

ESTRUCTURA DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES EN COLOMBIA

¿SE MATERIALIZAN LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, IDONEIDAD,
TRANSPARENCIA, AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA MEDIANTE LA
APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 170 Y 173 DE LA LEY 136 DE 1994?

JOSE DOMINGO CIFUENTES DIAZ

Investigación para aspirar al título de
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Tutor:

Dr. JORGE ENRIQUE CARVAJAL MARTINEZ

UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA D.C.

2018.

ESTRUCTURA DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES EN COLOMBIA

¿COMO SE MATERIALIZAN LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD, IDONEIDAD, TRANSPARENCIA, AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 170 Y 173 DE LA LEY 136 DE 1994?

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Personería Municipal es una Institución que pese a la trascendencia de sus objetivos y el importante papel que ha representado dentro de las relaciones del Estado con los ciudadanos, no ha sido lo suficientemente comprendida, ya que aunque se encuentra presente en todas y cada una de las 1123 entidades llamadas municipios del territorio colombiano (Artículo 311 de Constitución de 1991 y la Ley 136 de 2 de junio de 1994) donde acuden a diario un significativo número de ciudadanos, principalmente en búsqueda del reconocimiento o defensa de sus derechos fundamentales, es escaso el estudio doctrinal respecto de su estructura, funcionamiento, objetivos e incluso acerca de la necesidad de su existencia o no.

Ante el anterior panorama, y siendo evidente la relevancia jurídica y social de la figura del Personero Municipal, es importante ahondar en un estudio respecto de los aciertos y desaciertos estructurales de esta institución, siendo de importancia el análisis de la aplicación de los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994, normativa que establece el procedimiento para su designación, así como las calidades que se requieren para ello, pues según la literalidad de la citada norma, la aplicación de los artículos señalados no contribuyen con la materialización de los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía, e independencia, entre otros, máximas orientadoras que son relevantes para la figura del Personero Municipal, incluso con posterioridad a la modificación surgida con ocasión de la expedición de la Ley 1551 de 2012.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo se materializan los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia en la elección y designación de personero municipal, mediante la aplicación de los artículos 170 y 173 de la ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012?

HIPÓTESIS:

Los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia no logran garantizarse en la elección del Personero Municipal con la aplicación de los artículos 170 y 173 de la ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

OBJETIVOS:

OBJETIVO GENERAL:

Determinar a partir del estudio de la estructura de la figura de la personería municipal en el Estado colombiano, si son materializados los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia mediante la aplicación de los artículos 170 y 173 de la ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Identificar el papel de la institución de la personería municipal dentro de la estructura del Estado Colombiano, su naturaleza y sus funciones.
2. Auscultar acerca de los beneficios que aporta a los usuarios del Estado Social de Derecho la figura de la personería municipal como ente protector de las garantías constitucionales.
3. Indagar si la aplicación de los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, coadyuvan con la materialización de los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia.

4. Concluir cuales han sido los desaciertos respecto de la elección de los personeros municipales con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991.
5. Definir las conclusiones y plantear las recomendaciones frente a los desaciertos en la aplicación de las normas ya referidas.

DISEÑO METODOLÓGICO

Esta investigación se inscribe bajo el enfoque cualitativo empleando el tipo de investigación socio - jurídica, debido al objeto de conocimiento que se concreta en el estudio de preceptos normativos, con apoyo en la interpretación realizada por la jurisprudencia emitida por las altas Cortes del Estado Colombiano y la doctrina existente respecto del tema de la estructura de la figura de la personería municipal en el Estado Colombiano y la aplicación de los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

Para desarrollar el objetivo general de la investigación se utilizará el método socio jurídico bajo el entendido de que se hará el estudio de las normativas y la jurisprudencia y su relación e incidencia respecto del tema objeto de estudio, para de esta manera evidenciar la importancia que adquiere el derecho en el entorno social y su transformación.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTE HISTÓRICO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO.

- A. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL.
- B. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONERIA MUNICIPAL.
- C. LA LEY 136 DE 1994, LA PERSONERIA MUNICIPAL Y ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES.

CAPITULO SEGUNDO: LA PERSONERÍA MUNICIPAL COMO ENTE PROTECTOR Y GARANTE DE LOS DERECHOS AL TENOR DE LOS PRINCIPIOS CONTITUCIONALES Y LEGALES.

- A. FUNCIONES DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN, LA DOCTRINA Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.

CAPÍTULO TERCERO: DESIGNACIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES EN EL ESTADO COLOMBIANO.

- A. PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL.
- B. CALIDADES O REQUISITOS PARA SER DESIGNADO PERSONERO MUNICIPAL, SU DISCRIMINACION E INEQUIDAD.

CAPÍTULO CUARTO: DESACIERTOS DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES SEGÚN LA NORMATIVIDAD POSTERIOR A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

A. ELECCIÓN DE PERSONERO EN VIGENCIA DE LA LEY 136 DE 1994.

B. ELECCION DE PERSONERO EN VIGENCIA DE LA LEY 1551 de 2012.

C. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS NUEVAS DISPOSICIONES NORMATIVAS PARA LA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES DE ACUERDO CON LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES A LA LEY 136 DE 1994.

CAPÍTULO QUINTO: CONCLUSIONES

CAPTUTULO SEXTPO: RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTE HISTÓRICO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO.

A. ANTECEDENTE HISTÓRICO.

El Ministerio público como ente encargado de salvaguardar los derechos e intereses de la comunidad data aproximadamente desde el mismo momento en que la humanidad tuvo la necesidad de organizarse y estructurarse socialmente; en la antigua Roma la figura del procurador se instituye como una personalidad de relevante jerarquía administrativa para los romanos, la figura que continuo siendo avalada a lo largo de los siglos y que en su periodo embrionario se asemejó al concepto de representación judicial.

Si bien no existe una sola tesis acerca del origen de la figura del ministerio público, si se comparte la tesis acerca de que la figura, tomó fuerza en la Edad Media como un órgano del Monarca, encargado de manera primigenia de salvaguardar los intereses patrimoniales de este.¹

Ya para el reinado de Alfonso X y según lo que estipulaba en las “Siete Partidas” se afianza definitivamente la persona del Procurador, quien para ese entonces dentro de la tarea del litigio comienza a adquirir un poder por parte de los mandantes para efectos de llevar a cabo su representación, hecho que lo obligaba a llevar a cabo el litigio hasta su culminación, salvo la ocurrencia de situaciones excepcionales, aspectos que quedaron consagrados en el código legislativo Alfonsino, normativa en donde comienzan a verse diferenciadas las

¹ ZAMYR, Vega Guti a Lilliam Cortés Pastrán. Naturaleza jurídica del Ministerio Público. *Encuentro* [online]. 2000, no. 54, s. 101-109.

figuras del advocador (abogado) y el personero o (procurador), panorama que continua su evolución durante los siglos posteriores.

Durante la edad media, la costumbre de llevar a cabo los juicios populares hizo necesaria la presencia de la figura del procurador, siendo en el siglo XII el momento en el que se acogen los postulados del Derecho Romano, aunado también a la influencia de los juristas sobre la sociedad, lo que motivó que se comenzara a instituir esquemas rigurosos para las funciones del personaje en mención.

De acuerdo con lo anterior, es oportuno hacer notar que la figura del ministerio público en el continente americano no obedece al actuar del azar, sino que fue con el proceso de la conquista que los colonizadores implementaron figuras jurídicas propias de su cultura en tierras americanas; es así como la Real Audiencia de Santa Fe instaura en el año de 1550 la figura del Procurador, personaje que en sus inicios se instituyó para procurar los intereses de la Corona Española en lo referente a los impuestos, es decir que primigeniamente, la figura estuvo ligada a la vigilancia de los impuestos, control de pesos y medidas y comercio de víveres en el nuevo territorio.

No obstante, con el paso de los años, se hizo necesario implementar la figura de los procuradores para diferentes ámbitos, ya que se evidenció la necesidad de que en el nuevo aparato administrativo implementado en las tierras americanas se contara con una figura que velara por los intereses de las gentes del común, incluso de los indígenas, motivo por el que se ampliaron las funciones a otros niveles, apareciendo los Síndicos Procuradores, del Número de la Regular Observancia, de pobres, del comercio, de causas de residencia, de la Real Audiencia, del Cabildo, Forense, Municipal, de los conventos, de las Rentas Decimales, de cuentas, de Hacienda, entre otros, funciones que permiten concluir

que su actuar permeaba todas las esferas de la vida administrativa y social de la nueva organización, es de advertir que en sus inicios, la figura se adjudicaba al mejor postor, o sea aquel con mayores posibilidades económicas, estatus social dentro de la comunidad.²

Como se ha reseñado, la figura del personero municipal surge de lo que en los inicios se denominó “Procurador”, por lo que se concluye que la figura jurídica de la personería en Colombia tiene su génesis desde la misma época del descubrimiento de nuestro territorio por parte de los Españoles y se instauró durante la época de la conquista; posteriormente en la época de la colonia y en la época de la república se consolidó como institución de gran importancia y trascendencia alrededor de asegurar el respeto de las reglas de la democracia, el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos, bajo el objetivo de reconocer a las personas su dignidad³ y la lucha contra la corrupción de las administraciones de turno.

Así las cosas, la institución de la personería municipal en Colombia tiene un antecedente histórico de más de 500 años que le ha permitido arraigarse en el ámbito del poder local como una institución de carácter relevante en la estructura municipal que le proporciona a los ciudadanos, y especialmente a los más desvalidos, vulnerables y desprotegidos, la confianza y la oportunidad de exponer sus necesidades y dificultades relacionados con la falta de atención de derechos

² Procuraduría General de la Nación. Innova, Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Agosto de 2010.

³ Declarar que la dignidad humana representa el primer fundamento del Estado social de derecho implica consecuencias jurídicas a favor de la persona, como también deberes positivos y de abstención para el Estado a quien corresponde velar porque ella cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida. Por condiciones inmateriales se entienden los requerimientos éticos, morales, axiológicos, emocionales e inclusive espirituales que identifican a cada persona y que siendo intangibles e inmanentes deben ser amparados por el Estado, pues de otra manera la persona podría ser objeto de atentados contra su fuero íntimo y su particular manera de concebir el mundo. Por condiciones materiales han de entenderse los requerimientos tangibles que permiten a la persona vivir rodeada de bienes o de cosas que, según sus posibilidades y necesidades, le permiten realizar su particular proyecto de vida. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

fundamentales e intereses y más que eso, se ha edificado como un ente garante de las prerrogativas constitucionales y legales, por lo cual, su quehacer redunda en el trabajo por la materialización y salvaguarda de los derechos de los asociados dentro del Estado.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONERIA MUNICIPAL.

Las personerías municipales dentro de la estructura del Estado Colombiano se encuentran adscritas al Ministerio Público, institución de la que legalmente se conoce tuvo origen con la expedición de la Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador de 1830; en desarrollo de ésta, y mediante la primera ley orgánica que operó durante su vigencia, se le otorgó la función de promover y velar por el cumplimiento de las leyes y vigilar la conducta de los funcionarios públicos, además de perseguir algunos delitos; organismo que estaba integrado por el Procurador General, los procuradores Generales de Departamentos, los procuradores de Provincias, los Síndicos personeros y los agentes de policía.

Ya en vigencia de la constitución Política de Colombia de 1991, en el Título X, capítulo 2, artículo 118, hace referencia al Ministerio Público conformado por la procuraduría General de la Nación, la defensoría del Pueblo, las personerías distritales y municipales, como órgano autónomo de las demás ramas del Estado y se reitera que las personerías municipales fungen como agente del ministerio público, al tenor del contenido del artículo 118:

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.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia y respecto de su consagración en el texto constitucional, la Corte Constitucional ha proferido:

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 período 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 agente 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 funciones que le asigna el art. 178 de la ley 136 de 1994.

Ahora bien, en lo atinente a la naturaleza de dicha figura municipal, así se ha referido la Corte Constitucional Colombiana:

*La jurisprudencia constitucional ha considerado que, debido a las diferentes entidades que conforman el Ministerio Público, esta no es una institución 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 artículo 118 constitucional. Ahora bien, en cuanto a los personeros municipales, en sentencia C - 223 de 1995⁴ se explicó que, si bien no puede considerárseles como agentes del Ministerio Público en sentido estricto, ya que no pertenecen orgánicamente a la Procuraduría General de la Nación, son funcionarios del orden municipal que “se encuentra[n] sujeto[s] 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 (...)”.*⁵

En una oportunidad posterior, retoma la Corte el hecho de que, aunque de forma expresa no se encuentran incorporadas a la estructura de la Procuraduría General de la Nación, si son figuras que llevan a cabo funciones propias de dicho órgano de control:

La Constitución política sí faculta a los personeros para ejercer funciones de Ministerio Público, no obstante no haberlo consignado en forma expresa cuando se

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-932 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

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. 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, sí 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.⁶

Al tenor de las consideraciones de la Corte, puede afirmarse que en efecto los personeros municipales desarrollan funciones propias del Ministerio Público, bajo la dirección y coordinación de la Procuraduría General de la Nación, lo que permite concebir que, aunque no pertenecen a la estructura orgánica de dicho ente de control, sus funciones si se encuentran articuladas con las llevadas a cabo por dicha entidad del Estado Colombiano:

En efecto, del cotejo del artículo 277 de la Constitución Política que consagra las funciones del Procurador General de la Nación, y de los artículos 169 y 178 de la Ley 136 de 1994 que establecen la naturaleza y las funciones que deben desempeñar los personeros municipales, se evidencia que estos funcionarios comparten las siguientes tareas: (i) vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos; (ii) promover y proteger los derechos humanos; (iii) defender los intereses de la sociedad; (iv) vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas; (v) ejercer la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, (vi)

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-431 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*ejercer la función disciplinaria respecto de los servidores públicos sobre los que se tenga competencia para disciplinar, para lo cual adelantarán las investigaciones correspondientes, (vii) defender los intereses colectivos, en especial el ambiente, (viii) exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria. Así mismo, por delegación del Procurador General de la Nación, los personeros municipales pueden intervenir 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, y pueden desempeñar todas las demás funciones que le sean delegadas por dicho funcionario.*⁷

Ahora bien, la ley 136 de 1994, señala en su artículo 169 la naturaleza del cargo de personero municipal, indicando más bien algunas de sus funciones y quedando corto y acéfalo frente a la verdadera naturaleza jurídica de la entidad como tal y no del cargo, observemos lo que textualmente y literalmente determina el artículo:

Artículo 169o. *Naturaleza del cargo. Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.*

En concepto del autor, la Naturaleza jurídica de la personería municipal, es una entidad del orden municipal, sin personería jurídica, con autonomía e independencia administrativa y presupuestal, que no hace parte de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación, ni de la Defensoría del Pueblo, que hace parte de los funcionarios o agentes del ministerio público y que sus funciones son en concordancia y armonía con las directrices de la Procuraduría General de la Nación, pero que, no es delegado del señor Procurador, como si lo

⁷ *Ibíd.*

son los procuradores delegados ante las diferentes instancias jurisdiccionales del derecho, los procuradores regionales con sede en las capitales de departamentos y los procuradores provinciales.

