

110.058.2005

2

LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar dire N.U.R. 210-1-29169 21/09/2005 03:03 PM
Trámite: 435 - CONCEPTO
H-20050 Adm. del 07 PROPUESTA Folios: 1 Anexos: 1 FONDO
Orig. en 210 AUDITORIA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA DE LA G.
Destino: 119 OFICINA JURIDICA



Evocado
Sep. 28/05

MEMORANDO INTERNO

Bogotá D.C. Viernes, 16 de Septiembre de 2005

Sept 21/05

PARA: ANA LYDA PERAFÁN CABRERA

Dr.
Doris Rentería
ff

DE: JAIME R. CUBILLOS PEÑA

REFERENCIA: N.U.R 210-1-29169. Consulta sobre la viabilidad de la bonificación de dirección en beneficio de los personeros municipales.

Apreciada Doctora Ana Lyda:

En desarrollo de la función de conceptualización asignada a esa dependencia, atentamente remito la consulta allegada al Grupo de Atención Ciudadana de la Auditoría Delegada, relacionada con la aplicabilidad en beneficio de los personeros municipales de la bonificación de dirección creada en el Decreto 3574 de 2003 a favor de los gobernadores y alcaldes.

Agradezco enviar copia del concepto emitido a la Auditoría Delegada con el fin de realizar el respectivo registro.

Cordial Saludo,

JAIME R. CUBILLOS PEÑA
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión fiscal.

Con copia:
Anexos: Un (1) folio.
Proyectado por: mrgg

CONTROL PARA GENERAR CONFIANZA

5050412
3:25:05



Bogotá, D.C., 22 de septiembre de 2005
 OJ-110-335

Doctor
BERNARDO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ
 Subdirector Financiero
svallejo@telesat.com.co
 Bogotá, D.C.

Ref. Oficio NUR-210-1-29169 de 21 de septiembre de 2005
 Solicitud de concepto – viabilidad de bonificación de dirección en beneficio de
 personeros municipales

En la comunicación de fecha 16 de septiembre, el Auditor Delegado para la
 Vigilancia de la Gestión Fiscal ha solicitado a este Despacho, dar respuesta a la
 consulta elevada por correo electrónico el 12 de septiembre del año en curso,
 relacionada con “[. . .] *la aplicabilidad en beneficio de los personeros municipales de
 la bonificación de dirección creada en el Decreto 3574 de 2003 a favor de los
 gobernadores y alcaldes*”.

1.- LA CONSULTA.-

En documento impreso de la consulta elevada por medio de correo electrónico, se
 lee:

*“Necesitamos conocer el concepto sobre la aplicabilidad en beneficio de los
 Personeros Municipales de la bonificación de dirección creada por el artículo 5º del
 mencionado Decreto, a favor de los Gobernadores y Alcaldes.*

*¿Puede interpretarse que esta bonificación de dirección beneficia de manera
 inmediata a los Personeros Municipales y a partir de qué año?”*

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-

Con el objeto de dar respuesta a la inquietud planteada, se estima necesario
 formular las siguientes precisiones conceptuales en relación con el tema planteado:

2.1.- De conformidad con lo establecido en los literales e) y f) del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios, a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, así como regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En efecto, establecen los literales mencionados:

“Artículo 150.- Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[. .] 19) Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

[. .] e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del congreso nacional y de la fuerza pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.” -
Se subraya por fuera del texto-

2.2.- En ejercicio de esta atribución, el Congreso expidió la Ley 4ª de 18 de mayo de 1992 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”, que en su artículo 12 estableció:

“Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.”¹

¹ Es de resaltar que el contenido del inciso primero del artículo 12 transcrito fue declarado exequible en forma condicionada mediante sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, con ponencia del Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, “siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos

De donde es claro que, le corresponde al Gobierno Nacional señalar los límites máximos de los salarios de los servidores públicos de las entidades territoriales, teniendo en cuenta los principios señalados por el legislador.

2.3.- Ahora, si bien es cierto que de conformidad con lo establecido en el numeral 6º, del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, es claro que los emolumentos fijados por estas corporaciones, en ningún caso pueden desconocer los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional. Lo anterior, a iniciativa del Alcalde, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1º del artículo 71, de la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*.

2.4.- Tratándose de contralores y personeros, las corporaciones de elección popular al momento de definir las escalas salariales aplicables, están sujetas a lo establecido en el artículo 22, de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 159, de la Ley 136 de 1994. De acuerdo con dicha disposición las corporaciones de elección popular pueden señalar la asignación salarial de los personeros y contralores, con la única limitante de que el valor asignado no supere **"el ciento por ciento del salario"** reconocido al Alcalde por el Gobierno Nacional. La norma vigente establece:

"Artículo 22. Salario de contralores y personeros municipales o distritales. El artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde."

