

**PERSONERIA MUNICIPAL - Tiene autonomía administrativa y presupuestal /  
PERSONERIA MUNICIPAL - Constituye una sección dentro del presupuesto municipal**

Al respecto, es necesario señalar que la Personería Municipal puede carecer de personería jurídica, pero ello no es óbice para que efectúe el pago de las condenas judiciales, toda vez que goza de autonomía administrativa y presupuestal y constituye una Sección dentro del presupuesto del respectivo municipio, lo cual la habilita para atender sus obligaciones y realizar sus pagos. En materia presupuestal, las normas legales orgánicas son de aplicación tanto a nivel nacional como territorial, conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución (...) Como se observa, el inciso tercero de esta última norma [artículo 110 del decreto 111 de 1996] menciona a las “Personerías Territoriales”, expresión que comprende a las personerías distritales y a las municipales y en consecuencia, la ley orgánica de presupuesto reconoce a estos órganos, la autonomía presupuestal necesaria para el ejercicio independiente de su labor de control de la administración local y les confiere la categoría de ser una sección del presupuesto del respectivo distrito o municipio, con lo cual, además de la potestad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte (el distrito o el municipio), pueden válidamente ordenar el gasto respecto de las apropiaciones que han sido incorporadas en la Sección que les corresponde. (...) En síntesis, compete a la Personería Municipal de Santiago de Cali proceder al reconocimiento y pago de las sentencias judiciales dictadas en su contra, que se encuentren en firme, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 173, 174, 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, con cargo al presupuesto de gastos asignado en su Sección, dentro del presupuesto general del municipio, para lo cual debe tener y afectar el rubro correspondiente, siguiendo el principio de legalidad del gasto.

NOTA RELATORIA: Respecto del tema de autonomía presupuestal Corte Constitucional, sentencia C-101 de 1996.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 352 / DECRETO 111 DE 1996 - ARTICULO 108 / DECRETO 111 DE 1996 - ARTICULO 110

**SENTENCIAS JUDICIALES - Rubro presupuestal destinado para su pago**

La Constitución Política es clara en señalar que todos los gastos de cualquier órgano o entidad pública deben estar expresamente contemplados en su presupuesto. Es así como el inciso segundo del artículo 345 de la Carta dispone que no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”, y el artículo 347 insiste en que “el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. Adicionalmente, el artículo 346 del ordenamiento superior menciona, dentro de los gastos, a los créditos judicialmente reconocidos. El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto compilatorio 111/96), aplicable a nivel territorial, como se vio, y por ende, a la Personería Municipal de Santiago de Cali, señala en el artículo 36, que el presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, y el artículo 38 dispone que en el presupuesto de gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan, entre otros conceptos, “A créditos judicialmente reconocidos”.

NOTA RELATORIA: Levantada la reserva legal con auto de 1 de julio de 2011.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 345  
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 346 / CONSTITUCION POLITICA -  
ARTICULO 347 // DECRETO 111 DE 1996 - ARTICULO 36.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS**

**Bogotá D. C., veintiocho (28) de junio de dos mil siete (2007)**

**Radiación número: 11001-03-06-000-2007-00042-00(1828)**

**Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA**

**Referencia: CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS. Sentencias dictadas en contra de la Personería Municipal de Santiago de Cali. Sección del presupuesto municipal.**

**Rubro presupuestal destinado al pago.**

El señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, a solicitud del señor Personero Delegado del Municipio de Santiago de Cali, doctor Henry Alberto Recamán Carvajal, formula a la Sala una consulta acerca de si las sentencias dictadas, en materia laboral o contenciosa administrativa, en contra de la Personería del Municipio de Santiago de Cali, deben ser reconocidas y pagadas por ésta, pese a que carece de personería jurídica y, en caso afirmativo, si tal pago lo debe efectuar la Personería con cargo al rubro presupuestal de gastos de funcionamiento, que es el único del cual dispone en la actualidad, o el Municipio de Santiago de Cali, aunque éste no ha sido parte en los procesos.

