C-272-96

Sentencia C-272/96

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL/FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION

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".

ENTIDADES TERRITORIALES-Régimen jurídico de servidores

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.

CONCEJO MUNICIPAL-Atribuciones/ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Atribuciones/CONTRALORIA MUNICIPAL-Planta de personal/CONTRALORIA DEPARTAMENTAL-Plantas de personal

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. La autonomía de las contralorías no es absoluta, pues ella debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y de la ley.

AUTONOMIA PRESUPUESTAL Y ADMINISTRATIVA DE CONTRALORIAS-Alcance/CONTROL FISCAL

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; 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. 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.

Referencia: Expediente No. D-1062

Actora: Diana Patricia Velandia.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá D.C., junio veinte (20) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por la ciudadana Diana Patricia Velandia Castro, contra el artículo 157 de la Ley 136 de 1994, afirmando su competencia conforme a lo establecido por el artículo 241 numeral 4 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada:

LEY 136 DE 1994

“POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS”

El Congreso de Colombia ,

“Artículo 157. ORGANIZACION 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”.

III. LA DEMANDA.

Considera la actora que la norma acusada infringe la Constitución, porque la facultad otorgada a los concejos de determinar las plantas de personal de las contralorías distritales y municipales desconoce la autonomía administrativa y presupuestal que aquélla en diferentes disposiciones reconoce a los organismos de control fiscal. Además, porque permite la interferencia política de dichas corporaciones en las contralorías, distorsionando la naturaleza eminentemente técnica que se le ha reconocido a los entes encargados de vigilar la gestión fiscal de la administración.

Dice en concreto la actora en algunos de los apartes de su demanda:

“El constituyente de 1991 fue enfático en darle importancia en la estructura del Estado a los sistemas de control fiscal, pretendiendo tecnificarlos, concibiéndolos autónomos e independientes, en una búsqueda de contralores no de políticos, escogidos de ternas provenientes de las Cortes. Los cambios que en materia de control fiscal introdujo la Constitución de 1991 fueron verdaderamente radicales, en tal grado que en la Carta de 1886 las únicas disposiciones que abordaban esta materia eran los artículos 59, 60 y 192 ordinal 2o., que consagraban unas competencias bastantes dispersas, y que se ocupaban principalmente de la elección del Contralor General; respecto de las Contralorías de las entidades territoriales la única norma de la anterior Constitución que se refería a éstas era el artículo 187 ordinal 8o., limitándose a asignar a las Asambleas Departamentales la función de organizar la Contraloría y de elegir contralor. Al comparar estas normas con las de la Constitución de 1991, en especial los artículos 113, 117, 119 y el artículo 267 y subsiguientes, se aprecia una reglamentación armónica y detallada, así como, la creación de un verdadero Sistema de Control fiscal”.

(…)

“La Función Pública del Control Fiscal tiene un régimen jurídico de naturaleza Constitucional y legal, con una jerarquía normativa en cuatro niveles: El primer nivel son las disposiciones constitucionales a los cuales ya nos hemos referido; el segundo nivel es el de la ley, que debe ser celoso de preservar la filosofía de la Carta: un tercer nivel es el de las Contralorías para reglamentar el control fiscal y para hacer realidad los principios de autonomía administrativa y financiera; y finalmente, en una materia muy precisa, un nivel normativo de las Asambleas y los Concejos, con funciones residuales, en razón a que los cuerpos colegiados también hacen parte de la administración objeto de control fiscal. Las únicas competencias que le confiere la Constitución Política a las Asambleas y Concejos son las del artículo 272, para elegir los Contralores, y, para ” organizar las respectivas contralorías dotadas de autonomía administrativa y presupuestal” (El subrayado es mío). la transgresión de la norma se fundamenta en confundir a las Contralorías, como si hicieran parte de la administración”.

“Ello es así en razón a que las Contralorías no pueden estar supeditadas en ningún sentido a las autoridades que vigilan, pues con ello no sólo se incurriría en el absurdo de que quien elige Contralor, tenga un instrumento de coacción, para que sino le devuelven el favor de la selección, a través de las plantas de personal, los Concejos Municipales o Distritales amarren a los Contralores; en este sentido la ley 136 viola el espíritu de la Constitución. Los Concejos por su naturaleza de órganos administrativos, mal podrían supeditar a los Contralores a las plantas de personal, numerosas o restringidas, con altos o bajos niveles de remuneración, con predominancia del nivel ejecutivo, o del profesional, o técnico o asistencial, en fin, que quedará al arbitrio de los Concejales que muy probablemente tengan otros criterios, distintos de los contralores. Sería pensar en que se puede ser juez y parte al mismo tiempo, y llegar a la aberrante situación de que sea el vigilado quien determina los instrumentos para la realización del control”.

