponde a las clásicas funciones estatales, lo cual obedece no sólo a un criterio de división y especialización de las tareas públicas, sino a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, los departamentos, distritos y los municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración, o eventualmente de los particulares (arts. 267, 268 y 272 C.P.)".*

(...)

*"En síntesis, el control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquélla y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares (inciso 2o. art. 267, ibídem)".*

*- La autonomía, referida a los organismos autónomos que desarrollan la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares en el manejo de los bienes del Estado, en los términos de los arts. 113, 117, 267, 268 y 272 de la Constitución Política, debe ser entendida dentro del marco del Estado Social de Derecho unitario que consagra su art. 1o., como la institucionalización orgánica y funcional, que obedece al establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni*

*la intervención de otras autoridades u órganos. Por lo tanto, la referida autonomía no significa autarquía y se encuentra limitada y debe ser ejercida dentro de la concepción unitaria de nuestro Estado.*

*- En materia de función pública la referida autonomía se encuentra afectada, en razón de que las competencias específicas sobre la materia son compartidas con otros órganos, como se verá a continuación:*

*a) Los diferentes aspectos que comprende el tema de la función pública en la Constitución, necesariamente se vinculan con la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración. Así, en la sentencia C-299/94 expresó la Corte lo siguiente:*

*"En sentido general, la estructura y funcionamiento de la administración comprende no sólo la identificación de los organismos que la integran sino la regulación de los elementos activos que intervienen en su composición y funcionamiento, como los relativos al manejo y vinculación de los recursos humanos al servicio de tales organismos, su régimen salarial y disciplinario, el sistema de prestaciones a que tienen derecho los empleados públicos y los trabajadores oficiales, así como los medios materiales (recursos económicos y físicos), requeridos para el desarrollo de su acción".*

*b) La atribución de establecer la estructura organizacional y funcional de la administración nacional corresponde al Congreso, en los términos del art. 150-7-23 de la Constitución. Pero igualmente se le han asignado al Gobierno ciertas tareas que corresponden a dicha materia, vinculadas al ejercicio de la potestad reglamentaria o de las competencias concernientes a la reorganización de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos de la administración (art. 189-11-16 C.P.). Y al Presidente de la República se le ha conferido la atribución de "crear, fusionar o suprimir conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos" (art. 150-14).*

*c) En lo pertinente a las administraciones departamentales, municipales y distritales, la Constitución asigna a las asambleas y a los Concejos la*

*competencia para señalar la estructura, la organización y el funcionamiento de las mismas, e igualmente la facultad para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos (arts. 300-7, 313-6, y 322 C.P.). También los gobernadores y alcaldes tienen injerencia en asuntos relativos a la referida competencia, en cuanto se les atribuye la facultad de suprimir o fusionar entidades y dependencias correspondientes a dichos órdenes y para crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas departamentales y a los acuerdos de los Concejos.*

*Con excepción de las materias antes especificadas en lo que concierne a la función pública en dichas administraciones se aplica la ley. Por consiguiente, corresponde a ésta de manera privativa señalar el régimen jurídico general atinente a dicha función, en lo que atañe principalmente con: la naturaleza jurídica de la relación de trabajo con sus servidores, las distintas categorías de éstos y modalidades de los empleos y el régimen de carrera administrativa, los deberes, los derechos, las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de dichos servidores y el régimen disciplinario, la responsabilidad que se les puede exigir, desde el punto de vista penal, patrimonial y fiscal, así como el régimen de prestaciones sociales (arts. 6, 90-2, 95, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 150-19, letras e) y f), 150-23, 257-2, 268-10, 292, 293, 312, entre otros).*

*En conclusión, en materia de función pública, a los servidores de las entidades territoriales se les aplica fundamentalmente la ley en lo referente a los aspectos antes mencionados, y las ordenanzas y los acuerdos en lo que atañe específicamente a los asuntos no reservados a aquélla y que corresponde a la competencia propia de las autoridades de dichas entidades, en los términos de los arts. 300-7, 305-7, 313-6, 315-7 y 322 de la Constitución.*

**2.2. La determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales.**

*2.2.1. Según el art. 272 de la Constitución, la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios corresponde a las respectivas contralorías. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que determine la ley respecto de contralorías municipales.*