Al respecto y en este mismo sentido, el Consejo de Estado en consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional considera que, en efecto, los personeros municipales son agentes del Ministerio Público por las funciones que desempeñan:

Los personeros municipales (que incluye a los distritales) si bien ejercen funciones propias del Ministerio Público, no están adscritos orgánicamente al mismo, como sí ocurre en el caso del Defensor del Pueblo que desempeña sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Evidentemente, los personeros son servidores públicos del nivel local, y por tanto, enmarcados dentro de la estructura orgánica y funcional de las respectivas personerías. Ahora bien, desde el punto de vista funcional los personeros son verdaderos Agentes del Ministerio Público, sujetos a las reglas previstas en la Constitución y la ley.⁸

La misma corporación en una oportunidad más reciente, señaló:

Dispone el artículo 118 de la Carta Política, que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados, los Agentes del Ministerio Público, por los Personeros Municipales y los demás funcionarios que determine la Ley. En este mismo sentido, disponen los artículos 169 y 178 de la Ley 136 de 1994, que el Personero Municipal ejercerá las

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de Julio de 1997. Expediente 14331. C.P

funciones de Ministerio Público bajo la Dirección Suprema del Procurador General de la Nación, en virtud de lo cual cumplirá las funciones de guarda y promoción de los derechos humanos, protección del interés público y vigilancia de quienes desempeñan labores públicas, entre otras. Como lo ha expresado la Jurisprudencia Constitucional, si bien en los términos de las normas Superiores y Legales pertinentes, las Personerías Municipales no pertenecen orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma, y por lo mismo el Personero Municipal, como funcionario del orden municipal no es en sentido estricto Agente del Procurador, sí es claro que por mandato Constitucional, éste ejerce funciones que pertenecen al ámbito de dicha Institución, y que por lo tanto, debe desarrollar dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, se encuentra sujeto a la dirección, autoridad y control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo.⁹

De acuerdo con lo anterior, es susceptible que se considere a la figura de la personería como un órgano de carácter municipal, no solamente porque su elección tiene origen allí, sino porque sus funciones se circunscriben a la jurisdicción del determinado municipio y su presupuesto también está limitado al del ente territorial, no obstante, se predica de ellas autonomía presupuestal y administrativa, por lo que la Corte Constitucional la ha asemejado con la Contraloría:

La personería y la contraloría son órganos municipales. Sin embargo, la Carta confiere a esas entidades autonomía e independencia, a fin de que puedan ejercer adecuadamente las funciones de control que les competen. Así, la contraloría ejerce la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de Abril de 2011. C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

administración (CP arts 119 y 267), por lo cual, tanto en el plano nacional como a nivel municipal, goza de autonomía administrativa y presupuestal (CP arts 267 y 272). Por su parte, el personero, si bien es elegido por el concejo municipal (CP art. 313 ord 8º), en manera alguna es un servidor público dependiente de esta entidad, pues ejerce funciones de Ministerio Público a nivel local, por lo cual le corresponde, entre otras atribuciones, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de los otros servidores públicos (CP art. 118).

Como vemos, el contralor municipal y el personero, si bien son órganos municipales, no dependen directamente del alcalde ni del concejo, ya que son organismos de control que gozan de autonomía administrativa y presupuestal, precisamente para poder ejercer adecuadamente sus funciones de control.¹⁰

De los apartes anteriores, puede afirmarse entonces, que la personería municipal es un órgano que se erige además con funciones de control y vigilancia, con autonomía administrativa y presupuestal; no obstante, la labor fiscalizadora por parte de la personería tiene un origen diferente de la desplegada por el Consejo Municipal, por lo que no deben confundirse:

En ese mismo orden de ideas, la labor de los personeros tampoco es extraña a las competencias de los concejos municipales pues ambos existen en gran parte para fiscalizar la labor de la administración local a fin de que ésta cumpla adecuadamente sus labores, esto es, que las alcaldías actúen en beneficio del interés común, sin que sus funcionarios infrinjan las leyes o abusen de sus atribuciones. Es cierto que la función de control del concejo y el personero tienen

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 405 de 1998. M.P: Alejandro Martínez Caballero.

cada una su especificidad, pues la fiscalización de los concejos es eminentemente política, por las características de este cuerpo representativo, mientras que la tarea del personero tiene otro carácter, por cuanto éste ejerce funciones de Ministerio Público. Sin embargo, en ambos casos existe el interés de fiscalizar la gestión de la administración. Por ello históricamente la figura del ombudsman, que corresponde en gran medida, en otros países, al Ministerio Público en nuestro régimen constitucional, se encuentra tan íntimamente ligada a la labor de fiscalización de los cuerpos representativos, que se considera que estos funcionarios son una suerte de agentes de esas corporaciones. El sistema colombiano acoge otro modelo, ya que el Ministerio Público es un órgano de control autónomo, pero no por ello se encuentra separado de las actividades del Congreso, en el plano nacional, ni de los concejos, en el ámbito local, lo cual explica que estos cuerpos representativos tengan una incidencia directa en su elección (CP arts 276 y 313 ord 8º). Además, en el caso específico de los personeros municipales, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 señala que fuera de las funciones que determinen la Constitución y las leyes, este funcionario ejercerá también las atribuciones que le fijen los respectivos acuerdos municipales. Por ende, si el concejo, mediante acuerdo, puede señalar al personero del respectivo municipio nuevas responsabilidades, resulta razonable que esa corporación pueda ejercer un especial control sobre la manera como este funcionario ha desarrollado esos cometidos.¹¹

En cuanto a la autonomía administrativa y presupuestal de las personerías municipales y distritales así se ha referido la Corte Constitucional:

¹¹ *Ibidem.*

(...) esta autonomía también es predicable de la 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.).

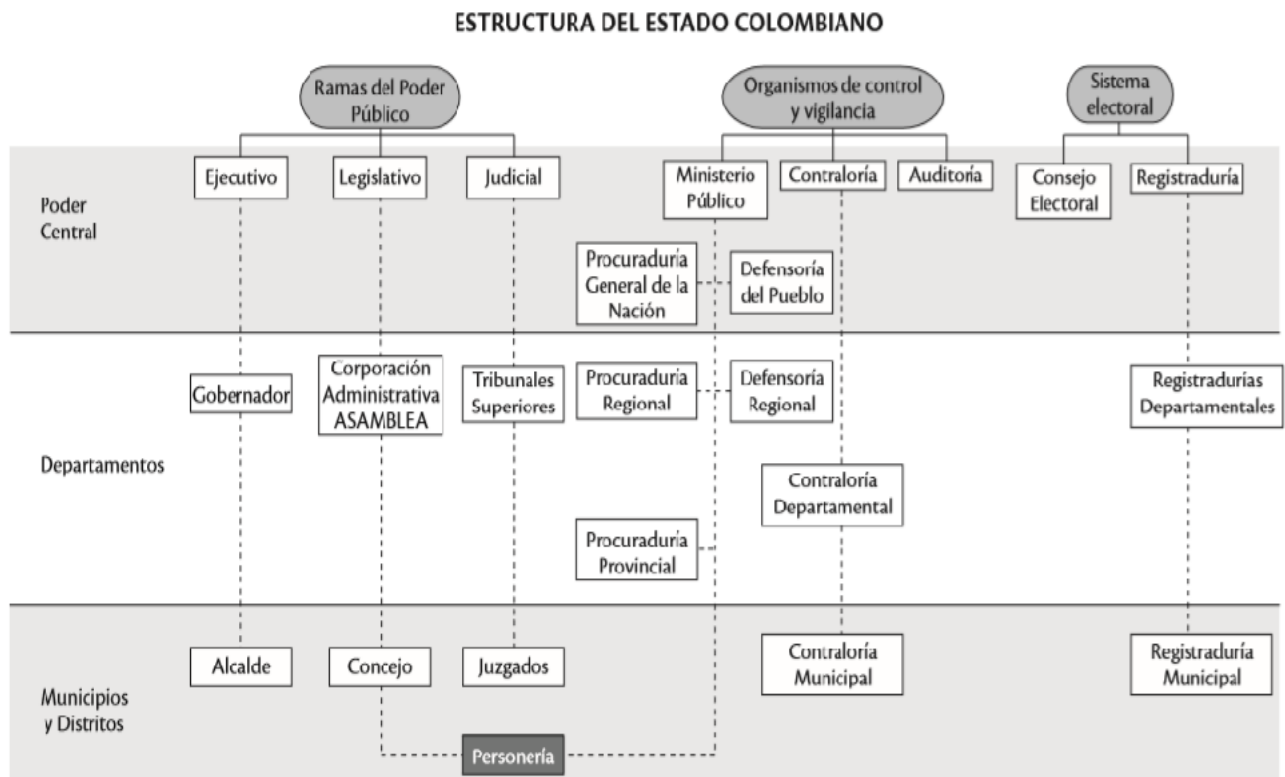
Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.¹²

Así las cosas, puede colegirse, que la incapacidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de la respectiva personería municipal, constituye garantía al principio de separación de poderes, que es el pilar fundamental del Estado Social de Derecho, en virtud del cual, los órganos del Estado colaboran armónicamente para la realización de sus fines pero atribuyéndose a cada uno de ellos funciones separadas, y la autonomía presupuestal de las personerías, en teoría es una muestra de ello:

De esta forma compete a los contralores y personeros distritales y municipales la elaboración de los proyectos de presupuesto de las contralorías y personerías los que deberán ser presentados al alcalde para su incorporación en el proyecto de

¹² Corte Constitucional. Sentencia C- 365 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

presupuesto del municipio o distrito; ello no obsta para que los alcaldes puedan presentar oportunamente a consideración del concejo el correspondiente proyecto de acuerdo, sobre presupuesto anual de rentas y gastos (artículos 315 numeral 5 de la Constitución). De otra parte, al elaborarse y aprobarse los presupuestos municipales se tendrá en cuenta que las apropiaciones para las contralorías y personerías no podrán ser inferiores a lo presupuestado, aprobado y ajustado para la vigencia en curso e incrementado en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor (artículo 2º. Ley 166 de 1994) o al salario mínimo legal.



C. LA LEY 136 DE 1994, LA PERSONERIA MUNICIPAL Y ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES.

El personero municipal, en desarrollo de algunas de las funciones de ministerio público y defensor de los derechos humanos, en atención al contenido de la ley 136 de 1994 le compete llevar a cabo algunas funciones descritas en la legislación, no obstante, la Ley 1551 del año 2012 introdujo otras funciones para los personeros Municipales, que se encuentran relacionadas con la garantía de los derechos humanos y la protección a las víctimas, haciendo especial énfasis en las víctimas de las que trata la ley 1448 de 2011; esta normativa que se introdujo en la legislación reviste de gran importancia para la población, pues no es oculto que en los municipios del territorio colombiano la figura del personero municipal es sinónimo de confianza para las personas en mayor riesgo de vulnerabilidad, por lo que la nueva ley le asigna en materia de competencias, la obligación de mantenerse presto para atender y recepcionar quejas y reclamos relacionados con la situación de víctimas, como intermediario entre las necesidades de los afectados y los servicios y respuestas del Estado.

Las principales normas de la Ley 136 de 1994 donde se determina la figura y el papel de la personería, fueron consignadas en el capítulo **X** y que son relevantes para el tema que nos ocupa en el presente trabajo, pero excepcionando el artículo 178 que trata específicamente de las funciones de la personería y que será objeto del desarrollo en el Segundo Capítulo del presente trabajo.

X. PERSONEROS MUNICIPALES

Artículo 168o. Modificado por el artículo 8 de la Ley 177 de 1994. Personerías. Las personerías del Distrito Capital, Distritales y Municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al Alcalde dentro del término

legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el Concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde.

Las personerías ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución Política y la ley, así como las que reciba por delegación de la Procuraduría General de la Nación.

Las personerías contarán con una planta de personal, conformada, al menos por el personero y un secretario.

La autonomía presupuestal y administrativa y la independencia de la Personería se puso en riesgo con la expedición de la Ley 617 de 2000, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, al limitar aún más los presupuestos de las personerías municipales, especialmente las de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª.

Así las cosas, es evidente que esta Ley ha menguado la autonomía de las personerías, para hacer de ellas órganos cada vez más dependientes de la administración municipal, pues en este aspecto vale la pena rescatar la idea y el objetivo que tuvo el gobierno del ex presidente Uribe Vélez, de acabar con la figura de la personería Municipal, perdiendo de vista la trascendencia que esta ha representado a lo largo de la historia en el ideario colectivo del pueblo y sobre todo con los sectores sociales desprotegidos y con más riesgos de vulneración de derechos. No obstante, el gobierno Uribe Vélez al no encontrar el escenario propicio para cumplir con tal objetivo de acabarlas, en su defecto propició en el órgano legislativo la promulgación de la Ley 617 de 2000 ya referida, que no fue otro asunto que debilitarlas presupuestalmente, para hacerlas dependientes de la administración municipal.

En este punto, es importante abordar, la categorización de las personerías, frente a lo cual es oportuno manifestar que dicha tarea ha sido hecha de acuerdo con la categorización del municipio.

En la actualidad y según la Ley 617 del año 2000, los municipios están agrupados en 7 categorías, así:

- Categoría especial: distritos o municipios con población igual o superior a 500.001 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen 400.000 salarios mínimos legales mensuales (smlmv).
- Primera categoría: distritos o municipios con población comprendida entre 100.001 y 500.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 100.000 y hasta 400.000 smlmv.
- Segunda categoría: distritos o municipios con población entre 50.001 y 100.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 50.000 y hasta de cien mil 100.000 smlmv.
- Tercera categoría: distritos o municipios con población entre 30.001 y 50.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 30.000 y hasta de 50.000 smlmv.
- Cuarta categoría: distritos o municipios con población entre 20.001 y 30.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 25.000 y de hasta de 30.000 smlmv.
- Quinta categoría: distritos o municipios con población entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 smlmv.

