Función Pública

Concepto 087501 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000087501

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000087501

Fecha: 23/02/2022 09:06:48 a.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Naturaleza Jurídica. Naturaleza de las Personerías municipales. CONTROL INTERNO DE GESTIÓN. Comités departamentales, municipales y distritales de auditoría. Participación del Personero Municipal en el Comité Municipal de Auditoría. RADS.: 20229000041092 y 20222060069962 del 21 de enero y 7 de febrero de 2022.

En atención a la comunicación de la referencia, presentada directamente ante este Departamento Administrativo y remitida por la Procuraduría General de la Nación mediante oficio No. S-2022-010000, si las personerías municipales son entidades descentralizadas y si el Personero Municipal puede hacer las veces de jefe de control interno de la entidad y participar en el comité municipal de control interno definido en el artículo 2.2.21.3.14 del Decreto 1083 de 2015, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Respecto de la naturaleza de las personerías municipales, la Constitución Política de 1991, en sus artículos 113, 117 y 118, consagra:

"ARTÍCULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

ARTÍCULO 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

ARTÍCULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas." (Subrayado nuestro)

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio Público es uno de los órganos de control del Estado. Es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

Por su parte la Ley 489 de 1998, señala en su artículo 39:

"ARTÍCULO 39. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública

Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley." (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-078 de 1999, precisó lo siguiente frente a los conceptos de Rama Ejecutiva y Administración Central:

"La Corte no se ha ocupado todavía de definir de manera concreta el concepto de administración central. Sin embargo, en distintas sentencias ha establecido diferenciaciones, de las que se puede deducir que este concepto abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva nacional, pero no comprende las demás ramas ni los órganos autónomos que fueron consagrados en la Constitución. Así, por ejemplo, en la sentencia C-527 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se precisó que el numeral 14 del artículo 189 de la Carta no era aplicable a la Contraloría "debido a que es un órgano autónomo e independiente, excluido de la rama ejecutiva, la cual corresponde a la administración central". Asimismo, en la sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que trató sobre la temática presupuestal. En el inciso 14 del actual artículo 189 de la Carta vigente no se menciona cuáles son las dependencias que constituyen la administración central. Sin embargo, los numerales 15 y 16 del mismo artículo 189 enumeran una serie de organismos sobre los cuales tiene incidencia directa el Presidente de la República en temas muy relacionados con los del inciso 14. Este hecho, así como la premisa de que en estas materias la Carta de 1991 siguió, en buena medida, los lineamientos de la Carta de 1886, permite concluir que con el concepto de administración central incorporado en el aludido numeral 14 se quiso hacer alusión a los Ministerios, los Departamentos Administrativos y demás entidades administrativas del orden nacional que formen parte de la administración, es decir, de la Rama Ejecutiva del Poder Público."

(Subrayado nuestro)

Así las cosas, en el caso de las Personerías Municipales o Distritales, se precisa que éstas no integran la Rama Ejecutiva del poder público, sino que hacen parte de los órganos de control, por cuanto ejercen en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, incluyendo el poder disciplinario.

Por otra parte, este Departamento Administrativo ha señalado como definición de entidad estatal o pública, que estas son las creadas por la constitución, la ley, ordenanza o acuerdo, o autorizadas por éstas, que tengan participación pública, donde se cumple una función administrativa, comercial o industrial.

Por consiguiente y teniendo en cuenta las funciones de las personerías municipales, las mismas se constituyen como entidades estatales o públicas que no integran la Rama Ejecutiva del poder público, sino que hacen parte de los órganos de control.

En cuanto a su segunda pregunta, a continuación se transcribe lo precisado por la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de este Departamento Administrativo, que mediante concepto No. 20185000155631 del 29 de junio de 2008 se refirió a una situación como la planteada en su consulta, en los siguientes términos:

"Ahora bien, dado el objeto de su consulta se debe señalar que aquellas entidades que no hacen parte de la rama ejecutiva del orden departamental o municipal según sea el caso, deben solicitar su inclusión en el comité respectivo.

Para mayor claridad respecto de las entidades que conforman la rama ejecutiva en el orden territorial, es importante considerar que la Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", dispone:

"ARTÍCULO 39. Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

(...)

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso. Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.

(Subrayado fuera de texto)

En su caso concreto, por tratarse de la Alcaldía Municipal tendrían la responsabilidad de organizar el comité de auditoría municipal, agrupando a los Jefes de Control Interno o quien haga sus veces de las entidades adscritas o vinculadas a su municipio (entidades descentralizadas), así como recibir y tramitar las solicitudes que alleguen otras entidades como sería la Personería y el Concejo Municipales.

En este caso, si en dichas entidades no cuentan con Jefe de Control Interno, correspondería al Representante Legal hacer la solicitud ante la Alcaldía Municipal, lo anterior teniendo en cuenta que la Ley 87 de 1993 dispone en su artículo 9 que "El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente.

(…)".

De igual forma para otras entidades descentralizadas que no cuenten con Jefe de Control Interno el Representante Legal de dichas entidades podrá designar a un servidor para que haga parte del comité o participar él directamente como responsable del control interno.

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, me permito aclararle lo siguiente:

(…)

De otro lado, la Personería y Concejo, si bien no conforman la Rama Ejecutiva Territorial, pueden solicitar su inclusión, ya que este comité busca que se compartan metodologías y buenas prácticas en materia de control interno que faciliten el fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades participantes, las cuales puede que cuenten con sistemas incipientes o bien presenten debilidades evidenciables en relación con la implementación del MECI."

Conforme con lo anterior, las alcaldías deben tramitar las solicitudes que hagan desde entidades como la Personería Municipal, caso en el cual asistiría su representante legal o quien este delegue, si cuentan con personal, considerando que este comité se constituye en una instancia técnica que les facilita compartir herramientas y otros esquemas, teniendo en cuenta que no cuentan con jefe de control interno.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link /eva/es/gestor-normativo, podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Melitza Donado.

Revisó: Harold Herreño.

Aprobó: Armando López C.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2024-05-21 15:14:08