*"Corresponde a las asambleas y a los Concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal".*

*Significa lo anterior, que dentro de la competencia que tienen las asambleas y los Concejos para determinar la estructura y el funcionamiento de las administraciones departamentales, municipales y distritales se encuentra la de señalar la estructura, la organización y el funcionamiento de sus respectivas contralorías, como también la atribución de señalar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos. Y es obvio, que dentro de esta atribución se encuentra la de determinar las respectivas plantas de personal, pues ésta supone el establecimiento de la denominación, naturaleza y categoría de los diferentes empleos, según las funciones asignadas a éstos, de acuerdo con las que corresponden a las distintas dependencias a las cuales pertenecen.*

*2.2.2. La norma acusada faculta a los Concejos para determinar, "a iniciativa de los respectivos contralores", las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales.*

*Dicha norma se ajusta a la Constitución y no desconoce la autonomía de que gozan las contralorías municipales y distritales, por las siguientes razones:*

*- La autonomía de las contralorías no es absoluta, pues ella debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y de la ley. Precisamente la Constitución ha señalado, como se expresó antes, que es competencia de los Concejos determinar sus plantas de personal, como organismos integrantes de la administración municipal y distrital. Esta competencia es concordante, además, con lo dispuesto por el numeral 1 del art. 313, que les*

*asigna como tarea la de "reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio".*

*- Al igual que la Contraloría General de la República, las contralorías municipales y distritales no poseen funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización y a las que deben cumplir de acuerdo con los arts. 267 y 268 de la Constitución. Por lo tanto, resulta ajeno a sus funciones administrativas, como aparece del señalamiento que de ellas hace el art. 165 de la ley 136/94, que tengan la atribución de establecer sus plantas de personal. Simplemente, dentro de sus atribuciones en materia de función pública está la de "proveer mediante los procedimientos de la carrera administrativa, los empleos de su dependencia", como también la de ejercitar las demás competencias relativas a dicha materia previstas en la ley; no tienen por consiguiente, la función que corresponde a los alcaldes de crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes, aun cuando sí pueden señalar las funciones especiales que pueden cumplir sus funcionarios y empleados, porque aquélla proviene directamente de la Constitución (art. 313-7) y ésta no se la ha asignado a las mencionadas contralorías.*

*- No es válido el argumento esgrimido por la actora, en el sentido de que el señalamiento de las plantas de personal, a iniciativa de los respectivos contralores, por los Concejos municipales y distritales, afecta la referida autonomía y constituye un factor de perversión,*

*por la posible injerencia política de los Concejos en las contralorías, porque: I) dicha iniciativa reafirma y consolida ésta, dado que las necesidades en materia de personal la señalan dichos contralores al proponer los proyectos de plantas a los mencionados Concejos; II) la autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal y distrital y no se opone a la colaboración armónica que debe existir entre los referidos órganos; en este caso, entre las contralorías y los Concejos; III) la función de control fiscal, en cuanto tiende a vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de los municipios y distritos, antes que ajena, interesa y*

*guarda relación estrecha con las funciones que le corresponden a los Concejos según el art. 313; IV) no se opone al criterio de especialización técnica, ajeno a las vicisitudes de la política partidista, la circunstancia de que los Concejos determinen las referidas plantas de personal, porque la provisión de los empleos debe hacerse según el régimen de la carrera administrativa (art. 125, 272 inciso 6 y 268-10 C.P.); V) y finalmente, es indudable que la determinación de las plantas de personal en la administración tiene necesaria relación con el gasto público, que requiere ser regulado a través de la adopción de los respectivos presupuestos. Tanto es así, que la Constitución recurrentemente alude a que los empleos de carácter remunerado deben estar contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente y que no se podrán crear obligaciones que excedan al monto fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado (arts. 150-14, 305-7 y 315-7). En tal virtud, como a los Concejos les corresponde aprobar el presupuesto de rentas y gastos de los municipios y de los distritos, es apenas natural que también les corresponda como función la determinación de las plantas de personal de las referidas contralorías.”*

