



Función Pública

Concepto 48741 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública

20165000048741

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20165000048741

Fecha: 08/03/2016 11:52:36 a.m.

Bogotá D.C.,

Referencia: Obligatoriedad de implementar Sistema de Gestión de Calidad. Radicado No. 20162060044842 del 17/02/2016

En atención a su comunicación en referencia, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA:

(...) Por medio de la presente solicitamos concepto referente si es OBLIGATORIO implementar el sistema de Gestión de para la Personería Municipal de Tuluá, lo anterior toda vez que en dos (2) auditorías realizadas por la Contraloría Municipal, se ha insistido por este ente de control el tener aplicado dicho sistema.

Para la vigencia 2014 se suscribe plan de -mejoramiento y nosotros les informamos que de conformidad Ley 872 en su artículo 2 parágrafo 2 manifiesta que estas no están obligadas, en nuestro caso actualmente tenemos implementado el Modelo Estándar de Control Interno. Toda vez que hasta la fecha el Concejo Municipal de Tuluá no ha presentado Acuerdo Municipal que obligue a implementarlo.

Nuevamente para la vigencia 2015 nos exigen implementar el sistema de Calidad, actualmente suscribimos un plan de mejoramiento donde se encuentra inmerso como Hallazgo Administrativo y se ha programado Auditoría Interna y seguimiento al plan de mejoramiento para el próximo 18 de Marzo del año en curso, por lo tanto solicitamos se informe por parte del DAFP si estamos o no obligados a implementarlo.

ANÁLISIS:

Para dar respuesta a sus inquietudes nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

Con respecto a la obligatoriedad de implementar el Sistema de Gestión de Calidad en las Personerías Municipales bajo la Norma de Gestión de

Calidad NTCGP1000 2009, la Ley 872 de 2003 establece en su artículo 2º lo siguiente:

ARTÍCULO 2º ENTIDADES Y AGENTES OBLIGADOS. El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado.

(...)

PARÁGRAFO 2º. Las Asambleas y Concejos podrán disponer la obligatoriedad del desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades de la administración central y descentralizadas de los departamentos y municipios (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con las anteriores disposiciones, se infiere que éstas son aplicables a las entidades estatales del sector central y descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del orden nacional y para las entidades de la Rama Ejecutiva en el nivel territorial estaría determinada por una ordenanza que provenga de la Asamblea Departamental o bien por un acuerdo establecido por el Concejo Municipal según corresponda. También es posible que cada entidad tome la determinación de manera voluntaria de iniciar con dicha implementación.

Ahora bien, dada la naturaleza de su entidad, en caso de existir un acuerdo o una ordenanza que obligue al municipio a implementar el Sistema de Gestión de la Calidad, es relevante aclarar que tales disposiciones no cobijan a las personerías municipales o distritales, teniendo en cuenta consideración que la Constitución Política en sus artículos 113, 117 y 118, consagra:

"ARTICULO 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."

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

"ARTICULO 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. (Subraya fuera de texto)

En relación con el alcance, las funciones y la naturaleza del Personero Municipal, mediante sentencia [C-431](#) del 19 de agosto de 1998. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional afirmó:

"Es evidente entonces que, contrario a lo sostenido por el demandante, la Constitución Política sí faculta a los personeros para ejercer funciones de Ministerio Público, no obstante no haberlo consignado en forma expresa cuando se refirió a la estructura de dicho organismo, pues como se desprende del precepto antes citado, lo hizo en el acápite correspondiente a la organización general del Estado.

Ya esta Corporación, al interpretar armónicamente las disposiciones constitucionales que se refieren en conjunto a la institución del Ministerio Público, había tenido oportunidad de señalar que tales funciones - las del Ministerio Público- corresponde cumplirlas a todos los órganos institucionales y personales que aparecen consignados en el artículo 118 de la carta Fundamental. Al respecto dijo la Corte:

“Conforme a las precisiones precedentes, se puede inferir que el Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales que se determinan en el art. 118” (Sentencia C-223 de 1995, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell) (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Además, en la misma sentencia, la Corte analizó de manera particular el status de los personeros municipales dentro de la jerarquía institucional y reiteró que si bien dichos funcionarios no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, si tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal lo cual se hace evidente en las normas legales que, dando estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales sobre la materia, reglamentan la institución de la personería. En efecto, la Sentencia señaló:

“La Constitución, alude a los personeros no sólo en el art. 118, sino en el art. 313-8 al determinar que corresponde a los concejos “elegir personero para el periodo que fije la ley” Fuera de las funciones generales que les corresponden como integrantes del Ministerio Público, no aparecen en la Constitución funciones detalladas; por lo tanto, ellas deben ser determinadas por el legislador.

“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 agentes 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”. (Sentencia C-223 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)” (Subrayas fuera del texto original)

Debe ponerse de manifiesto que a la institución del personero municipal, de honda raigambre histórico-jurídica, se le ha encargado tradicionalmente la protección del interés general, la guarda y promoción de los derechos humanos y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En consecuencia, pretender, como lo hace el demandante, que se le desconozca el ejercicio de tales funciones, representadas en la posibilidad de intervenir en los asuntos de competencia de las autoridades judiciales a que hace referencia la norma acusada, por la sola circunstancia de no estar contenidas en las normas constitucionales por él citadas -arts. 275 y 277-, implica ni más ni menos, desconocer el principio de integralidad de la Constitución Política y, por ende, suponer que el constituyente del 91 consagró en el articulado un funcionario público sin los instrumentos necesarios para acometer la defensa de los interés de la comunidad". (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, puede inferirse que el Personero Municipal es un 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 y ejerce vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales.

Conforme a lo anterior, en criterio de esta Dirección se considera que las Personerías Municipales o Distritales, no hacen parte de 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.

Así las cosas, si por mandato de una ordenanza que provenga de la Asamblea Departamental o bien por un acuerdo establecido por el Concejo Municipal según corresponda, se estableciera la obligatoriedad de implementación del Sistema de Gestión de la Calidad para las entidades del municipio, dicha disposición cobijaría únicamente a las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel central y descentralizado, sin incluir a los organismos de control como lo es su entidad.

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anteriormente expresado, las personerías municipales no están obligadas a implementar el Sistema de Gestión de la Calidad, no obstante podrían adoptarla como una buena práctica de gestión.

Como información adicional, los invitamos a consultar nuestro nuevo servicio de asesoría: Espacio Virtual de Asesoría - EVA, en la dirección: www.funcionpublica.gov.co/eva/, donde encontrará normas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos, publicaciones de la Función Pública, entre otras opciones, las cuales serán de gran apoyo en su gestión.

El presente concepto se emite con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

MARIA DEL PILAR GARCIA GONZÁLEZ

Directora de Control Interno y Racionalización de Trámites

AMENDEZ/MARIA DEL PILAR GARCÍA GONZÁLEZ

DCI 500.4.6

Fecha y hora de creación: 2026-06-13 21:23:48