- Sexta categoría: distritos o municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos anuales no superiores a 15.000 smlmv.

La anterior clasificación, resulta relevante para algunos efectos, tal como la asignación del presupuesto, debido a que estos tienen un límite máximo, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 617 de 2000: para las personerías de las entidades territoriales de categoría especial, primera y segunda, el límite está dado por el porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación; en tanto que para las de los entes territoriales categorizados como de tercera, cuarta, quinta y sexta, el límite se determina en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

| PERSONERÍAS CATEGORÍA | Aportes máximos en la vigencia porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación |
|----------------------------------|--|
| Especial | 1.6% |
| Primera | 1.7% |
| Segunda | 2.2% |

| PERSONERÍAS CATEGORÍA | Aportes máximos en la vigencia porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación |
|----------------------------------|--|
| | Aportes máximos en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales |
| Tercera | 350 |
| Cuarta | 280 |
| Quinta | 190 |
| Sexta | 150 |

Tomado de <http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/imce/descargas/estatuto-personero.pdf>

CAPITULO SEGUNDO: LA PERSONERÍA MUNICIPAL COMO ENTE PROTECTOR Y GARANTE DE LOS DERECHOS AL TENOR DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

La personería Municipal como ente protector y garantes de los derechos constitucionales, tiene su génesis y su legitimación al tenor de los principios constitucionales que a continuación se relacionan, indicando de manera especial el contenido del preámbulo de la Constitución Política de Colombia, el cual señala:

PREAMBULO.

El pueblo de Colombia

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana (...)

El citado mandato es el cimiento del ordenamiento jurídico, político e institucional del Estado Colombiano, motivo por el que los órganos estatales deben ejecutar sus funciones en consonancia con dicho preámbulo y armonizado con el resto del contenido normativo constitucional y legal; así las cosas, las personerías municipales, al igual que las demás instituciones deben actuar buscando el óptimo logro de los objetivos señalados en la Carta Política, la cual indica muy

claramente que Colombia se erige como un Estado Social de Derecho¹³, con una forma de Estado caracterizada por principios y fines, contenidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución de 1991:

ARTICULO 1. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

ARTICULO 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

¹³ El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad. El avance del Estado social de derecho, postulado en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica, sino a la actualización histórica de sus exigencias, las cuales no son ajenas al crecimiento de la economía y a la activa participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en el proceso democrático. Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Los servidores del Estado y en general todas las autoridades de carácter público, tienen la obligación constitucional de mantener un compromiso que coadyuve con la materialización de los postulados indicados en la Constitución Política de 1991, cuerpo normativo que propende por el reconocimiento de los asociados del Estado como sujetos individuales y colectivos, merecedores de respeto y protección, otorgándoles prerrogativas y libertades, así como indicando sus deberes, con miras a que los ciudadanos sin distinción de ninguna índole puedan participar con autonomía y libertad en el poder público, instituyendo para ello un sistema de carácter democrático, participativo, pluralista e incluyente. Así lo ha considerado la Corte Constitucional:

La Carta de Derechos de la Constitución de 1991 y los derechos constitucionales fundamentales en ella contenidos vinculan tanto al Estado como a los particulares. Ello se deriva inevitablemente del hecho de ser Colombia un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. La misma Constitución establece que uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. El carácter prevalente de los derechos inalienables de la persona, junto con el hecho de que los particulares deban responder ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes permite afirmar, que los derechos consagrados en la Constitución política condicionan también la conducta de los particulares.¹⁴

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-587 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

En cumplimiento de ese deber de garantizar los principios, deberes y derechos, es que al personero municipal como agente del ministerio público le corresponde la vigilancia frente al cumplimiento de la constitución y el ordenamiento jurídico, pues la figura del Estado Social de Derecho requiere de los ciudadanos y de las autoridades del mismo Estado para su cabal acatamiento.

Es así que la importancia del Ministerio Público en el estado colombiano radica en que se instituye como un estamento que fortalece y legitima el sistema democrático, participativo y pluralista, pues contribuye con el control, vigilancia y disciplina del ejercicio del poder y la función pública, por lo que en él recae un tipo de responsabilidad de carácter político y jurídico con miras al buen funcionamiento del Estado, que contribuye con el afianzamiento de la legitimidad de las autoridades y las instituciones frente a sus asociados; importancia de las que se encuentran revestidas las personerías municipales, pues como ha quedado descrito desde allí se ejecutan funciones propias de la figura del ministerio público:

El personero Municipal, como representante del pueblo y fiscalizador de la gestión administrativa a nivel local, debe cumplir grandes responsabilidades y en el transcurso de los próximos años, su eficiente desempeño será de vital importancia no solo como garantía de la eficiencia municipal y del proceso de descentralización, sino también para la gestión de nuevos procesos sociales que involucren la modernización del Estado y la eliminación de las situaciones de injusticias y privilegios que agobian a nuestra población y que limitan la plena vigencia de los derechos humanos.¹⁵

¹⁵ Manrique Reyes, Alfredo; Democracia Local y Derechos Humanos; Bogotá, PNUD-Personería de Bogotá D. C, 2005.

Ahora bien, en lo que respecta a la Personería Municipal como ente protector y garante de los derechos constitucionales al tenor de los principios legales ordinarios, debemos remitirnos puntualmente al artículo 178 de Ley 136 de 1994, el cual logra materializar en el terreno físico y material de la sociedad, todos y cada uno de esos mandatos y son los que a continuación se desarrollan.

A. FUNCIONES DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN, LA DOCTRINA Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.

Ahora bien, se ha asignado a los personeros municipales una serie de funciones por medio de las cuales desarrollan y materializan los postulados del Estado Social de Derecho en el ámbito local, funciones susceptibles de ser agrupadas de la siguiente manera:

1. Funciones como agente del Ministerio Público.
2. Funciones en materia de derechos humanos individuales.
3. Funciones en materia de derechos colectivos y del medio ambiente.
4. Funciones como veedor del tesoro.
5. Funciones como ente de control disciplinario.

Esas cinco clases de funciones genéricas se encuentran descritas una a una en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, así:

ARTÍCULO 178. FUNCIONES. *El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:*

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.

La acción a la que hace referencia el artículo 87 de la Carta Política es la de cumplimiento, cuyo fin es descrito por la Corte Constitucional al siguiente tenor:

El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

No obstante, al tenor del numeral 1º del artículo 178 de la ley 136 de 1994, se entiende que se derivan las siguientes atribuciones, además de la promoción de la acción de cumplimiento:

- La interposición de la acción de repetición, descrita en el inciso 2 del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia como herramienta con la que cuenta el personero municipal para hacer cumplir los fines de la administración municipal y la responsabilidad de los funcionarios del Estado:

ARTICULO 90. *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

- La acción de inconstitucionalidad: puede hacer uso de esta acción el personero municipal con apoyo de la ciudadanía y que tiene por objeto:

Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo.¹⁶

- Otra de las facultades en cuanto acciones constitucionales que tiene el personero municipal como ejecutor del ordenamiento jurídico, consiste en solicitar a quien corresponda, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, acción consistente en la inaplicación de una normativa cuando el operador jurídico la advierte contraria a la Carta Política.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

- Una de las acciones también susceptible de aplicación por parte de los personeros, es la de impetrar la acción de nulidad simple de los actos administrativos de carácter general, descrita en la ley 1437 de 2011 CPACA, mediante la cual se asegura el ordenamiento legal superior y la prevalencia del interés general:

Teniendo en cuenta el objeto fundamental y las circunstancias de orden legal que reglamentan y condicionan su ejercicio, es válido afirmar que la acción de nulidad presenta las siguientes características: (i) se ejerce exclusivamente en interés general con el fin de salvaguardar el orden jurídico abstracto; (ii) por tratarse de una acción pública, la misma puede ser promovida por cualquier persona; (iii) la ley no le fija término de caducidad y, por tanto, es posible ejercerla en cualquier tiempo; (iv) procede contra todos los actos administrativos siempre que, como se dijo, se persiga preservar la legalidad en abstracto -la defensa de la Constitución, la ley o el reglamento-.¹⁷

- Así como la anterior acción, el personero municipal de manera excepcional también puede promover la acción de nulidad y restablecimiento del Derecho, que, a diferencia de la anterior de simple nulidad en interés general, lo que se busca con esta, es la reivindicación de un interés particular y objetivo de cualquier ciudadano en condiciones de debilidad manifiesta o circunstancias de vulnerabilidad especial:

En lo que corresponde a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, (i) ésta se ejerce no solo para garantizar la legalidad en abstracto, sino también para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación. (ii) A diferencia de la acción de

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

nulidad, la misma sólo puede ejercerse por quien demuestre un interés, esto es, por quien se considere afectado en un derecho suyo amparado por un precepto legal. (iii) igualmente, esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses, salvo que la parte demandante sea una entidad pública, pues en ese caso la caducidad es de dos años.

- De acuerdo con la cláusula de responsabilidad del Estado descrita en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, otra acción a promover es la de reparación directa, prevista en el artículo 140 del Nuevo Código contencioso Administrativo, la cual se invoca cuando se requiere sea reparado un daño que ha sido ocasionado como consecuencia de la acción u omisión de los agentes del Estado.
- Como agente que cumple funciones del ministerio público, el personero municipal puede solicitar se declare la nulidad de los actos de tipo contractual cuando surja su incumplimiento.
- Otra de las facultades del personero municipal es la de interponer la acción de nulidad electoral, descrita en el artículo 139 de la ley 1437 de 2011:

Artículo 139. Nulidad electoral. *Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.*

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la

votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.

- Le corresponde también al personero municipal la promoción de la acción de tutela, acción constitucional de la cual se expresa el artículo 86 superior, así:

ARTICULO 86. *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

- Solicitar el amparo de pobreza para quien no pueda soportar los gastos procesales sin poner en riesgo su propia subsistencia o la de las personas a quienes tiene la obligación de dar alimentos, es otra de las facultades del personero municipal, cuya finalidad es asegurar en el litigio la igualdad real de las partes.
 - En atención al contenido del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 CPACA le corresponde al personero municipal o a cualquier persona demandar la protección de los derechos colectivos y del medio ambiente con el fin de que las autoridades competentes tomen las acciones preventivas, correctivas o de mejora frente a los daños ambientales.
 - De acuerdo con el artículo 145 de la ley 1437 de 2011, corresponde al personero municipal como cualquier ciudadano solicitar en nombre de un conglomerado social de no menos de veinte personas, la declaratoria de responsabilidad del Estado y la indemnización de los perjuicios causados al grupo de acuerdo con la legislación vigente.
 - Finalmente podrá el personero municipal ejercer la revocatoria directa de los actos administrativos.
2. Defender los intereses de la sociedad: bajo este presupuesto y como autoridad del Estado, corresponde al personero municipal velar por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los postulados del Estado social de Derecho,

que son la razón de ser del pacto social, por lo que debe promover la unidad nacional y la descentralización, velar por la materialización de la democracia, la participación, el pluralismo y la paz, asegurar el cumplimiento de las funciones de las autoridades públicas, asegurar el reconocimiento de las diferencias entre los asociados en el Estado, propender por la protección de las riquezas naturales y culturales de la nación, contribuir con la garantía del principio de separación de poderes, y en todo momento velar por el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos frente a la administración.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales: corresponde al personero municipal la vigilancia para que las autoridades con asiento en el respectivo municipio, cumplan las funciones que tienen asignadas de acuerdo a su competencia, atendiendo especialmente a los principios constitucionales de la función pública, como son la buena fe, la igualdad, la moralidad administrativa, la celeridad, la economía, la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia, la participación, la publicidad, la responsabilidad y la transparencia.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones: esta función deberá llevarse a cabo observando los postulados y procedimientos descritos en el código Único Disciplinario Ley 734 de 2002, de acuerdo con el cual se disciplina a los servidores públicos del Estado y a los particulares que desempeñen funciones de carácter público.

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: la función del ministerio en la defensa del interés social convierte al personero municipal, en verdadero sujeto procesal cuando interviene ante las autoridades judiciales.

6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales: en cuanto a la intervención en los procesos penales, el personero municipal como agente del ministerio público y de acuerdo con la Leyes 906 de 2004 y 600 de 2000 Código de Procedimiento Penal, podrá intervenir en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales; en cuanto a su intervención en asuntos de tipo civil, es apropiado manifestar que lo puede hacer para defender los intereses de la sociedad, los intereses de tipo colectivo, especialmente los del medio ambiente y al igual que en el ámbito penal, velar por el patrimonio público y los derechos fundamentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención: Esta función como asegurador de las garantías y derechos fundamentales de quienes se encuentra involucrados en el asunto; de otra parte corresponde al personero municipal vigilar la función de policía relacionada con el orden público, vigilar por el acatamiento del debido proceso en las inspecciones de policía y propender por el acatamiento de las normativas que regulan las órdenes de captura.

8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley: de acuerdo con su carácter fundamental, el derecho de petición fue regulado en el año 2015 mediante una ley de tipo estatutario, a saber la Ley 1755 del 30 de Junio de 2015, mediante la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, legislación de acuerdo con la cual los personeros municipales y distritales tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que lo solicite para garantizar el derecho constitucional de petición y de ser necesario deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles el cumplimiento de sus deberes; de la misma manera, en sustitución de las citadas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos, que aquellas se hayan abstenido de recibir, cerciorándose de su debida tramitación. ¹⁸
9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.
10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.
11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materia de su competencia: la excepción a esta competencia, es que los proyectos a presentar no estén reservados a la autoridad del alcalde del respectivo municipio.
12. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

¹⁸ Artículo 23. Ley 1755 de 2015.

13. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes: le corresponde al personero municipal la defensa del patrimonio público como derecho colectivo que asiste a los asociados del Estado colombiano, y que al tenor de las consideraciones del Consejo de Estado se refiere al siguiente concepto y alcance:

El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a "la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado". En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien "porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público". El concepto de patrimonio público "cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo". Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por "bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población". Así mismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el

Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones "que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa" por cuanto generalmente supone "la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos" Por ultimo, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: "la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva".¹⁹

Muy claramente, describe el Consejo de Estado las implicaciones que requiere la defensa del patrimonio público, obligación que, por demás, está asignada al personero municipal de cada ente territorial municipio o distrito.

14. Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil: es apropiado en este punto describir las particularidades y el concepto de la acción popular.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha analizado con bastante amplitud el contenido, la finalidad y características de las acciones populares a que se refiere el artículo 88 de la Carta Política y, ha establecido que se trata de acciones encaminadas a la protección de los derechos colectivos de la comunidad, razón por la cual pueden ser promovidos por cualquier persona a nombre de la comunidad

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo.

cuando se presente un daño o amenaza a un derecho o interés común, sin más requisitos que los establecidos por la ley para el efecto.

(...) El artículo 88 de la Constitución Política enunció algunos derechos susceptibles de ser protegidos a través de las acciones populares, los cuales fueron ampliados por la Ley 472 de 1998, por expreso mandato del artículo superior mencionado. Así, el artículo 4 de la mencionada ley, definió como derechos e intereses colectivos: a) el goce de un ambiente sano; b) la moralidad administrativa; c) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; d) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) la defensa del patrimonio público; f) la defensa del patrimonio nacional y cultural de la Nación; g) la seguridad y salubridad públicas; h) el acceso a un infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; i) la libre competencia económica; j) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; k) la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y tóxicos; l) el Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; m) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; n) los derechos de los consumidores y usuarios.

Adicionalmente, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, dispone que además de los derechos e intereses colectivos que define el artículo 88 de la Carta Política, lo serán también los definidos como tales en las leyes ordinarias y los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. Así mismo, el párrafo del mencionado artículo, señala que los derechos e intereses a que se refiere esa norma “estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.²⁰

15. Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los Derechos Humanos, y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes: el presente numeral fue sustituido por la ley 1551 de 2012.
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. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.

20. Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

21. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias: el personero municipal deberá fomentar y apoyar el control social de la función pública de las veedurías ciudadanas, las cuales constituyen un mecanismo democrático de representación que les permita a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer la vigilancia sobre la gestión pública respecto de las diferentes autoridades cuando se ejerce gestión de recursos públicos.

23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

Los siguientes numerales fueron adicionados por la ley 1551 de 2012:

24. Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, así como las normas jurídicas vigentes.

25. Coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente, así como ejercer las acciones constitucionales y legales correspondientes con el fin de garantizar su efectivo cuidado: en este punto debe recordarse que la Constitución Política de 1991, propende por la protección del medio ambiente, consciente de la necesidad de resguardar los recursos provenientes de la naturaleza como garantía de una vida en condiciones apropiadas para los asociados del Estado

“Al lado del conjunto de principios que la constitución dedica a las relaciones económicas deben situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen del uso que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos y económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversa manera a la misma y que se manifiestan, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite lo más posible el ejercicio de las libertades individuales”²¹.

Así las cosas, puede anotarse que la Carta Política se erige como una constitución de connotación ecológica, por lo que la función del personero, como agente del Ministerio Público y funcionario del Estado, debe encaminarse a su aseguramiento:

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado '**Constitución ecológica**', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección²².*

26. Delegar en los judicantes adscritos a su despacho, temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto conforme a la ley [1448](#) de 2011 y su intervención en procesos especiales de saneamiento de títulos que conlleven la llamada falsa tradición y titulación de la posesión material de inmuebles.

Existen otras funciones asignadas legalmente a los personeros municipales, y que revisten de gran trascendencia para los habitantes de cada entidad territorial, como por ejemplo la intervención de esta autoridad pública en los temas de la infancia y la adolescencia a quienes el artículo 95 de la Ley 1098 de 2006 les asigna las siguientes funciones:

Artículo 95. *El Ministerio Público. El Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y las personerías distritales y municipales, y tendrán a su cargo, además de las señaladas en la Constitución Política y en la ley, las siguientes funciones:*

1. Promover, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos de la infancia en las instituciones públicas y privadas con énfasis en el carácter prevalente de sus

²² Corte Constitucional. Sentencia T-724 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

derechos, de su interés superior y sus mecanismos de protección frente a amenazas y vulneraciones.

2. Promover el conocimiento y la formación de los niños, las niñas y los adolescentes para el ejercicio responsable de sus derechos.

3. Tramitar de oficio o por solicitud de cualquier persona, las peticiones y quejas relacionadas con amenazas o vulneraciones de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar, y abogar en forma oportuna, inmediata e informal, porque la solución sea eficaz y tenga en cuenta su interés superior y la prevalencia de los derechos.

4. Hacer las observaciones y recomendaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación de los Derechos Humanos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Parágrafo. Las personerías distritales y municipales deberán vigilar y actuar en todos los procesos judiciales y administrativos de restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, en aquellos municipios en los que no haya procuradores judiciales de familia. Así mismo deberán inspeccionar, vigilar y controlar a los alcaldes para que dispongan en sus planes de desarrollo, el presupuesto que garantice los derechos y los programas de atención especializada para su restablecimiento.

Apropiado es referirse en este punto acerca de las funciones que atañen a los personeros municipales de acuerdo con la Federación Nacional de Personeros de Colombia **FENALPER**, corporación que agrupa dichas funciones de acuerdo con los diferentes papeles o roles que adquiere el funcionario distrital o municipal en el ámbito local y que son definidas como²³:

1. Funciones del personero municipal en su calidad de veedor ciudadano:

²³ <http://www.fenalper.org/>

Velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales.

Recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la Administración y procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados.

Realizar visitas, inspecciones y las actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la Administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia del tesoro público municipal.

Orientar a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, indicándoles a dónde deben dirigirse para la solución de sus problemas.

Velar por la efectividad del derecho de petición. Por eso, debe instruir a quienes deseen presentar una petición o escribir el documento de quienes no pueden o no saben hacerlo.

Exigir de las autoridades las medidas necesarias para impedir la propagación de epidemias y asegurar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de áreas de especial importancia ecológica.

Vigilar la conducta oficial de los ediles, empleados y trabajadores del Municipio, verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones que fueren del caso todo de conformidad con las disposiciones vigentes.

Procurar la defensa de los derechos e intereses del consumidor, promoviendo y desarrollando acciones pedagógicas para el conocimiento de los mismos y vigilando de manera eficaz el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los productores y proveedores de bienes y servicios.

2. Funciones del personero municipal en su calidad de defensor de los derechos humanos:

Divulgar los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del Municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor de Pueblo en el territorio municipal.

Interponer por delegación de Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

Recibir y tramitar quejas y reclamos sobre la violación de los derechos civiles, libertades políticas y las garantías sociales.

Solicitar a los funcionarios de la rama judicial, los informes de la situación de derechos humanos y hechos que se relacionen con la violación de estos.

Velar por el respeto de los derechos humanos de las personas reclusas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios, ancianatos y orfanatos.

Promover la protección y disfrute de un medio ambiente sano.

Vigilar el cumplimiento del debido proceso y del derecho a la defensa en las actuaciones en los Juzgados Penales Municipales, Fiscalías Locales y Seccionales, en las Inspecciones Municipales de Policía y de Tránsito en todos los asuntos que allí se tramitan.

3. Funciones del personero municipal en su calidad de veedor del tesoro público

Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación Estatal administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.

Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal.

Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio.

Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.

Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción.

Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario.

Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas.

Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo Concejo municipal, de acuerdo con la ley.

Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público.

4. Funciones del personero municipal en su calidad de agente del ministerio público

Actuar en los procesos civiles, contenciosos, laborales, de familia, penales, agrarios, mineros y de policía, y en los demás en que deba intervenir por mandato de la ley.

Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando lo considere necesario para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales.

Defender los derechos e intereses de la sociedad, por medio de las acciones populares que para su protección se requieran.

Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

Rendir anualmente informe de gestión al Concejo.

5. Funciones del personero municipal en su calidad de protector de los derechos colectivos y del medio ambiente

Los derechos colectivos y del medio ambiente aparecen generalmente relacionados con reivindicaciones de grupos minoritarios o vulnerables de la sociedad y con la exigencia de unas mejores condiciones y calidad de vida.

6. Funciones del personero municipal en su calidad de protector de derechos del consumidor.

El Personero Municipal, en su múltiple condición de Ministerio Público, Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, tiene el deber de concurrir a la defensa y protección de los derechos del consumidor, promoviendo y desarrollando acciones pedagógicas para el conocimiento de los mismos y vigilando de manera eficaz el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los productores y proveedores de bienes y servicios. De igual forma, debe velar por el oportuno y correcto cumplimiento de las funciones y obligaciones de los servidores públicos y de las organizaciones de usuarios legalmente establecidas.

7. Funciones del personero municipal en su calidad de protector del espacio público y el trabajador informal

El Estado tiene la obligación constitucional de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular. La defensa del Espacio Público es entonces un deber constitucionalmente exigible, razón por la cual corresponde a las autoridades administrativas y judiciales de la República, velar por su vigilancia y protección.

Otra de las intervenciones de la figura del personero municipal en la cotidianidad de los usuarios del Estado es la relacionada con lo que atañe a:

- Controversias de la jurisdicción agraria, en los que debe intervenir como agente del ministerio público de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 2303 de 1989.
- Acciones testamentarias
- Intervención en proceso de Identificación de n.n.
- Servicios públicos domiciliarios.
- Injerencia en lo atinente a la población carcelaria, pues es el personero municipal quien mediante visitas deberá asegurarse del respeto de los derechos humanos de los reclusos, su trato y atención, así como de identificar los casos jurídicos especiales, evitando en todo momento los tratos inhumanos, aunado a ello, vale la pena referir que el Personero Municipal hace parte del Consejo de Disciplina de Internos, órgano encargado de adelantar los procesos disciplinarios a quienes se encuentran privados de la libertad, por lo que en ese espacio, resulta de gran relevancia su intervención, como garante de que se adelanten los trámites atendiendo a principios constitucionales como el del debido proceso.
- También le corresponde al personero la veeduría de las sesiones virtuales del concejo municipal
- De otra parte, le compete la divulgación de las políticas públicas en materia de derechos humanos
- Le corresponde hacer el seguimiento de las acciones de privación de la libertad
- Tiene el personero la facultad de solicitar a las autoridades jurisdiccionales del respectivo ente territorial informe del estado de los procesos que se adelanten con ocasión de la violación de derechos humanos

- Otro asunto de gran calado, es el papel del personero municipal en la protección a la población frente a la violencia intrafamiliar, aunada a la protección de los menores de edad frente a cualquier tipo de abuso sexual
- Le corresponde además la vigilancia y control del expendio de bebidas embriagantes a menores de edad
- Coadyuvar con los bachilleres respecto de su formación constitucional y cívica
- Participar de los encuentros programados por la Procuraduría General de la Nación.
- Atender despachos comisorios.
- De conformidad con el contenido de la ley 1010 de 2006 conocer de los denuncios por acoso laboral.

Si detallamos cada uno de los numerales en su esencia y especificidad, así como las demás funciones asignadas a la figura del personero municipal a través de todo el ordenamiento jurídico interno y externo en aplicación de los tratados internacionales firmados por el Estado Colombiano, concluimos que tal figura en el municipio y en el distrito reviste de una importancia innegable, pues su accionar tiene relación con todos los ámbitos de la vida de los asociados en el Estado, situación que permite cuestionar que para que se pueda dar cumplimiento a tantas y variadas funciones y de tanta trascendencia, se hace necesario modular los requisitos y el procedimiento de la elección de dicha personalidad pública, de manera que el elegido cumpla con las expectativas que desde los principios del Bloque de constitucionalidad son propuestos.

De esta manera queda descrito el posicionamiento de la personería municipal y distrital dentro del estado colombiano, así como la naturaleza de la figura y las funciones que debe llevar a cabo su titular; entre otras cosas, aunado a lo anterior, de acuerdo con el recuento hecho a las diferentes funciones asignadas al

personero municipal, se evidencia, la importancia social de dicha figura, por lo que de manera categórica afirma el autor, la necesidad de verificar si en efecto, la manera en la que se viene realizando la designación de esa figura, incluidas las modificaciones introducidas por la Ley 1551 de 2012, la Sentencia C – 105 de 2013, el Decreto 2485 de 2014 y el Decreto 1083 de 2015, permiten la materialización de los principios de idoneidad, transparencia, autonomía e independencia propuestos en el presente trabajo de tesis.

CAPÍTULO TERCERO: DESIGNACIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES EN EL ESTADO COLOMBIANO. PRECEDIMIENTO PARA LA ELECCION Y CALIDADES PARA SER POSTULADO.

Como quedó descrito en las líneas precedentes, la figura del personero municipal es de vital importancia en el entorno social de las comunidades debido a las trascendentales funciones que desempeña, lo que además le adjudica una serie de responsabilidades mediante las cuales se pretende asegurar valores como el de la democracia, la materialización de los derechos humanos y en general la defensa de los intereses de la sociedad; así las cosas, las normas y procedimientos para su designación deben encontrarse permeados por principios como el de la transparencia, la idoneidad, la independencia y la autonomía, aunado a unas calidades personales impregnadas por una conducta ética y moral que coadyuven con el buen desempeño de sus funciones.

Por lo anterior, no es irracional manifestar que la figura del personero municipal debe ser ejemplo para los demás ciudadanos y servidores públicos del respectivo ente territorial, toda vez que su discurso debe estar acorde con su actuar de defensa frente a las materias que tiene a su cargo, especialmente la defensa de los derechos humanos y la salvaguarda de la dignidad humana de los asociados en el Estado Colombiano.

En consecuencia, con lo dicho, es que adquiere relevancia el tema del procedimiento para surtir la elección de la figura en cuestión, así como las calidades que debe reunir la persona que es designada como personero municipal, por lo que se procederá en lo sucesivo a estudiar el contenido de la normativa descrita en la Ley 136 de 1994, antes de las modificaciones introducidas por la Ley 1551 de 2012 y demas piezas normativas ya descritas.

No obstante, es de anotar que mediante la Ley 1551 del año 2012, se modificó el procedimiento de la elección de los personeros municipales, quienes de acuerdo con la normativa seguirán siendo elegidos por el Concejo Municipal, previo a un concurso de méritos, y es oportuno indicar en este estado de las cosas, que actualmente, quienes fungen como Personeros Municipales, lo hacen producto del concurso de méritos referido, sin embargo, y a diferencia de lo que se pensaba, la normativa 1551 de 2012, tampoco logró contrarrestar los fenómenos de clientelismo que datan de otrora, pues aún se encuentra en debate la designación de Personeros de ciudades reconocidas del país, como Rionegro, Floridablanca, Tunja, Yopal y Sogamoso, por mencionar algunos, motivo por el que es importante estudiar y auscultar acerca de si la manera como se ha venido haciendo la elección – incluso con la modificación introducida por la Ley 1551 de 2012, no permite garantizar los postulados constitucionales y legales instituidos para el cumplimiento de las funciones por parte de quienes ostentan dicha calidad, especialmente los principios de idoneidad, transparencia, autonomía e independencia.