### **3. NORMAS LEGALES**

La Ley 136 de 1994 determina que los Concejos serán los competentes para determinar las plantas de personal de las contralorías. La ley 617 de 2000 y su Decreto reglamentario 192 de 2001 establecen los límites máximos dentro de los cuales se deben enmarcar los gastos de funcionamiento de estos organismos, lo cual necesariamente, da lugar para realizar las reformas necesarias a las plantas de personal en consonancia al cumplimiento de tales límites fiscales:

#### **Ley 136 de 1994**

**ARTÍCULO 157. ORGANIZACIÓN DE LAS CONTRALORIAS.** *La determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales, corresponde a los Concejos, a iniciativa de los respectivos contralores.*



**Decreto 192 de 2001**

**ARTÍCULO 8o. DE LAS TRANSFERENCIAS.** *Las transferencias para gastos de las Asambleas, Concejos, Contralorías y Personerías hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento, distrito y municipio. En todo caso, para los solos efectos de la ley 617 de 2000, estas transferencias no computarán dentro de los límites de gasto establecidos en los artículos 4o., 5o., 6o., 7o. y 53 de la misma.*

*Los gastos de los Concejos en los municipios y distritos, excepto los del Concejo del Distrito Capital, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 617 de 2000, no podrán ser superiores al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la misma, adicionado en los siguientes porcentajes sobre los ingresos corrientes de libre destinación:*

*Categoría 2001 2002 2003 2004*  
*Especial 1.8% 1.7% 1.6% 1.5%*

*Primera 1.8% 1.7% 1.6% 1.5%*

*Segunda 1.8% 1.7% 1.6% 1.5%*

*Tercera 1.5% 1.5% 1.5% 1.5%*

*Cuarta 1.5% 1.5% 1.5% 1.5%*

*Quinta 1.5% 1.5% 1.5% 1.5%*

*Sexta 1.5% 1.5% 1.5% 1.5%*

*Los Concejos Municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior, podrán destinar*

*como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.*

*De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2001 el porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación para financiar los gastos de las Contralorías para los municipios y distritos, excepto en el Distrito Capital, no podrá exceder de:*

*Categoría 2001 2002 2003 2004*

*Especial 3.7% 3.4% 3.1% 2.8%*

*Primera 3.2% 3.0% 2.8% 2.5%*

*Segunda (más de 100.000 habitantes). 3.6% 3.3% 3.0% 2.8%*

*El porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación para financiar los gastos de las Personerías de los Municipios y Distritos no podrá exceder, acorde con las categorías, los porcentajes o límites siguientes.*

*Categoría 2001 2002 2003 2004*

*Especial 1.9% 1.8% 1.7% 1.6%*

*Primera 2.3% 2.1% 1.9% 1.7%*

*Segunda 3.2% 2.8% 2.5% 2.2%*

*Tercera 350 SMML 350 SMML 350 SMML 350 SMML*

*Cuarta 280 SMML 280 SMML 280 SMML 280 SMML*

*Quinta 190 SMML 190 SMML 190 SMML 190 SMML*

*Sexta 150 SMML 150 SMML 150 SMML 150 SMML-*

*A partir del año 2004, dichos montos no podrán exceder del monto fijado para ese año.(...)*

**6ARTÍCULO 10. DE LAS TRANSFERENCIAS A LAS CONTRALORÍAS.** *La transferencia de los Departamentos, Municipios o Distritos, sumada a la cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas, realizadas a las contralorías, no podrán superar los límites de gasto ni de crecimiento establecidos en la Ley 617 de 2000.*

**ARTÍCULO 11. DE LOS PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO.** *Se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.*

*El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Para todos los efectos formales, el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución, siempre y cuando, previamente hayan sido expedidas las respectivas aprobaciones por parte de la autoridad competente necesarias para su ejecución. En caso contrario, el programa se entenderá iniciado a partir de la fecha de expedición de las autorizaciones respectivas.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Las entidades que a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000 tengan suscritos convenios o planes de desempeño de conformidad con la Ley 358 de 1997 o suscriban acuerdos de reestructuración en virtud de la Ley 550 de 1999, se entenderá que se encuentran en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, siempre y*

cuando cuenten con concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su adecuada ejecución, expedido con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000.

**PARÁGRAFO 3o.** Se entenderá que una entidad territorial requiere de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cuando no pueda cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 ni con lo previsto en los artículos 3o. y 52 de la misma, según el caso.