### **1. ANTECEDENTES**

El consultante adjunta como antecedentes, sendas fotocopias de los siguientes documentos:

1) Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, del 1º de septiembre de 2005 (Exp. No. 5180-02), por medio de la cual, entre otras decisiones, “se condena **a la Personería de Cali**, a reintegrar al señor ... al cargo de Personero Delegado o a uno de igual o superior categoría y a pagarle los salarios y prestaciones sociales dejados de devengar desde la fecha del retiro, hasta que se haga efectivo el reintegro al cargo” (folio 15 del expediente).

2) Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, del 12 de mayo de 2006 (Exp. 2001-0147), referente a un proceso en el cual se demanda al Municipio de Santiago de Cali-Personería Municipal de Santiago de Cali y se determina en la sentencia que, en realidad, dicho contrato constituye una relación laboral entre la Personería Municipal de Cali y una persona, y como consecuencia, se condena expresamente **a la Personería Municipal de Cali** a pagarle a dicha persona “una indemnización equivalente al valor de las prestaciones sociales devengadas por esta durante el tiempo laborado en la entidad municipal” (folio 36).

3) Oficio No. 340 del 3 de agosto de 2006 del doctor Adolfo León López Giraldo, Personero Municipal de Santiago de Cali, dirigido al doctor Miguel Angel Arias Baquero, Director Jurídico de la Alcaldía, mediante el cual señala que debido a que la Personería no es persona jurídica, las condenas judiciales que le son dictadas a ésta, deben ser asumidas con el rubro de “pérdida por acciones judiciales” del Municipio, representado por el señor Alcalde, y solicita convocar al Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio para considerar las dos condenas mencionadas (folio 8).

4) Acta No. 01 del 6 de febrero de 2007, del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Alcaldía de Santiago de Cali, en la cual se expresa que **la Personería Municipal tiene autonomía administrativa y presupuestal, lo que significa que administra y dispone de sus propios recursos, y que las condenas judiciales recaen concretamente sobre la misma, no sobre el Municipio**, razones por las cuales el Comité no toma “ninguna decisión al respecto, porque el pago debe hacerse con cargo a la asignación presupuestal que se le transfiere a la Personería; por lo tanto el Organo de Control debe realizar los trámites internos administrativos que le permitan atender este requerimiento. El municipio no fue condenado, ni se deja entrever detrimento patrimonial para el municipio” (folio 6).

## **2. INTERROGANTES**

El consultante presenta a la Sala los siguientes interrogantes:

***“Las condenas en lo Laboral o por vía de lo Contencioso Administrativo de que es objeto la Personería del municipio de Cali, por efecto de actos propios de la entidad en aplicación de la discrecionalidad del nominador, (Personero) por reestructuración de la planta de personal en la aplicación de la ley de ajuste fiscal, o por actos administrativos e investigaciones en cumplimiento de las funciones, deben ser reconocidas y pagadas por la Personería a pesar de que este organismo carece de personería jurídica?***

***Si la respuesta es afirmativa, su pago se puede efectuar con recursos destinados a funcionamiento, en razón a que la Personería únicamente cuenta con este rubro presupuestal, o, deben ser pagadas directamente por el municipio de Cali, a pesar de que éste no haya sido llamado a responder?***

## **3. CONSIDERACIONES**

### **3.1 Observación preliminar.**

Si bien el consultante presenta como antecedentes dos casos concretos, la Sala observa que absuelve la consulta de una manera general y abstracta, como han sido formulados los interrogantes.

**3.2 La Personería Municipal de Santiago de Cali si bien carece de personería jurídica, tiene autonomía administrativa y presupuestal y constituye una Sección dentro del presupuesto municipal.**

Se pregunta inicialmente en la consulta, si las condenas judiciales en materia laboral o contencioso administrativa, a la Personería Municipal de Santiago de Cali, deben ser reconocidas y pagadas por ésta, pese a no tener personería jurídica.

Al respecto, es necesario señalar que la Personería Municipal puede carecer de personería jurídica, pero ello no es óbice para que efectúe el pago de las condenas judiciales, toda vez que goza de autonomía administrativa y presupuestal y constituye una Sección dentro del presupuesto del respectivo municipio, lo cual la habilita para atender sus obligaciones y realizar sus pagos.