De lo anteriormente expuesto resulta claro que, aunque en teoría parecía apropiado llevar a cabo un concurso de méritos para designar a una personalidad de gran calado en la vida municipal y distrital, en la actualidad resulta dudoso, por las controversias que se han generado a partir de allí y porque los vicios que la misma pretendía corregir, se siguen dando con esquemas y formas diferentes. Sin embargo, la Corte Constitucional consideró en su momento, que ese proseguir era el ajustado:

En segundo lugar, la Carta Política no solo avala este tipo de procedimiento para la elección de funcionarios de libre nombramiento y remoción y de los que se encuentran sometidos a un período fijo (como los personeros), sino que además, sus finalidades justifican su aplicación en las hipótesis que cuestiona el

demandante. Por un lado, este mecanismo de vinculación facilita y promueve la consecución de los fines estatales, en la medida en que su objeto es justamente la identificación de las personas que reúnen las condiciones para ejercer óptimamente el respectivo cargo, y que por tanto, pueden contribuir eficazmente a lograr los objetivos y metas de las entidades públicas. Por otro lado, por tratarse de procedimientos abiertos, reglados y formalizados, en los que las decisiones están determinadas por criterios y pautas objetivas, garantizan los derechos fundamentales de acceso a la función pública, el debido proceso en sede administrativa, y al trabajo. Finalmente, por excluir las determinaciones meramente discrecionales y ampararse en criterios imparciales relacionados exclusivamente con la idoneidad para ejercer los cargos en las entidades estatales, aseguran la transparencia en la actuación del Estado y el principio de igualdad

(...) Como se explicó anteriormente, la Corte ha afirmado que la elección de funcionarios que no son de carrera, por parte de órganos a los que el derecho positivo les atribuye la correspondiente competencia, puede estar precedida de concurso público, incluso cuando el órgano es de representación popular. De este modo, la regla parte de los siguientes supuestos

- *En primer lugar, se trata de empleos que no son de carrera, o bien por ser de libre nombramiento y remoción, o bien por estar sometidos a un período fijo, como ocurre con los directores de las Empresas Sociales del Estado, con el personal de las Misiones en el Exterior y con los directores de los establecimientos públicos del orden nacional.*
- *Y segundo lugar, se trata de cargos cuya provisión corresponde, según el derecho positivo, a un órgano de representación popular, como el Presidente de la República, los gobernadores o los alcaldes.*

*Así pues, estos mismos elementos se encuentran comprendidos dentro de la hipótesis examinada en esta oportunidad, pues lo que está en cuestión es justamente la elección de los personeros municipales y distritales, que son funcionarios que no son de carrera, por parte de un órgano de representación popular, como los concejos.*²⁴.

El personero de acuerdo a su estatus funcional tan relevante en el poder local, debe ser un profesional idóneo en cuanto a su perfil académico y su experiencia, capaz de interpretar su responsabilidad al tenor de las diversas funciones encomendadas y con independencia ante los demás funcionarios a quienes vigila y disciplina, en tales cometidos, es merecedor también de una remuneración acorde y en igualdad de condiciones ante quienes actúa en defensa y cumplimiento de sus funciones, acatándose las normas vigentes.

En tal sentido las funciones del personero ameritan que el ordenamiento que regula su forma de elección, y sus calidades, se encuentre acorde con los principios constitucionales, de lo contrario, nos encontramos frente a una situación de ilegitimidad, que no garantiza el cumplimiento de los principios y de los fines del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

Es un ideal y un deber material de los ciudadanos cobijados y regulados por el ordenamiento Jurídico, velar por que ese mismo ordenamiento sea legítimo, o sea concordante, corresponsal y condescendiente de los principios filosóficos y dogmáticos establecidos en la Constitución Política de 1991, en leyes estatutarias, en las leyes orgánicas.

A. PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Dice la norma Ley 136 de 1994, que el personero municipal debe ser elegido por el respectivo concejo Municipal o Distrital de la entidad territorial, en los primeros diez (10) días del mes de enero del respectivo año, para períodos de cuatro (4) años, lo anterior, de acuerdo con la modificación introducida a la citada norma por medio de la Ley 1031 de 2006 la cual indica:

Artículo 1º. El artículo [170](#) de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. *A partir de 2008 los concejos municipales o distritales según el caso, para períodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán personeros municipales o distritales, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero (1º) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente.*

Parágrafo transitorio. *Los personeros municipales y distritales elegidos antes de la vigencia de la presente ley, concluirán su periodo el último día del mes de febrero de 2008.*

Aunado a ello, es de anotar que, aunque la norma no lo señalaba específicamente, el acto de elección del personero municipal o distrital, estaba conformado por una serie de eventos que debían surtirse para que finalmente fuera declarada la elección, no obstante, había que surtir cada una de las etapas en debida forma, tal como lo señala la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa:

Así, en la elección de los personeros y otros funcionarios por parte de los concejos municipales, hay diversos actos que deben cumplirse: la votación, el escrutinio y la declaración, siendo esta última el acto definitivo; en palabras del Consejo de Estado: «[s]on actos de elección aquellos mediante los cuales se designa por votos a alguien para algún cargo; y las elecciones se hacen por voto ciudadano o por corporaciones públicas –Congreso, asambleas, concejos– o juntas, consejos o, en general, entidades colegiadas. [...] [S]e hacen por corporaciones públicas o por juntas, consejos o entidades colegiadas, entre otras, las elecciones de [...] los personeros distritales y municipales [...]. Esas elecciones se hacen, entonces, por acto administrativo colegiado, expedido por la entidad nominadora plural. No se trata, como es obvio, de actos meramente declarativos de la elección, pues la entidad no declara simplemente la elección, sino que la hace, y son, por lo mismo, actos constitutivos de la elección, aun cuando esos actos concluyen con la declaración de haber sido hecha la elección, después de cumplidos la votación y el escrutinio correspondientes.»

Entonces, tenemos distintos actos que son constitutivos de la elección, pero la existencia del acto definitivo, la declaratoria, no sana los vicios que puedan presentarse en las anteriores, en este caso, la votación.

Respecto del quórum requerido para llevar a cabo la elección, el Consejo de Estado ha recordado que las normas respecto de la materia que son aplicables al Congreso de la República, aplicarán también para las demás corporaciones de elección popular, esto es, entre otros, para los Concejos Municipales:

El artículo 148 de la Constitución Política establece que “Las normas sobre quórum y mayorías decisorias” previstas para el Congreso “regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular.”; de tal suerte que los concejos deben

atender lo dispuesto por los artículos 145 y 146 de la Carta, en cuanto al quórum deliberatorio, al quórum decisorio y la mayoría para aprobar las decisiones. Adicionalmente, los artículos 29 y 30 de la Ley 136 de 1994 contemplaron disposiciones en el mismo sentido que las constitucionales, pero en forma especial para los concejos municipales o distritales. Tanto los preceptos constitucionales como los legales en referencia enseñan sobre tres clases de quórum y una mayoría para decidir al interior de los concejos (y demás corporaciones públicas de elección popular), a saber: a) El quórum deliberatorio, que es el número necesario de miembros de la corporación que deben asistir para sesionar y discutir, determinado en la cuarta parte de aquéllos. b) El quórum decisorio, que corresponde al número de miembros que deben estar presentes en la sesión cuando se trata de tomar decisiones y que equivale a la mayoría de los integrantes, entendida la mayoría como la mitad más uno de estos. c) El quórum especial o calificado, que es uno distinto a los anteriores y que se aplica para los casos y en la forma que señale la misma Constitución. d) La mayoría para decidir, es decir, el número de votos requeridos para que sean aprobadas las decisiones, consistente en la mitad más uno de los asistentes a la sesión, partiendo de la base de que existe quórum decisorio. Al respecto, por vía jurisprudencial se ha explicado que cuando los miembros de la respectiva corporación representen un número impar, la mitad más uno se obtiene de la “aproximación por defecto del número que resulte de dividir por 2 el número de integrantes más uno”.²⁵

Para efectos de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación recuerda lo crucial y relevante que es la elección del personero para la vida local, por lo que

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del veinte (20) de enero de 2006. C.P: María Nohemí Hernández Pinzón.

sugiere que en los reglamentos de los Concejos Municipales se atienda por lo menos a los siguientes aspectos²⁶:

1. *Convocatoria pública. Se trata de que la Corporación invite mediante avisos en medios de comunicación masiva u otros medios de divulgación a las personas que cumpliendo los requisitos se sientan interesadas en ejercer el cargo de personero municipal.*
2. *Sensibilización ciudadana sobre la importancia del cargo de personero municipal, que puede ser adelantada por las mismas bancadas o por el personero en ejercicio, se trata de alertar a la comunidad para que haga control social a este importante proceso, de tal manera que sea lo mas transparente posible y que a la vez se inicie una comunicación de doble vía con su futuro defensor.*
3. *Inscripciones públicas de los candidatos ante la secretaría del concejo.*
4. *Verificación de hojas de vida y reporte de conclusiones a la plenaria, por parte de la secretaría.*
5. *En audiencia pública la plenaria oirá a todos los aspirantes sobre los cuales no haya objeción a su hoja de vida. Cada aspirante debe tener un tiempo prudencial para exponer su trayectoria y proyectos.*
6. *La elección del personero es prudente se haga al menos una semana después de realizada la audiencia pública.*
7. *Reglamentación de las bancadas.*
8. *En el caso en que dos o más personas aleguen haber sido elegidas personeros, dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva elección deberán allegar a la primera autoridad del municipio las respectivas pruebas, documentos y demás razones que respalden su pretensión, de acuerdo con el artículo 101 del Decreto 1333 de 1986; de no hacerlo así, el alcalde reunirá la documentación del caso y dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes la remitirá al tribunal de lo contencioso administrativo para que la resuelva, con carácter definitivo. Mientras se resuelve la situación ejercerá el cargo quien lo venía desempeñando.*
9. *Finalmente advierte el ente de control acerca del contenido del artículo 125 de la Constitución Política de 1991 en donde se afirma el carácter institucional de los*

²⁶ Procuraduría General de la Nación. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros Municipales. Bogotá. Agosto. 2010.

períodos para los cargos de elección, por lo que quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular lo harán por el resto del periodo para el cual este fue elegido.

Como puede observarse, la normativa citada estaba dotada de un gran margen de subjetividad para los Concejos Municipales al momento de llevar a cabo el proceso de elección de los personeros municipales, muy a pesar de los llamados y recomendaciones hechos por parte la procuraduría General de la Nación para que la elección fuera surtida en términos de transparencia, objetividad y publicidad, querer que puede leerse en la Circular Conjunta N°003 de 2007, suscrita conjuntamente por el entonces Contralor General de la República y el Procurador General de la nación de la época, en donde se plasma el pedido a las Corporaciones de elección popular para que se atienda a los postulados constitucionales y legales dispuestos para el efecto, no obstante, queda en entre dicho la materialización de los requerimientos, pues como se ha referido, no se avizoraba en mayor grado objetividad en el procedimiento :

(...)

4. Como lo precisó la Corte Constitucional en su sentencia C-431 de 1998 "La Constitución Política (...) 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. 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"

5. Las funciones que deben desempeñar los personeros municipales y distritales, deben ser coordinadas por el Procurador General de la Nación, en cuanto aquéllos tienen la calidad de agentes del Ministerio Público y éste el de máximo jefe de la institución.

6. Para el ejercicio de tan trascendentales funciones en el Estado Social y Democrático de Derecho proclamado por la Carta Política se debe contar con servidores de las más excelsas calidades profesionales, personales y sociales.

El Procurador General de la Nación, como defensor de los intereses de la sociedad, a quien también compete velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, solicita a los concejos municipales que inmediatamente tomen posesión de sus cargos, el próximo 1 de enero de 2008, convoquen a los ciudadanos que reúnan las calidades previstas por el artículo 173 de la Ley 136 de 1994 a presentar sus hojas de vida ante las secretarías de esas corporaciones, durante los cinco (5) primeros días de ese año, y de los solicitantes se escoja a quienes acrediten los requisitos constitucionales y legales y tengan las más altas condiciones y competencias para el desempeño del cargo, sin consideración alguna a su filiación política, tal como lo prevé el ordenamiento jurídico.

(...)

7. Los procuradores provinciales y distritales dentro de su respectivo territorio, bajo la orientación y supervisión de los procuradores regionales, realizarán la vigilancia respectiva, para que la elección de los personeros municipales y distritales y la de los contralores municipales y departamentales sea transparente, recaiga en personas que reúnan las calidades personales y profesionales idóneas para el

desempeño del cargo y se hallen libres de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio del cargo. Los Procuradores Provinciales y Distritales reportarán el seguimiento a la presente directriz, a más tardar el 20 de enero de 2008, ante los Procuradores Regionales, quienes consolidarán aquellos reportes más aquellos que les compete realizar sobre municipios de su comprensión territorial y la enviarán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, quien la evaluará y presentará un diagnóstico general de lo sucedido a este Despacho a más tardar el 5 de febrero de 2008.

- 8. La Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, de la Procuraduría General de la Nación, y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana coordinarán con los procuradores regionales y provinciales las estrategias de acción para verificar el cumplimiento pleno de requisitos legales y determinará las acciones a seguir en el evento en que ello no ocurra.*

A pesar de los desaciertos e irregularidades que se venían presentando en la elección de los personeros municipales y distritales, como se desprende de la lectura de la circular, comienza a hablarse de un procedimiento de elección fundamentado en el mérito, por lo cual las corporaciones comenzaron a asignar puntajes a los aspirantes según los títulos, los cursos, las especializaciones, la experiencia, el ejercicio de la docencia y otros aspectos que se incluían en la hoja de vida, para finalmente ser sometidos a una entrevista en donde se medían aspectos funcionales y comportamentales, basado en el protocolo de la entidad de selección y carrera de la Procuraduría General de la Nación, lo que en principio pareció ser un remedio para dejar de lado prácticas irregulares y enderezar el

camino en la búsqueda de una persona idónea quien realmente reuniera requisitos para abanderar las luchas que competen al personero municipal²⁷.