### **Ley 617 de 2000**

**ARTICULO 6o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS.** Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

<b>Categoría</b>	<b>Límite</b>
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

**ARTICULO 7o. PERIODO DE TRANSICIÓN PARA AJUSTAR LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS.** Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

	<b>Año</b>			
	2001	2002	2003	2004
	<b>CATEGORIA</b>			
Especial	61%	57%	54%	50%

Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%	80%

(...)

**ARTICULO 10.** VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LOS CONCEJOS, PERSONERIAS, CONTRALORIAS DISTRITALES Y MUNICIPALES. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los Concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

### **Personerías**

*Aportes máximo en la vigencia  
Porcentaje de los ingresos  
Corrientes de libre destinación*

### **CATEGORIA**

<i>Especial</i>	<i>1.6%</i>
<i>Primera</i>	<i>1.7%</i>
<i>Segunda</i>	<i>2.2%</i>

*Aportes Máximos en la Vigencia en  
Salarios Mínimos legales mensuales*

<i>Tercera</i>	<i>350 SMML</i>
<i>Cuarta</i>	<i>280 SMML</i>
<i>Quinta</i>	<i>190 SMML</i>
<i>Sexta</i>	<i>150 SMML</i>

JGGOMEZ

Atencion: 858660025

**CONTRALORIAS**

*Limites a los gastos de la  
Contralorías municipales. Porcentajes  
De los ingresos Corrientes de Libre  
Destinación.*

**CATEGORIA**

<i>Especial</i>	<i>2.8%</i>
<i>Primera</i>	<i>2.5%</i>
<i>Segunda (más de 100.000 habitantes)</i>	<i>2.8%</i>

*PARAGRAFO. Los Concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.*

*ARTICULO 11. PERIODO DE TRANSICION PARA AJUSTAR LOS GASTOS DE LOS CONCEJOS, LAS PERSONERIAS, LAS CONTRALORIAS DISTRITALES Y MUNICIPALES. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en Concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo 10 se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:*

	<b>2001</b>	<b>Año 2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
		<b>CONCEJOS</b>		
<i>Especial, primera y segunda</i>	<i>1.8%</i>	<i>1.7%</i>	<i>1.6%</i>	<i>1.5%</i>
		<b>PERSONERIAS</b>		
<i>Especial</i>	<i>1.9%</i>	<i>1.8%</i>	<i>1.7%</i>	<i>1.6%</i>

Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%
<b>CONTRALORIAS</b>				
Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

(más de 100.000habitantes)

*PARAGRAFO. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.*

*En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.*

### **Ley 909 de 2004**

*“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública..”*

**ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL.** <Artículo modificado por el artículo 228 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> *Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de*

*modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.*

(...)

### **Decreto 1225 de 2005**

El Título VII del citado decreto establece los requisitos a seguir para las reformas de las plantas de empleos:

*ARTÍCULO 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.*

(...)

*ARTÍCULO 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:*

*96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.*

*96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*

*96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*

*96.4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.*



*96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.*

*96.6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*

*96.7. Introducción de cambios tecnológicos.*

*96.8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.*

*96.9. Racionalización del gasto público.*

*96.10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.*

*PARÁGRAFO 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.*

*(...)*

*ARTÍCULO 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:*

*97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*

*97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.*

*97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.*

*(...)*

#### 4. ANÁLISIS

La conformación de las plantas de personal en el nivel territorial es una labor que desarrollan, en cada una de sus jurisdicciones, los respectivos Gobernadores, Alcaldes, Personeros y Contralores municipales, de acuerdo con lo estipulado previamente por las Asambleas y los Concejos correspondientes. Sin embargo, esa autonomía no significa que el legislador no pueda establecer algunas pautas o reglas generales a las cuales deban sujetarse las autoridades departamentales y municipales para esos efectos, pues es la ley la que regula la carrera administrativa, según lo ordena el artículo 125 del estatuto superior. Además, la autonomía debe ejercerse dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre y cuando esta última no afecte su núcleo esencial.

Con el fin de controlar los posibles desmanes en que pudiere incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas, la misma norma acusada les impone la obligación de presentar estudios de justificación sobre la adopción de tales medidas, para de esta manera vigilar y preservar los derechos de los empleados de carrera. Igualmente, establece que en caso de que tales reformas impliquen supresión o la creación de cargos la motivación en este caso debe ser expresa y fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, con lo cual se pretende evitar cualquier exceso o arbitrariedad en el ejercicio de esa atribución por parte de las autoridades a quienes se les ha encomendado dicha labor.