“…la función de aprobar las plantas de personal no es una competencia constitucional exclusiva de los Concejos, en efecto en virtud de la Carta, artículo 313 numeral 6o. es función de éstos organismos, determinar la estructura de la administración, las funciones por dependencias y las escalas de remuneración. El artículo 313 no se refiere a la facultad de crear y suprimir los empleos de la cual se derivan las plantas de personal, en este sentido al

interior de la entidad territorial ninguna norma constitucional se opone a que las Contralorías modifiquen sus plantas de personal".

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Manuel Duglas Avila Olarte, en su condición de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso y defendió la constitucionalidad de la norma acusada, con la exposición de las siguientes consideraciones:

– La competencia de los concejos para determinar la planta de personal de las contralorías distritales y municipales, es consecuencia de las prescripciones concordantes de los artículos 272, inciso 5 y 268 numeral 9, mediante los cuales se extiende a dichas contralorías "la competencia de la Contraloría General de la República de presentar proyectos de ley relativos a la organización y al funcionamiento de la misma ante el Congreso de la República".

Mediante tal extensión, las contralorías municipales y distritales tienen como una de sus funciones la de presentar a los respectivos concejos, los proyectos de acuerdo sobre la organización y funcionamiento de las mencionadas contralorías.

Esta función constitucional es la que reproduce el artículo 157 de la Ley 136 de 1994, razón por la cual no resulta acertado sostener su inconstitucionalidad, pues es la misma Constitución la que prescribe el contenido que se está demandando.

– La autonomía administrativa de tales órganos de control debe analizarse desde el punto de vista de una relación de complementariedad con las disposiciones constitucionales que organizan la función pública, en la medida que las primeras resultan una especie de esta última categoría.

Existe una relación estrecha entre la elaboración de los presupuestos y la determinación de las plantas de personal en todos los niveles de la administración, de modo que el órgano competente para elaborar los primeros, lo sea igualmente para determinar las segundas. Ello se deduce, entre otras normas del art. 122 de la Constitución, y porque necesariamente en los presupuestos deben estar incorporadas las apropiaciones referentes a los gastos que

implica la planta de personal.

– La determinación de la organización y funcionamiento de las respectivas contralorías por los concejos distritales y municipales, en general, y la determinación de las plantas de personal, no significa la eliminación de la imparcialidad en la realización del control fiscal por parte de aquéllos entes sobre los concejos distritales y municipales.

En cualquier Estado el ejercicio de los variados controles que existen dentro del estado social de derecho es recíproco, pues el ejercicio de competencias por parte de los diversos órganos que lo componen, tiene como referente necesario los otros, sin que pueda predicarse la independencia absoluta de los mismos, sino por el contrario, su interdependencia.

2. Intervención del Ministerio del Interior.

La disposición acusada constituye un desarrollo obligado de otras normas constitucionales que en la demanda no se mencionan, tales como las relacionadas con las competencias constitucionales para decretar gastos a cargo del Estado.

En efecto, en los términos del inciso segundo del artículo 345 de la Constitución, en relación con el presupuesto, "Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales,..." De igual forma el artículo 347, aplicable a los presupuestos de las entidades territoriales en virtud de la remisión expresa del artículo 353, dispone que el proyecto de ley de apropiaciones "deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva".

En los términos de los artículos citados, sólo los concejos -en el ámbito distrital o municipal- son competentes para autorizar el gasto público, no así los alcaldes, los contralores, ni tampoco los personeros. Como consecuencia de lo dispuesto en ellos, la determinación de las plantas de personal de las contralorías distritales o municipales, o su modificación, por incidir directamente en el gasto público, necesariamente debe ser avalada por los concejos, como órganos colegiados de elección popular a cargo del gasto público en dichos niveles territoriales.

Algo que la demandante omite y que resulta importante destacar es que, en los términos de

la norma acusada, es al respectivo contralor a quien corresponde, en forma exclusiva, la iniciativa para presentar a consideración de los concejos los proyectos de acuerdos relacionados con la planta de personal de su respectiva entidad de control.

3. Intervención de la Contraloría General de la República.

El ciudadano Fabian Segura Guerrero en representación de la Contraloría General de la República intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada, y expuso las siguientes razones:

La autonomía presupuestal y administrativa de las contralorías departamentales, distritales y municipales significa que los recursos necesarios para su funcionamiento deben ser manejados directa y exclusivamente por cada una de esas entidades y que ellas deben ejercer sus funciones sin ninguna injerencia extraña de entidad, órgano o funcionario.

De manera que si las referidas contralorías son parte del sistema administrativo local, se alimentan del presupuesto seccional, sus funciones se circunscriben a tal nivel, son representadas por la misma persona que representa el ente al cual pertenecen, el componente humano se designa por concursos públicos de acceso a carrera administrativa, jamás se podrá predicar una autonomía como la pretendida por la actora, desligándola totalmente del órgano rector municipal.