Es necesario recordar que la Ley 617 de 2000, fue expedida con el objeto de obligar a las entidades territoriales, a llevar a cabo programas de saneamiento fiscal que les permitan ser viables desde el punto de vista financiero. De allí que en temas tan importantes, como la definición de la asignación salarial de los cargos más altos de la administración distrital y municipal, se disponga que tal remuneración debe ser proporcional a la capacidad financiera y fiscal del municipio y, en ningún caso, superar la asignación salarial reconocida al Alcalde.

territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales".

En el caso de los personeros y contralores distritales y municipales, la ley de saneamiento fiscal fue clara en establecer, que sus asignaciones salariales en ningún caso pueden superar el cien por ciento del salario reconocido al alcalde.

Lo anterior significa, que los concejos distritales cuentan con facultad discrecional para la definición de las asignaciones de los contralores y de los personeros municipales, pues dependiendo de la capacidad económica del ente territorial, podrá reconocerles el cien por ciento del salario establecido para el alcalde o una suma inferior a ese porcentaje.

- 2.5.- Desde hace algunos años el Gobierno Nacional ha venido reconociendo a favor de los alcaldes y gobernadores, una bonificación especial, en los decretos anuales que definen la asignación salarial máxima que puede ser concedida en el nivel territorial. Esta bonificación, en términos de los decretos mencionados, tiene el carácter de "prestación social" y no constituye factor salarial para ningún efecto.

En el Decreto que rige para esta vigencia, la mencionada bonificación ha sido regulada en los siguientes términos:

**"DECRETO No. 4176
(10 DIC. 2004)**

*Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores y Alcaldes
y se dictan
disposiciones en materia prestacional*

***ARTÍCULO 1º.** El monto máximo que podrán autorizar las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales como salario mensual de los Gobernadores y Alcaldes estará constituido por la asignación básica mensual y los gastos de representación y en ningún momento podrá superar el límite máximo salarial mensual, fijado en el presente decreto.*

El salario mensual de los Contralores y Personeros Municipales y Distritales no podrá ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Gobernador o Alcalde.

*[. . .] **ARTÍCULO 3º.** A partir del 1º de enero del año 2004 y atendiendo la categorización establecida en la ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los Concejos Municipales y Distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde, será:*

<i>CATEGORÍA LÍMITE MÁXIMO</i>	<i>SALARIAL MENSUAL</i>
<i>ESPECIAL</i>	<i>\$7.910.101</i>
<i>PRIMERA</i>	<i>\$6.702.323</i>
<i>SEGUNDA</i>	<i>\$4.844.585</i>

TERCERA	\$3.886.128
CUARTA	\$3.250.909
QUINTA	\$2.618.233
SEXTA	\$1.978.171

[. . .] **ARTÍCULO 5º.** Créase para los Gobernadores y Alcaldes, como prestación social, una bonificación de dirección equivalente a tres (3) veces el salario mensual compuesto por la asignación básica más gastos de representación, pagadera en dos contados iguales en fechas treinta (30) de junio y treinta (30) de diciembre del respectivo año. Esta bonificación no constituye factor para liquidar elementos salariales o prestacionales.

PARÁGRAFO. Los Gobernadores y Alcaldes, en caso de no haber laborado el semestre completo, tendrán derecho al pago proporcional de esta bonificación por cada mes cumplido de labor, dentro del respectivo semestre.

[. . .] **ARTÍCULO 7º.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial establecido en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de efectos y no creará derechos adquiridos."

2.6.- Con ocasión a la consulta elevada, es preciso aclarar que para la Auditoría General de la República, esta bonificación no hace parte de la asignación salarial de los Alcaldes o Gobernadores y, por tanto, no puede ser tomada en consideración por las corporaciones de elección popular, para efectos de definir la asignación salarial a la cual tienen derecho los personeros y contralores distritales y municipales. Se destaca que de acuerdo con el acto de creación y reconocimiento anual, ésta bonificación no constituye factor salarial y, el límite máximo dado por la ley para efectos del reconocimiento de la remuneración de los personeros y contralores, es el salario del Alcalde, del cual no hace parte el mencionado pago.

De igual forma se debe afirmar que las asambleas departamentales, ni los concejos municipales, se encuentran facultados para crear una prima similar a favor de los personeros o de los contralores, así ésta tengan la connotación de "prestación social", pues aunque por mandato constitucional tienen la facultad de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de departamentos y municipios, respectivamente, la facultad para regular el régimen prestacional de los empleados públicos la detenta el Congreso y es indelegable en las corporaciones públicas territoriales, conforme a lo establecido en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

Esta posición, asumida desde hace varios años por parte de la Auditoría General de la República, también se encuentra ratificada por lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y, la Dirección de Apoyo Fiscal del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conceptos de los cuales adjunto copia en medio magnético, a efecto de que puedan ser consultadas.

Sólo resta puntualizar que este concepto, al igual de los que se adjuntan en fotocopia a este escrito, se emite dentro de los precisos parámetros establecidos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y, por tanto, no tienen carácter obligatorio, ni fuerza vinculante ante ustedes.

Atentamente,

ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA
Directora Oficina Jurídica

Anexo: Lo anunciado

c.c. Grupo de Participación Ciudadana
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

DPA