Las razones que justifican la reforma de las plantas de personal son entonces de carácter objetivo y, en consecuencia, la necesidad de las medidas y su razonabilidad les corresponde evaluarlas a las autoridades competentes. Para el caso que motiva el presente Proyecto de Acuerdo,

tiene como principal objetivo garantizar los derechos fundamentales de los servidores públicos de carrera administrativa que actualmente ostentan la calidad de pre-pensionados y de las personas que tienen derecho a ocupar esos mismos cargos luego de superar las distintas etapas de concurso de méritos.

Trae como antecedente a la presentación del citado Proyecto de Acuerdo, el hecho de que la Comisión Nacional de Servicios Civiles adelantó en su totalidad las etapas del concurso de méritos convocada mediante el Acuerdo 477 de 2013, con el fin de proveer 139 vacantes definitivas de la Contraloría General de Medellín, dentro de las cuales se reportaron 26 cargos ocupados por funcionarios de carrera administrativa en calidad de pre pensionados, ofertando en esa oportunidad empleos que no estaban en vacancia definitiva y respecto de los cuales se han generado incluso lista de elegibles.

Sobre los 26 cargos reportados, han obtenido el reconocimiento de su pensión 19 personas, se cuenta actualmente con 2 vacantes nuevas de técnico operativo para cubrir un número igual de cargos, una vacante temporal que esta próxima a convertirse en vacante definitiva, quedando cuatro (4) cargos sin ninguna forma de provisión; tal situación, implica la imposibilidad de que dichos cargos sean ocupados por cuatro (4) de las personas que ganaron el concurso de los empleos indebidamente ofertados, ya que quienes ocupan dichos cargos solo podrán ser retirados de la Contraloría General de Medellín cuando se presenten algunas de las causales contempladas en el artículos 125 de la Carta Política y 41 de la ley 909 de 2005.

Lo anterior trajo consigo, por un lado la imposibilidad de desconocer los derechos de los empleados nombrados en carrera administrativa, y por el otro, que se generará la obligación de garantizar el derecho adquirido para las personas que superaron el proceso de selección, a ser nombradas en los empleos ofertados conforme al número de plazas reportadas en la convocatoria.

Para dar solución al yerro de la Comisión Nacional de Servicios Civiles sin desconocer los derechos de los empleados nombrados en propiedad como de las personas que superaron el concurso de méritos, es que la Contraloría General de Medellín, al considerar que ambos gozan de igual protección conforme a las normas de carrera administrativa, pretende por medio del citado Proyecto de Acuerdo que se crean cuatro (4) cargos dentro de la planta de personal.

No obstante lo anterior, corresponderá entonces a la corporación edilicia evaluar si la modificación a la planta de personal que hoy le es traída por el Ente Fiscal para su aprobación, responde a las necesidades propias del servicio.

## 5. Conclusiones

- De conformidad con la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses de conformidad con lo dispuesto en la misma Constitución y en la Ley. En desarrollo de esta autonomía se le atribuye a los Concejos Municipales la facultad de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.
- La Ley 136 de 1994 determina que los Concejos serán los competentes para determinar las plantas de personal de las contralorías.
- Dando cumplimiento a lo establecido por el artículo 46 de la ley 909 de 2004, el proyecto de Acuerdo estuvo acompañado de estudio técnico realizado por el mismo Ente Territorial.
- Corresponderá a la Corporación Edilicia evaluar si los motivos fundados en el estudio técnico para la creación de los cargos responden a necesidades propias del servicio;

- Evaluar si la modificación a la planta de personal propuesta se realizan dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general;
- Evaluar la disponibilidad presupuestal del ente Territorial para la creación de las cuatro (4) nuevas plazas.
- Evaluar de conformidad con la ley 617 de 2000 y su Decreto reglamentario 192 de 2001 no superar los límites máximos dentro de los cuales se deben enmarcar los gastos de funcionamiento de estos organismos.

El presente concepto no es vinculante, por lo tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería de Medellín.

Atentamente,

**RODRIGO ARDILA VARGAS**  
Personero Municipal