En materia presupuestal, las normas legales orgánicas son de aplicación tanto a nivel nacional como territorial, conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución:

**“Artículo 352.-** Además de lo señalado en esta Constitución, **la ley orgánica del presupuesto** regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, **de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar” (Resalta la Sala).

El decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, es pues, aplicable en el ámbito municipal y dispone en los artículos 108 y 110 lo siguiente:

**“Artículo 108.-** Las Contralorías y **Personerías Distritales y Municipales** tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225/95, art. 30)” (Resalta la Sala).

**“Artículo 110.-** Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades** las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y **Personerías Territoriales** y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (Ley 38/89, art. 91, Ley 179/94, art. 51)” (Destaca la Sala).

Como se observa, el inciso tercero de esta última norma menciona a las “Personerías Territoriales”, expresión que comprende a las personerías distritales y a las municipales y en consecuencia, la ley orgánica de presupuesto reconoce a estos órganos, la autonomía presupuestal necesaria para el ejercicio independiente de su labor de control de la administración local y les confiere la categoría de ser una sección del presupuesto del respectivo distrito o municipio, con lo cual, además de la potestad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte (el distrito o el municipio), pueden válidamente ordenar el gasto respecto de las apropiaciones que han sido incorporadas en la Sección que les corresponde.

Sobre este tema de la autonomía presupuestal, la Corte Constitucional, en sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996, mediante la cual declaró exequible la primera parte (destacada en negrilla) del primer inciso del artículo 110 transcrito, expresó:

“La norma parcialmente acusada no distingue entre los órganos del Estado a los cuales la Constitución reconoce directamente autonomía presupuestal y aquellos a los cuales la ley garantiza esta característica. En el primer caso, el concepto de autonomía presupuestal tiene arraigo en la Constitución misma y refleja la estructura orgánico-funcional básica del Estado. **En el segundo, en cambio, el ámbito de autonomía presupuestal es de libre configuración legal.**

La omisión del Legislador en diferenciar entre los diversos órganos del Estado al momento de definir el concepto de autonomía presupuestal, no desemboca necesariamente en la inconstitucionalidad de la norma acusada. **Si bien el espacio de configuración legal es mayor tratándose de la regulación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales puesto que éstas están sujetas a la Constitución y a la ley (CP arts. 287 y 288), el alcance de la autonomía presupuestal de los órganos de control bien puede ser precisada por el Legislador, dentro de los parámetros constitucionales”** (Resalta la Sala).

Y en la misma providencia, precisó sobre el ordenador del gasto en la ejecución del presupuesto:

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto”.

En consecuencia, el Personero Municipal y los funcionarios del nivel directivo en los cuales éste haya delegado la facultad de ordenación del gasto, pueden, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, ordenar el gasto respecto de las apropiaciones que figuren en la sección correspondiente de la Personería Municipal dentro del presupuesto del municipio, sin que haya que solicitar la

intervención del Alcalde Municipal, pues ello significaría desconocer la autonomía presupuestal del órgano de control.

Sobre este particular, se pronunció la Corte Constitucional, al declarar exequibles el artículo 108 y las expresiones “y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales” del inciso tercero del artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, arriba transcritos, mediante la sentencia C-365 del 2 de abril de 2001, en el cual sostuvo lo siguiente:

“La independencia funcional y orgánica de estos entes de control local con respecto a la denominada administración municipal, se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que la norma superior en comento dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, *como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.*

(...)

**Ahora bien, esta autonomía también es predicable de las personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.).**

Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como si se tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.

La imposibilidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de las contralorías y personerías municipales, asumiendo directamente la capacidad para contratar y comprometer las partidas presupuestales asignadas a nombre de estos órganos de control, constituye prenda de garantía de la efectividad del principio basilar del Estado Social de Derecho, que consagra el artículo 113 Fundamental y que corrobora el artículo 121, en virtud del cual los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorías y personerías municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales que, en general, **le aseguran a los órganos de control la autonomía necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diáfanoamente de lo señalado en los artículos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior.**

(...)