De conformidad con el artículo 313 Constitucional, corresponde a los concejos locales, entre otras competencias, reglamentar las funciones de las actividades a cargo del municipio, votar los gastos, expedir el presupuesto anual de gastos y, lo más importante, determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración a las diferentes categorías de empleos.

Lo que en términos concretos y específicos señala el artículo 272 constitucional, cuando informa que le corresponde a los concejos distritales y municipales, organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

No admite duda el propósito del legislador para permitir que los concejos locales, en ejercicio de las facultades descritas, desarrollen una perspectiva de organización en el aspecto del recurso humano, dotando a su respectiva contraloría de la planta de personal más idónea

para lograr el control fiscal que requiere el municipio dadas su magnitud y complejidad, sin que ello implique merma de su propia autonomía administrativa ni presupuestal. Por el contrario, el precepto impugnado, enaltece esta autonomía permitiéndole al mismo contralor local ser el titular de la iniciativa para determinar la planta de personal con la cual pueda desarrollar eficientemente sus funciones fiscalizadoras.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

El artículo 157 de la Ley 136 de 1994, antes que ser un precepto violatorio de la Constitución, desarrolla lo allí previsto en esas materias. Justamente en el artículo 272 de la Constitución cuando dispone en el inciso tercero que corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, está facultando a las mencionadas corporaciones para que definan las plantas de personal mediante las cuales los entes encargados de efectuar el control fiscal en las entidades territoriales correspondientes, cumplan las funciones que la Carta y la ley les han asignado.

Al estudiar en forma contextual la disposición constitucional presuntamente quebrantada se puede determinar con claridad meridiana el verdadero alcance de la competencia cuestionada. Basta consultar el contenido normativo del artículo 313-6 constitucional que prevé como atribución de los concejos la de "Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos…", para afirmar sin temor a equívocos que esa autoridad administrativa está habilitada para definir lo concerniente a la planta de personal de las contralorías municipales y ello es así en tanto que dichos entes territoriales de control fiscal hacen parte de la estructura administrativa del municipio.

Por otra parte el artículo 272 Constitucional preceptúa que los contralores municipales y distritales ejercerán en el ámbito de su jurisdicción las funciones atribuidas al Contralor General de la Nación, entre las que se encuentra la de presentar proyectos de ley relativos a la organización y funcionamiento del organismo a cuyo cargo está el control fiscal de las entidades del Estado a nivel nacional.

De lo anterior se puede deducir entonces, que pueden los contralores municipales y distritales presentar ante los concejos correspondientes los proyectos de acuerdo relativos no sólo a la organización, sino también al funcionamiento de las contralorías municipales y, que

es a los concejos mencionados a los que corresponde determinar en últimas lo concerniente a esa organización y funcionamiento. Justamente lo que se establece en el precepto legal cuya inconstitucionalidad es solicitada en la demanda.

En segundo lugar, el principio de la colaboración entre las corporaciones administrativas de elección popular en los departamentos y municipios y los órganos de control fiscal en esas entidades territoriales, tienen un cabal desarrollo en la norma acusada en tanto en ella está implícita la competencia constitucional para decretar el gasto público, la cual de conformidad con el artículo 345 de la Ley Política, corresponde en lo nacional al Congreso y, en lo departamental y municipal, a las asambleas y concejos, respectivamente. Esto último significa que la facultad para determinar las plantas de personal de los organismos de control fiscal en las entidades territoriales mencionadas, ha de desarrollarse en el marco de la coordinación entre las contralorías departamentales y municipales y las asambleas y concejos, a fin de que las erogaciones que ello implica se ajusten a los presupuestos aprobados por tales corporaciones.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El problema planteado en la demanda.

Según la actora, la norma acusada viola los preceptos constitucionales que invoca, porque al atribuir a los Concejos Municipales la función de adoptar las plantas de personal correspondientes a las contralorías municipales y distritales, desconoció la autonomía administrativa y presupuestal que la propia Constitución reconoce a los organismos de control fiscal.

2. Análisis de los cargos de la demanda.

2.1. Los órganos de control fiscal y su autonomía.

– Dijo esta Corte en la sentencia C-374 de 19951

“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 vigilancia de la gestión pública (art. 1o., 2o., 103, inciso 3 y 270 de la C.P.). Pero si bien el 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-299/942 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, asi 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, asi 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 asi, 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.

Por lo anterior, estima la Corte que la norma acusada no viola las normas invocadas por la demandante como fundamento para solicitar la declaración de inexequibilidad ni ningún otro precepto de la Constitución.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, , administrando justicia, en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 157 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARIA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 .M.P. Antonio Barrera Carbonell.