Ahora bien, surge en el año 2012 la Ley 1551 en donde se plasma un nuevo procedimiento que debe surtir para llevar a cabo la elección de personeros municipales o distritales nuevamente en esa búsqueda de disminuir la posibilidad de influencias burocráticas y clientelistas, normativa que de manera primigenia disponía al siguiente tenor:

Artículo 35. El artículo [170](#) de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. Elección. Los Concejos Municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación comunicar a los Concejos Municipales y Distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles.

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías

²⁷ VILLABONA R. NELSON ANDRÉS. ACIERTOS Y DESACIERTOS ESTRUCTURALES DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES. Septiembre. 2013.

podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

Si en un municipio no se presentan candidatos al concurso de méritos, o ninguno de ellos lo hubiere superado, el Procurador General de la Nación elaborará la lista con los candidatos de los municipios vecinos que figuren en la lista de elegibles de acuerdo al puntaje, siempre y cuando los municipios pertenezcan a la misma categoría. De esa lista, el Concejo municipal o distrital respectivo elegirá personero.

En caso de falta absoluta de personero municipal o distrital, el respectivo Concejo designará como tal a la persona que siga en lista, y si no hubiere lista para hacerlo, designará un personero encargado, quien desempeñará el cargo hasta tanto la Procuraduría General de la Nación realice el concurso correspondiente.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.

Sin embargo, la Ley 1551 de 2012, fue estudiada y analizada por la Corte Constitucional, Corporación que no la dejó intacta, lo que hace oportuno referirse a las razones de este tribunal que dispuso acerca de la exequibilidad e inexecuibilidades declaradas mediante la Sentencia C -105 de 2013, jurisprudencia que tuvo origen con la demanda de inconstitucionalidad del anteriormente citado artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, normativa que ordenaba que la elección de los personeros municipales y distritales estuviera precedida por un concurso de méritos que sería llevado a cabo por parte de la Procuraduría

General de la Nación. No obstante, la acción fue interpuesta por considerar que tales medidas iban en contravía de principios como el de la democracia, la autonomía de las entidades territoriales, la igualdad, los procedimientos constitucionales para la elección de los personeros, y las competencias otorgadas constitucionalmente a los concejos distritales y municipales.

Aunque no fueron demandados los incisos 4 y 5 del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, pero por tratarse de normativas que también hacen referencia al concurso de méritos, la Corte Constitucional procedió a configurar la unidad normativa de la siguiente manera.

Respecto del procedimiento para surtir la elección, los demandantes se refirieron al siguiente tenor:

En la medida en que la Constitución Política se abstuvo de indicar el procedimiento específico para elegir a los personeros, resulta forzoso concluir que la designación de esos funcionarios debe someterse a la lógica decisional general de las corporaciones públicas de elección popular, para que los concejales establezcan un contacto directo con los aspirantes, en orden a apreciar directamente sus calidades, cualidades, destrezas y conocimientos, lo cual permite que cuenten con un alto margen de autonomía y discrecionalidad. Contraviniendo esta dinámica general, la norma demandada impuso un procedimiento rígido e inflexible, ajeno al funcionamiento de estas entidades. En estas circunstancias, “si se quiere que la elección de los personeros distritales y municipales sea a través de un concurso público, deberá modificarse el numeral 8º, del artículo 313 de la Constitución, para indicar que sea por medio del procedimiento que señala la ley”.²⁸

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-105 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

De otra parte, señalaron los accionantes que la medida planteada se erige en contravía de las competencias constitucionales dispuestas para la elección de personeros por parte de los Concejos Municipales, y lo expresaron como se ve a continuación:

La disposición demandada transgrede el Artículo 313.8 de la Carta Política, que atribuye a los concejos municipales y distritales la competencia para “elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine”. Aunque formalmente el precepto acusado no suprime la facultad de los concejos, materialmente sí lo hace, al subordinar sus decisiones a los resultados de un concurso realizado por un tercer órgano. En otras palabras, “el Congreso trató de disfrazar el hecho que le arrebató las funciones de elección del personero a los concejos en la práctica, dejándoles una función de elección simbólica o notarial para terminar aplicando simplemente los resultados de un concurso de méritos, que aunque en principio garantiza que los mejores accedan a la función pública, no deja de ser violatorio de la Constitución”.²⁹

Como se observa, esos fueron algunos de los cargos formulados por los demandantes al advertir y plantear la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012; no obstante, en la sentencia referida no fueron acogidos los planteamientos realizados respecto del concurso de méritos para las sucesivas elecciones de personeros municipales y distritales, pues la Corte consideró en primer lugar que la Carta Política de 1991 es categórica en su contenido al afirmar que el sistema de méritos es la regla general para la vinculación con el sector público, por lo que retoma la Corte que se ha propendido por un sistema

²⁹ Ibidem.

meritocrático y por ende, el concurso es el mecanismo que regularmente se ha implementado para incorporar a las personas en los cargos y empleos del Estado, así como para efectuar los ascensos en cargos de carrera, lo que ha llegado a constituirse como un requisito obligatorio; de otra parte, señala la corporación en cuanto a los servidores públicos que no son de carrera, que aunque el concurso de méritos no es indispensable ni obligatorio, tampoco es constitucionalmente inadmisibles. Así lo soporta el máximo tribunal constitucional:

Distintos argumentos apoyan esta conclusión. En primer lugar, el Artículo 125 de la Carta Política establece que los funcionarios del Estado deben ser nombrados por concurso público, que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y que el ingreso y el ascenso en la misma debe efectuarse mediante dicho procedimiento. Como puede advertirse, la obligatoriedad de este sistema en los cargos de carrera no excluye su utilización en aquellos que no tienen este carácter. Por el contrario, según el texto constitucional el concurso es la regla general, las excepciones que se establezcan en el derecho positivo deben estar respaldadas y justificadas en los principios y fines del propio ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, la Carta Política no solo avala este tipo de procedimiento para la elección de funcionarios de libre nombramiento y remoción y de los que se encuentran sometidos a un período fijo como los personeros entre otros, sino que, además, sus finalidades justifican su aplicación en las hipótesis que cuestiona el demandante. Por un lado, este mecanismo de vinculación facilita y promueve la consecución de los fines esenciales del Estado, en la medida en que su objeto es justamente la identificación de las personas que reúnen las condiciones para ejercer óptimamente el respectivo cargo, y que, por tanto, pueden contribuir eficazmente a lograr los objetivos y metas de las entidades públicas. Por otro lado, por tratarse de procedimientos abiertos, reglados y formalizados, en los que las

decisiones están determinadas por criterios y pautas objetivas, garantizan los derechos fundamentales de acceso a la función pública, el debido proceso en sede administrativa, y al trabajo. Finalmente, por excluir las determinaciones meramente discrecionales y ampararse en criterios imparciales relacionados exclusivamente con la idoneidad para ejercer los cargos en las entidades estatales, aseguran la transparencia en la actuación del Estado y el principio de igualdad.

En otras palabras, el concurso para la provisión de cargos de servidores públicos que no son de carrera administrativa se encuentra avalado en virtud del reconocimiento constitucional explícito y en razón de los fines estatales y los derechos fundamentales por cuya realización propende.³⁰

De otro lado y respecto de la facultad constitucional que corresponde a los concejos municipales y distritales para realizar la elección objeto de debate y sus consecuencias, señaló:

Por un lado, el texto constitucional no estableció un procedimiento específico para la elección de los personeros. La norma que atribuye al concejo la función de elegirlos, es una disposición de orden competencial, a partir de la cual no pueden extraerse conclusiones de naturaleza procedimental.

Por otro lado, las acusaciones por el debilitamiento del principio democrático parten de una concepción de los concejos municipales que no se ajusta a la normativa superior. En efecto, los accionantes argumentan que, en tanto los concejales son elegidos a través del sufragio, como representantes de la voluntad general, sus decisiones deben ser adoptadas a partir de dinámicas abiertas y

³⁰ *Ibíd.*

flexibles, y no a partir de procedimientos rígidos que bloquean el debate y la deliberación pública. Este argumento supone que la Carta Política se adhiere únicamente al paradigma de la democracia representativa, cuando el ordenamiento superior reconoce el principio en términos amplios y generosos, admitiendo también la democracia sustancial, la democracia deliberativa y la democracia participativa. ³¹

Para finalizar, la Corte Constitucional indica que la realización del concurso por parte de la Procuraduría vacía de contenido las atribuciones de raigambre constitucional adjudicadas a los Concejos Municipales, pues quedaría transferida la elección a un tercer órgano en contravía del sistema de competencias dispuesto por la Constitución Política de 1991, lesionando por demás la autonomía de los entes territoriales.

Como consecuencia de lo anterior, fueron declarados inexecutable los incisos 2, 4, y 5 del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, motivo por el cual la propuesta legislativa surgida finalmente se concreta así:

ARTÍCULO 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. Elección. Los concejos municipales según el caso, elegirán personeros para períodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero en que inicia su período constitucional, previo concurso público de méritos, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

³¹ *Ibidem.*

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

*Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano”.*³²

Al tenor del artículo anterior, debe surtirse en la actualidad el procedimiento para la elección de personeros municipales y distritales, sin embargo, cabe advertir por parte del investigador, que dicha normativa surgió con posterioridad al inicio del presente trabajo investigativo, situación que no resta valor a la investigación adelantada toda vez que se estudia y se cuestiona en el presente escrito, el procedimiento dispuesto en la normativa anterior, así como otra serie de desaciertos contenidos en la nueva legislación, pues es evidente que aunque se pensaba que esta nueva norma sería el remedio jurídico para hacer frente a las irregularidades en la lección de tan prestigiosa figura, continua dando oportunidad y ocasión para seguir manejando en contra de los principios de transparencia, autonomía, independencia e idoneidad.

Posterior al surgimiento de la ley 1551 de 2012 y de la sentencia de la Corte Constitucional C -105 de 2013, se expide el decreto 2485 de 2014, por parte del

³² Ibidem.

presidente de la República por medio del cual se fijan los estándares mínimos para el concurso público y abierto de méritos para la elección de personeros municipales; no obstante en el año 2015, fue promulgado el Decreto 1083 de 2015, mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, normativa que en su título 27 deroga al citado Decreto 2485, al disponer allí los “*estándares mínimos para la elección de personeros municipales*”, en donde se indica su objeto al siguiente tenor:

El presente decreto compila en un sólo cuerpo normativo los decretos reglamentarios vigentes de competencia del sector de la función pública, incluidos los atinentes a las siguientes materias: empleo público; funciones, competencias y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional y territorial; administración de personal, situaciones administrativas; capacitación; sistema de estímulos; retiro del servicio; reformas de las plantas de empleos; gerencia pública; comisiones de personal; Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP; sistemas específicos de carrera de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, de las Superintendencias y de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL; Sistema de Control Interno; Modelo Integrado de Planeación y Gestión; Sistema de Gestión de Calidad; Trámites; Premio Nacional de Alta Gerencia y Banco de Éxitos; régimen de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, entidades territoriales y entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa por ciento (90%) del capital social, estándares mínimos para elección de personeros municipales; designación de los directores o gerentes regionales o seccionales o quienes hagan sus veces en los establecimientos públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional; designación del comisionado de la Comisión Nacional

*del Servicio Civil; normas relativas al trabajadores oficiales; y cesantías para los Congresistas. (subrayado fuera de texto)*³³

La mencionada norma, indica en su título 27, que el personero municipal o distrital será elegido de la lista resultante del proceso de selección público y abierto adelantado por el concejo municipal o distrital, órgano que deberá efectuar los trámites pertinentes para ello a través de universidades o instituciones de educación superior de connotación pública o privada, o, con entidades especializadas en procesos de selección de personal, cuyas etapas deben observar criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones.³⁴

En seguida señala, las etapas de las que debe estar compuesto el concurso de méritos para elegir personeros municipales y distritales, para lo que indica que deberán ser las siguientes³⁵:

a) Convocatoria. La convocatoria, deberá ser suscrita por la Mesa Directiva del Concejo Municipal o Distrital, previa autorización de la Plenaria de la corporación. La convocatoria es norma reguladora de todo el concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento del concurso, las etapas que deben surtirse y el procedimiento administrativo orientado a garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.

³³ Decreto 1083 de 2015. Artículo 2.1.1.1.

³⁴ *Ibidem*. Artículo 2.2.27.1

³⁵ *Ibidem*. Artículo 2.2.27.2.

La convocatoria deberá contener, por lo menos, la siguiente información: fecha de fijación; denominación, código y grado; salario; lugar de trabajo; lugar, fecha y hora de inscripciones; fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos; trámite de reclamaciones y recursos procedentes; fecha, hora y lugar de la prueba de conocimientos; pruebas que se aplicarán, indicando el carácter de la prueba, el puntaje mínimo aprobatorio y el valor dentro del concurso; fecha de publicación de los resultados del concurso; los requisitos para el desempeño del cargo, que en ningún caso podrán ser diferentes a los establecidos en la Ley 1551 de 2012; y funciones y condiciones adicionales que se consideren pertinentes para el proceso.

b) Reclutamiento. Esta etapa tiene como objetivo atraer e inscribir el mayor número de aspirantes que reúna los requisitos para el desempeño del empleo objeto del concurso.

c) Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones del empleo.

El proceso público de méritos para la elección del personero deberá comprender la aplicación de las siguientes pruebas:

1. Prueba de conocimientos académicos, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior al 60% respecto del total del concurso.
2. Prueba que evalúe las competencias laborales.
3. Valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, la cual tendrá el valor que se fije en la convocatoria.

4. Entrevista, la cual tendrá un valor no superior del 10%, sobre un total de valoración del concurso.

Para efectos de los anteriores elementos, deberá garantizarse la publicidad de la convocatoria a través de medios que garanticen su conocimiento y permitan la libre concurrencia, de conformidad con el reglamento del respectivo concejo municipal o distrital o atendiendo al contenido del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo atinente a la publicidad de los avisos, distribución de volantes, inserción en otros medios, publicación en la página web, por bando y a través de un medio masivo de comunicación de la entidad territorial. La normativa dispone además que la publicación de la convocatoria deberá efectuarse por lo menos con diez (10) días calendario de anterioridad al inicio de la fecha de inscripciones.³⁶

Así las cosas, para la realización del concurso de personero, los concejos municipales de un mismo departamento que pertenezcan a la misma categoría, podrán celebrar convenios interadministrativos asociados o conjuntos con organismos especializados técnicos e independientes, dentro de la propia Administración Pública para los siguientes propósitos:

1. La realización parcial de los concursos de personero, los cuales continuarán bajo su inmediata dirección, conducción y supervisión.
2. El diseño de pruebas para ser aplicadas simultáneamente en los distintos procesos de selección convocados por los municipios suscribientes.