Es incuestionable, pues, que las contralorías y **personerías** tienen competencia para ordenar sus gastos con independencia de lo decidido por el alcalde para la administración local, **lo cual constituye, incuestionablemente, una expresión de la autonomía presupuestal que les reconoce la Carta Política para la consecución de los altos propósitos que les ha trazado el Estatuto Superior**” (Resalta la Sala).

En síntesis, compete a la Personería Municipal de Santiago de Cali proceder al reconocimiento y pago de las sentencias judiciales dictadas en su contra, que se encuentren en firme, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 173, 174, 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, con cargo al presupuesto de gastos asignado en su Sección, dentro del presupuesto general del municipio, para lo cual debe tener y afectar el rubro correspondiente, siguiendo el principio de legalidad del gasto.

Interesa pues ahora, analizar el tema del rubro presupuestal para el pago de tales sentencias.

### **3.3 El rubro presupuestal destinado al pago de las sentencias judiciales.**

La Constitución Política es clara en señalar que todos los gastos de cualquier órgano o entidad pública deben estar expresamente contemplados en su presupuesto.

Es así como el inciso segundo del artículo 345 de la Carta dispone que no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”, y el artículo 347 insiste en que “el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

Adicionalmente, el artículo 346 del ordenamiento superior menciona, dentro de los gastos, a los créditos judicialmente reconocidos.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto compilatorio 111/96), aplicable a nivel territorial, como se vio, y por ende, a la Personería Municipal de Santiago de Cali, señala en el artículo 36, que el presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, y el artículo 38 dispone que en el presupuesto de gastos sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan, entre otros conceptos, “A créditos judicialmente reconocidos”.

Ahora bien, la ley 1110 del 27 de diciembre de 2006, referente al presupuesto general de la Nación para el año 2007, en su artículo 39 dispone:

**“Artículo 39.-** Las sentencias y conciliaciones serán incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos, de conformidad con el artículo 39 del estatuto orgánico del presupuesto”.

El artículo 39 del Estatuto establece lo siguiente:

**“Artículo 39.-** Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y

las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan consonancia con el plan nacional de inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18)".

Ahora bien, como se advierte de la consulta, que la Personería Municipal de Santiago de Cali, en la actualidad, dentro de su Sección del presupuesto de la ciudad, carece de un rubro presupuestal denominado "Sentencias y Conciliaciones", para atender estos compromisos, lo procedente es asignarle recursos para crear dicho rubro, mediante la tramitación ante el Concejo Municipal, de un proyecto de Acuerdo de traslados o adiciones presupuestales, conforme a lo dispuesto por los artículos 79 y 80 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 79.-** Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación **se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes,** ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, **se pueden abrir créditos adicionales** por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38/89, art. 65)" (Resalta la Sala).

**"Artículo 80.-** El Gobierno nacional presentará al Congreso nacional, proyectos de ley sobre **traslados y créditos adicionales** al presupuesto, cuando sea indispensable **aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto** por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89, art. 66, Ley 179/94, art. 55, incs. 13 y 17)" (Destaca la Sala).

En consecuencia, una vez se encuentre vigente el Acuerdo municipal de aprobación del traslado o adición presupuestal correspondiente, el Personero Municipal o el funcionario en quien haya delegado la función, podrá ordenar el gasto respectivo para efectuar el pago de las sentencias condenatorias en firme, a cargo del órgano de control.

## **LA SALA RESPONDE**

1. Las sentencias en firme, dictadas por las jurisdicciones laboral y contenciosa administrativa, mediante las cuales se condena al pago de sumas de dinero, de manera expresa, a la Personería Municipal de Santiago de Cali, deben ser reconocidas y pagadas por este organismo, al cual le corresponde una Sección del presupuesto municipal.
2. El Concejo Municipal de Santiago de Cali, mediante la aprobación de un Acuerdo, debe apropiar las partidas y autorizar los traslados y adiciones presupuestales necesarios, para que la Personería Municipal de Santiago de Cali



disponga y afecte, dentro de su presupuesto de gastos, el rubro de “Sentencias y Conciliaciones”, destinado al pago de las mencionadas sentencias judiciales.

Transcríbese al señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE**  
Presidente de la Sala

**GUSTAVO E. APONTE SANTOS**

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**    **ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO**  
-Ausente con permiso-

**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Secretaria de la Sala