³⁶ *Ibidem*. Artículo 2.2.27.3.

En tales convenios, los concejos participantes unificarán los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional, centralizando su evaluación en una única instancia.³⁷

A partir del resultado de las pruebas, cada concejo municipal o distrital elaborará en estricto orden la respectiva lista de elegibles, con la cual deberá cubrirse la vacancia del empleo con la persona que ocupe el primer lugar en la respectiva lista; es categórica la norma al señalar que el concurso público de méritos descrito en la ley para los efectos que se estudian no implica el cambio de la naturaleza jurídica del empleo.³⁸

Nótese como la nueva norma, continúa dejando en grado de discrecionalidad y subjetividad un 10% del total del porcentaje en manos del concejo municipal, órgano que tendrá potestad para realizar una entrevista, cuya calificación no podrá superar dicho límite, pero que aun así puede constituirse como un rango decisivo en la elección, aunado a la posibilidad de contratar el concurso con entidades no definidas por la legislación, lo que permite que la Corporación Municipal, se sitúe en un espectro muy amplio para ello, pues aunque la norma habla de que la entidad sea pública o privada debe ser idónea, no refiere requisitos de experiencia o similares, que orienten u obliguen a los concejos municipales.

A criterio del autor, el elemento subjetivo debió haberse suprimido del procedimiento de elección de personeros municipales o distritales en la nueva legislación, pues evidentemente lo que se busca es una elección basada en criterios de objetividad que asegure el correcto cumplimiento por parte de los elegidos.

³⁷ *Ibidem*. Artículo 2.2.27.6.

³⁸ *Ibidem*. Artículos 2.2.27.4 y 2.2.27.5

La inconformidad, tiene asidero en situaciones de hecho que se presentan en la realidad y cotidianidad de los entes del Estado, en donde los concursos de méritos son hechos con total abolición del criterio subjetivo de selección, tanto así, que en la actualidad se implementa una prueba de competencias de tipo comportamental la cual es aplicada de manera escrita en conjunto con la prueba de conocimientos, medida que pudo ser tenida en cuenta por el legislador para evitar y desterrar la práctica clientelista y corrupta que permite el grado de la discrecionalidad en la elección de personero municipal y distrital y que después de las novedades normativas se siguen presentando.

B. CALIDADES O REQUISITOS PARA SER DESIGNADO PERSONERO MUNICIPAL. SU DISCRIMINACION E INEQUIDAD.

Ahora bien, importante es señalar que se hará referencia en primer lugar a las calidades exigidas para fungir como personero municipal de acuerdo con la Ley 136 de 1994, antes de la modificación introducida por la Ley 1551 de 2012, así las cosas, el artículo 173 de la Ley 136 de 1994, antes de la modificación surgida en el año 2012, indicaba lo siguiente:

***Artículo 173o.** Calidades. Para ser elegido personero en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y ser abogado titulado.*

En los demás municipios se podrán elegir personeros quienes hayan terminado estudios de derecho.

Como se puede ver, la ley fijaba como requisitos para postularse como personero municipal o distrital, calidades que no requerían ninguna otra especialidad o

condición, más que la de ser abogado, incluso disponiendo para los municipios distintos a las categorías especial, primera y segunda, solamente haber terminado los estudios de derecho.

La interpretación especialmente del inciso anterior, determina entonces que en los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, se podían elegir como personeros potenciales abogados que hubieran terminado apenas estudios de derecho, situación que viola los principios constitucionales específicos de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Hecha la observación anterior, es el momento para definir cada una de las calidades exigidas en otrora para ser personero municipal, la primera de ellas referida a la condición de colombiano por nacimiento, para lo cual se hará referencia al artículo 96 de la constitución Política de Colombia:

Artículo 96. Modificado Acto Legislativo N° 1 de 2002, artículo 1º. Son nacionales colombianos:

1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.

2. Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;

b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y;

c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

Aunado a lo anterior, para efectos de demostrar la nacionalidad colombiana, la ley 962 de 2005 en su artículo 38 dispuso que puede hacerse con la cédula de ciudadanía para las personas mayores de dieciocho (18) años, la tarjeta de identidad para quienes no tienen la mayoría de edad y son mayores de catorce (14) años, o el registro civil para quienes aún no tienen los catorce (14) años, expedidos los anteriores documentos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En lo que se refiere a la calidad de ciudadano en ejercicio, la Corte Constitucional se ha referido al siguiente tenor:

(ii) El segundo requisito consiste en ostentar la calidad de ciudadano, adquirida por los nacionales colombianos cuando alcanzan la mayoría de edad, que mientras la ley no disponga otra cosa se da a partir de los dieciocho años (art. 98 CP). Como es sabido, la cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil es el documento que permite la identificación de las personas, el ejercicio de sus derechos civiles y la participación de los ciudadanos en la actividad política.³⁹

Ahora bien, como se advirtió en las líneas precedentes, existe una diferenciación de requisitos para acceder al cargo de personero municipal de acuerdo con la categoría del municipio, supuesto jurídico con el que el investigador no está de acuerdo, muy a pesar de las justificaciones realizadas por parte de la Corte Constitucional al respecto:

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-591 de 2012. Jorge Iván Palacio Palacio.

La Corte considera que la doctrina desarrollada en la anterior sentencia también es suficiente para mostrar que carece de fundamento el segundo cargo, según el cual, es violatorio de la igualdad que la ley consagre requisitos distintos para ser personero en las distintas categorías de municipios. Así, el actor sostiene que el legislador no puede tomar en consideración la categoría de los municipios para determinar las calidades de los personeros, ya que en la estructura de la rama judicial no existen magistrados o jueces según los municipios en donde desempeñan sus funciones. Sin embargo, ese argumento no tiene sustento en la Carta pues, como ya se señaló, el personero no tiene la calidad de agente del ministerio público, en los términos del artículo 280 superior, por lo cual, no tiene por qué tener los mismos requisitos que los funcionarios judiciales. Además, los personeros son funcionarios del orden municipal, mientras que los funcionarios judiciales tienen carácter nacional, a pesar de que ejerzan sus atribuciones conforme a un reparto territorial de competencias. Por ello, es normal que la ley establezca requisitos uniformes nacionalmente para ser juez, por tratarse de servidores públicos del orden nacional, mientras que ese principio no se aplica a los personeros municipales, que son servidores de carácter local. La Corte comparte entonces los planteamientos de los intervinientes y de la Vista Fiscal, en cuanto consideran que si los personeros municipales no son, en sentido estricto, agentes del ministerio público, ni ejercen esencialmente funciones judiciales, tampoco puede predicarse de ellos la aplicación de los mismos requisitos de las autoridades judiciales ante quienes actúan.⁴⁰

En dicho pronunciamiento se refiere la Corte Constitucional, al hecho de que es la propia Carta Política la que avala la categorización de los municipios en su artículo 320, lo que abre el espectro para que el legislador defina diferentes tipos de personerías y requisitos para acceder a ella:

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización y gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros. La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios.⁴¹

En lo que se refiere a la categoría de abogado titulado, la doctrina señala que es abogado quien ejerce profesionalmente la defensa jurídica de una de las partes en un juicio en cualquier área de la jurisdicción, y quien ha obtenido un título profesional universitario que avala su idoneidad para actuar en la sociedad, que lo necesita para solucionar o mejor aún, prevenir sus conflictos jurídicos. De acuerdo con la Constitución Política de 1991, puede inferirse que el abogado es el profesional del derecho que ha adelantado sus estudios en las ciencias jurídicas en una universidad pública o privada debidamente avalada por el ordenamiento jurídico, quien ha cumplido con todos los requisitos académicos y administrativos, indicados⁴². Por su parte la Corte Constitucional se ha referido así a la práctica de la abogacía:

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴² Procuraduría General de la Nación. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros Municipales. Bogotá. Agosto. 2010.

En el Decreto 196 de 1971, por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía, se consagra en el artículo 1° que la abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia. También se consagra que la principal misión del abogado es defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares.⁴³

Aunado a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, señaló otras cualidades y calidades que deben tener las personas a ocupar el cargo de personeros municipales⁴⁴:

- 1. Liderazgo. Capacidad para guiar, dirigir y controlar la conducta o las actitudes de otras personas, inherentes a un cargo determinado, pero también para interpretar los intereses de la sociedad y para proponer soluciones a sus demandas y requerimientos.*
- 2. Capacidad de toma de decisiones. Elegir de manera planeada, estructurada y autónoma entre diferentes situaciones la que más se ajuste para la optimización de beneficios propios y comunes en el momento preciso.*
- 3. Relaciones interpersonales. Capacidad para trabajar de forma objetiva, responsable, con colaboración, apoyo, entendimiento y sinergia en las acciones que involucran a diferentes personas.*
- 4. Habilidades de planeación. Habilidad para organizar y preparar en un tiempo determinado los recursos necesarios para la consecución de los objetivos, ordenando por prioridades la ejecución de tareas para obtener los mejores resultados.*
- 5. Pensamiento estratégico. Capacidad para comprender rápidamente los cambios del entorno, las oportunidades de servicio, las amenazas competitivas y las*

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-143 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁴ Procuraduría General de la Nación. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros Municipales. Bogotá. Agosto. 2010.

fortalezas y debilidades de su propia organización a la hora de identificar la mejor respuesta estratégica para la entidad.

6. *Calidad humana y sensibilización social. Hace relación al conjunto de características del actuar, el pensar e interpretar el devenir de las personas y las comunidades, en particular las más vulnerables, que motivan y conllevan a un ejemplar trabajo de dedicación y compromiso permanente e inquebrantable con la moral del mandato de la personería.*

Al tenor de lo anterior, se encontraba estructurado el acápite de calidades para fungir como personero municipal o distrital; aunque la ley 1551 de 2012, no fue modificatoria del artículo 173 de la ley 136 de 1994, si introdujo variaciones en las calidades que en la actualidad se requieren para ser Personero Municipal, pues incluyó en el artículo 170 de la citada ley lo siguiente:

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

Como puede verse, se agrega como requisito el título de posgrado para los municipios de categoría especial, primera y segunda; así como se exige para los municipios de tercera, cuarta y quinta categoría el título de abogado, disponiendo que en las demás categorías, es decir en la sexta, podrá participar en el concurso de méritos personal egresado de las facultades de derecho.

Tal como se ve, se mantiene en la actualidad a pesar de que se intentó buscar un mecanismo que asegure la idoneidad de la persona a fungir como personero, la desigualdad entre los municipios de acuerdo con la categorización de cada uno de

ellos, por lo que se recalca el inconformismo, debido a que de esta manera injusta, no es posible garantizar a la población la defensa idónea de sus intereses por las razones que se expusieron y fueron crítica de la legislación anterior, más bien debió propenderse por construir una legislación más exigente y menos permisiva en tratándose de la elección de una personalidad de gran trascendencia para la vida de los colombianos, quienes crecen e interactúan en una sociedad desigual, marginada y en decadencia, que necesita de servidores públicos idóneos por sus conocimientos y su experiencia comprobadas y comprometidos con las luchas sociales que propendan por la garantía y el reconocimiento de la dignidad humana.

CAPÍTULO CUARTO: DESACIERTOS DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES SEGÚN LA NORMATIVIDAD POSTERIOR A LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

En el presente capítulo a desarrollar, son propicios y procedentes para definir cada uno de los elementos que se dieron en las elecciones de personerías enunciadas, del periodo, en el periodo 2012 – 2015 y el periodo 2016 – 2019 vigente.

Estos aspectos son relevantes para el presente trabajo de grado, en la medida que con estos dos casos especiales, se busca demostrar, que así se cambien las leyes, así la Honorable corte constitucional haya sentado sus preceptos y conceptos, la procuraduría haya acompañado el proceso, así se haya disminuido el porcentaje de las facultades discrecionales otorgadas a los concejales municipales y distritales que son los que finalmente eligen a los personeros, sigue existiendo el riesgo de las influencias y los mecanismos burocráticos dentro del proceso para llevar a cabo la elección de personeros de los municipios y distritos especiales de Colombia, como se demostrará, del análisis crítico, de las recomendaciones y también en el Capítulo de las conclusiones y recomendaciones del investigador.

A. ELECCION DE PERSONERO EN VIGENCIA DE LA LEY 136 DE 1994.

En aplicación de la Ley 136 de 1994, la elección de personero Municipal se llevó a cabo mediante la aplicación de un elemento de subjetividad en cabeza de los concejales demasiado amplio y suficiente, pues el estudio de la hoja de vida y sus antecedentes ascendía a un puntaje de 70% y reservaba el restante 30% para ser valorado en el momento de la entrevista, lo que quiere decir que en vigencia de la

Mencionada norma, la elección se definía de acuerdo al criterio de cada concejal, el cual no garantizaba el principio de objetividad.

El Manejo definitivo que el concejo le daba en la calificación de puntajes en la entrevista, significaba el elemento de subjetividad y de direccionamiento en muchas partes del país frente al aspirante que debía seleccionarse, el manejo se definía colocándole un puntaje más alto en la entrevista al aspirante indicado, lo suficiente y necesario para que en la suma integral resultara el mayor con diferencia marcada.

En conclusión el mecanismo utilizado por los concejos Municipales para elegir personero Municipal, no garantizaba ni garantizo un procedimiento objetivo y transparente como debe ser y como lo indican los principios constitucionales, especialmente los principios de idoneidad, transparencia, autonomía e independencia.

Así las cosas, el personero elegido bajo la luz de la Ley 136 de 1994, dejaba muchas dudas y sinsabores y supuestamente el elegido era el determinado y recomendado del ejecutivo de turno y en tal sentido la Ley ya referida se convirtió en un sofisma de distracción para hacer ver que la elección de personero distrital y municipal, se hacía en cumplimiento de los principios constitucionales y legales de transparencia, independencia, autonomía y moralidad, pero que en la práctica, estos principios y su aplicación estuvieron demasiado cuestionados, pues finalmente los elegidos necesariamente no eran los más idóneos a la hora de estudiar su palmeres académico, experiencia profesional y antecedentes personales, sino que muchas veces el elegido era uno con menos palmeres frente a los tres elementos de referencia.

La corrupción y el tráfico de las influencias en las entidades territoriales locales y regionales es tan alarmante, que el problema no es de leyes sino de comportamientos humanos, de principios éticos y de valores de moralidad, que la Ley, la constitución y los tratados no pueden corregir. Que, aunque se promulguen nuevas normas, pero no se cambien las costumbres y las prácticas de los servidores, de nada servirá, se continuara permeando la influencia a la hora de la elección de los órganos de control, para atarlos a la presión de no controlar y hacerse los del ojo visco y el oído sordo.

B. ELECCION DE PERSONERO MUNICIPAL EN VIGENCIA DE LA LEY 1551 DE 2012.

Para el mes de noviembre del año 2015 se abrieron las convocatorias para la elección de personeros en Colombia, en cumplimiento de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 2485 de 2014, derogado por el Decreto 1083 de 2015, situación que hizo que la mayoría de Concejos Municipales contrataran el proceso de elaboración y realización de las pruebas de conocimiento escrita a través de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, proceso que se llevó a cabo con los resultados que ya conocemos, elecciones con algunos cuestionamientos y demandas, como por ejemplo las elecciones de personero de los municipios de Floridablanca, Rionegro, Yopal, Tunja, y Sogamoso entre otros.

La mayoría de los municipios en Colombia, contrataron la realización de la prueba escrita, con la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, algunos otros municipios contrataron con entidades diferentes sin mucho examen de idoneidad y de experiencia en el tema.

Como referencia y aspecto factico, la Escuela Superior de Administración Publica ESAP, llegado el día y la hora, cito a todos los participantes seleccionados a

diferentes ciudades capitales de departamentos y en cumplimiento de los principios de seguridad fueron enviados cada uno de los pliegos a través de compañía de servicios de seguridad y transporte de valores, la cual transportó cada uno de los pliegos de las pruebas cumpliendo el protocolo de seguridad, como fue la entrega de los mismos debidamente embalados y rotulados con los nombres de cada aspirante, en cadena de custodia y sellados, que dieron la sensación de que el proceso era seguro y garante, pues además de los anteriores protocolos, en el sitio o aula de la entidad pública escogida, previo al desarrollo e inicio de la prueba de conocimientos, la entidad procedió a verificar la identidad de los participantes con la verificación del documento Cedula de Ciudadanía, y la toma de la huella dactilar, con el objeto de minimizar los eventos de posible suplantación.

Sin embargo, existieron municipios a través de sus concejos municipales, que decidieron no contratar su proceso con la ESAP, sino que lo hicieron con otras entidades.

La nueva normatividad, aunque disminuyó el porcentaje de subjetividad a la hora de calificar la entrevista por los concejales del Municipio, se sigue dando el fenómeno de manejo y supuesto trámite influenciado que no permite la garantía de transparencia a la hora de elegir Personero Municipal, al más idóneo y al más capaz de acuerdo a su perfil académico y de acuerdo a su experiencia.

En la última elección de personeros municipales realizada en Colombia a través de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, al menos se realizó un procedimiento que cumplió los mínimos protocolos de seguridad, pues como vuelve y se reitera, los pliegos fueron enviados a las sedes donde se convocaron a los aspirantes, mediante empresas de transporte de valores, con los documentos en cadena de custodia, debidamente embalados, en sobre sellados debidamente

marcados con el nombre y la identidad de cada aspirante, situación que no ocurrió con el caso particular que se ha escogido para su análisis.

Como referente y como aspecto de reiteración, en el sentido que la nueva normatividad tampoco está garantizando los principios que se han determinado como no cumplidos y no garantizados en el presente trabajo de investigación, son los casos de las capitales importantes de Boyaca, como son la ciudad de Tunja y la Ciudad de Sogamoso donde por parte del Honorable concejo de Estado han declarado la nulidad de las elecciones, como consecuencia de irregularidades en el proceso de selección y de elección.

Así las cosas, considera el autor del presente trabajo, que la forma irregular con que en Colombia se han venido eligiendo los agentes del Ministerio Público – Personeros Municipales y Distritales en los últimos 23 años en vigencia de la ley 136 de 1994 y sus reglamentarias, – es una de las causas del más delicado flagelo que le sucede a Colombia llamado Corrupción, precisamente porque el funcionario y sus dependientes – Alcalde y secretarios de despacho - a quienes se les debe ejercer un control serio, es quien decide a quien hay que elegir y en estas condiciones el control y la veeduría se convierte en un asunto de saludo a la bandera lamentablemente.

C. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS NUEVAS DISPOSICIONES NORMATIVAS PARA LA ELECCIÓN DE PERSONEROS MUNICIPALES DE ACUERDO CON LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES A LA LEY 136 DE 1994.

Las personerías municipales y distritales, tal como ha quedado esbozado a lo largo del trabajo de tesis, son entidades dispuestas por el Estado colombiano a las que se les ha asignado una serie y extensa variedad de funciones, que tienen

asidero en la misma Constitución Política de 1991, en las Leyes estatutarias, orgánicas y ordinarias, en las ordenanzas, en los acuerdos, en las resoluciones y en la doctrina, son consideradas de gran calado y trascendencia para la vida de los ciudadanos asociados en el Estado, toda vez que en la cotidianidad la comunidad se sirve de ellas, de modo que acuden allí por el grado de incidencia que estas entidades tienen en diferentes ámbitos como el social y el legal, en procura de la materialización de los derechos contenidos en la carta política e instrumentos de resorte internacional, y en el aseguramiento frente al cumplimiento de las normas por parte de los particulares y los servidores del Estado.

No obstante, los procedimientos implementados a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991, no han sido del todo acuciosos cuando se trata de designar a los personeros municipales y distritales, afirmación posible de hacer luego de observar y detallar las disposiciones normativas que se refieren a la materia y que no han permitido que para estos cargos se elijan a personas idóneas, quienes puedan materializar y cumplir con las expectativas que la esencia del mismo cargo amerita, bajo el entendido de que las instituciones al servicio del Estado están dispuestas para hacer efectivos los fines del Estado social de Derecho, desde la expedición de la ley 136 de 1994 hasta el día de hoy, inclusive con los ajustes que introdujo la ley 1551 de 2012.

De una parte, muy claramente se escribió acerca de la importancia de designar como personero municipal o distrital a una persona en quien confluyan diferentes requisitos, no solamente de tipo académico sino además de carácter ético que permitan asegurar que el desempeño en sus labores será el requerido para cumplir con los fines propuestos, forma bajo la que se inscribe el Estado Colombiano, no obstante, el legislador en el tema objeto de estudio parece no

haber sido consciente de las necesidades que requiere el perfil del personero municipal.⁴⁵

De otra parte, se habló acerca de que las normas vigentes no han sido del todo rigurosas cuando se trata de garantizar un procedimiento transparente para tal designación, pues uno de los desaciertos que se evidencia se refiere al otorgamiento de discrecionalidad al órgano que lo elige, que es el Consejo Municipal y distrital, ya que aún con posterioridad a la reforma y ajustes hechos por la Ley 1551 de 2012, no logró eliminarse el grado de subjetividad del órgano elector, situación que contraría los principios contenidos en el artículo 209 Superior, los cuales están allí dispuestos no como mero pragmatismo, sino con el objetivo de que redunden en la función administrativa de los servidores del Estado.

46

Desde la ley 136 de 1994 puede notarse la manera desigual y discriminatoria como se establecieron las calidades para ser elegido personero municipal o distrital, pues en principio se dijo que para los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda, se requería ser colombiano por

⁴⁵ La Corte Constitucional ha señalado sistemáticamente que el artículo 123 de la Carta Política prescribe que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. En esa dirección, el numeral 23 del artículo 150 establece que el legislador expedirá las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. (i) De acuerdo con las normas citadas, es competencia del legislador regular la función pública y establecer los requisitos, exigencias, condiciones o calidades que deben reunir las personas que aspiran a ejercerla, así como el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a que ellas están sujetas. (ii) El ejercicio de esta potestad del legislador tiene como misión proteger el interés general, garantizar el cumplimiento de la función administrativa en los términos del artículo 209 Superior, y buscar el aseguramiento de los fines esenciales del Estado, establecidos en el artículo 2 de las Constituciones. Corte Constitucional. Sentencia C-257 de 2013. C.P: Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁶ En concreto, el artículo 209 precitado establece una serie de principios que irradian el ejercicio de la función administrativa: los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (iii) Con el fin de asegurar el cumplimiento de estos principios, el Constituyente permitió que el legislador definiera estrictas reglas de conducta dirigidas a garantizar la moralidad pública y el ejercicio de las funciones atribuidas a los servidores públicos, bajo el parámetro de la defensa del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado (Arts. 122, 124 a 129 C.P.).

nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado, siendo categórica la misma ley al referirse, que, en los demás municipios se podían elegir como personeros a quienes hubieran terminado apenas estudios de derecho.

No resulta proporcional desde el punto de vista del autor, la diferenciación en los requisitos que exige la ley para acceder al cargo de personero municipal o distrital dependiendo de la categorización del municipio, pues si bien es cierto los municipios por disposición de la ley están diferenciados por categorías, no por la misma razón se han hecho diferenciaciones respecto de las funciones o responsabilidades de los personeros municipales o distritales, lo que a todas luces permite colegir, que no debe la ley realizar este tipo de miramientos discriminatorios cuando el papel social que despliega el citado funcionario reviste de la misma importancia en cualquier entidad territorial del país. Lo anterior, si se tiene presente que debe procurarse por la profesionalización de la función pública, hecho que permitirá garantizar que los funcionarios que acceden a determinado cargo se encuentran habilitados para asumir las cargas que el ejercicio de la función requiere, así como para certificar el cumplimiento de sus deberes, tal como lo señala el Consejo de Estado:

“Para acceder a la función pública, las personas deberán acreditar los requisitos exigidos para el respectivo cargo, sin los cuales no podrá hacerse su posesión. En el caso de estudios y formación profesional, deberá acreditarse la posesión de los títulos exigidos en cada caso, expedidos por las instituciones educativas habilitadas para ello. Todo lo anterior, en el contexto de la profesionalización de la función pública, significa que la exigencia de títulos académicos está directamente relacionada con el conocimiento de un saber que habilita a quien lo tiene para asumir las responsabilidades inherentes al ejercicio de una tarea pública, especialmente en determinados niveles de la Administración, en los que se asumen funciones de especial importancia para la sociedad. Ya sea en la construcción de obras, prestación de servicios, administración de recursos públicos, planeación, gestión de personal, etc., la acreditación del título profesional en los casos en que se exija, permite al

*Estado tener la certeza de que quienes ejercerán esa función, tienen competencias académicas suficientes para ello, con las cuales se garantizan niveles mínimos de atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad".*⁴⁷

De acuerdo con el anterior pronunciamiento, ¿porque entonces para unos municipios se avala que la persona a fungir como personero tenga título profesional en derecho y en otros municipios por pertenecer a otras categorías basta con la terminación de materias?. El anterior interrogante, permite observar cómo la ley aprueba que no se garanticen premisas como la de idoneidad para el desempeño en el caso que nos ocupa del cargo de personero municipal, pues la ley que regula la materia deja permear por la categorización de los municipios para implementar requisitos de acceso al cargo dependiendo de si se trata de municipios clasificados como de especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta o sexta categoría, cuando la diferenciación de dichas entidades territoriales no debiera incidir en ningún grado para ello, puesto que como quedó descrito, las funciones a lo largo y ancho del territorio nacional son las mismas para el personero municipal sea de la categoría que sea la entidad, muestra de ello es que por ejemplo, las directrices emitidas por la Procuraduría General de la Nación son hechas para las personerías en general, sin distinción de la categoría, bajo el entendido de que su función social reviste de la misma importancia en cualquier municipio del territorio colombiano. ¿Para mostrar algo que nos ubica en la realidad, sucede con el asunto de las comisarías de familia o de los juzgados municipales que cumplen cada uno y en su competencia, las mismas funciones en cada municipio del ámbito nacional sin importar la categoría en que se clasifican, será que un juez civil o un comisario de familia, administra justicia y hace cumplir la Ley de Infancia y de adolescencia más o menos teniendo en cuenta la estratificación o clasificación del municipio donde funciona? Eso es inaudito y eso es de un yerro de bulto injustificado, la administración de justicia, la

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del veintitrés (23) de septiembre de 2010. C.P: William Zambrano Cetina.

aplicación de la Constitución y del ordenamiento jurídico es un asunto unificado del nivel nacional y no esta discriminado de acuerdo a la categoría del municipio, o sea defender un derecho fundamental, social, económico o político o cualquier otro que sea en favor de una persona, es igual su trascendencia y su dignidad sea el municipio que sea.

A juicio del autor, la disposición referida se encuentra en contravía de los principios constitucionales específicos de la función pública, como la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, los principios y finalidades de la función administrativa determinados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, especialmente, de la igualdad y de la eficiencia.

Lo anterior, si se recuerda que el personero municipal encuentra en su quehacer innumerables funciones, como la de ser defensor y promotor de los derechos humanos en su jurisdicción, ser veedor del tesoro público en la medida que en los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría se suprimieron los contralores municipales, ser vigilante de la contratación estatal y su eficiente desarrollo, controlar la efectiva prestación de los servicios públicos esenciales, acudir como agente del ministerio público a las audiencias programadas por los juzgados penales del circuito, promiscuos municipales y penales municipales que juzguen a las personas que se les indague e investigue por la supuesta comisión de delitos, con el objeto de ser garante del debido proceso, defender los derechos de las víctimas, de los victimarios y de la sociedad en general, entre otras también de gran calado que fueron descritas en el acápite pertinente.

¿Será que un ciudadano que apenas ha terminado estudios de derecho, inexperto, que tiene pendiente sus exámenes de preparatorios como requisito previo a la titulación, estará en las condiciones de representar debidamente los intereses de la sociedad y servir de garante del debido proceso como agente del ministerio público en las causas penales que se adelanten en los estrados judiciales de los

despachos ya referenciados, o en el desarrollo de todo ese mundo de funciones asignadas por el ordenamiento jurídico?. La respuesta a estos interrogantes, es el objeto para determinar por parte del autor del presente trabajo de tesis que no es posible que se cumplan en la debida forma y como lo especifica el ordenamiento jurídico, sin embargo, este tema es objeto de profundización a través del desarrollo de los capítulos de conclusiones, del análisis crítico y de las recomendaciones del autor.

De conformidad con los planteamientos anteriores, surge otro interrogante ¿Un funcionario elegido personero, inexperto, y en formación de sus conocimientos por su falta de bagaje jurídico y experiencia en el ejercicio profesional, que debe interactuar en las causas penales – por citar algunos ejemplos - de extorsión, secuestro, homicidio, violencia intrafamiliar, acceso carnal violento con menor de 14 años, actos sexuales abusivos con menor de 14 años, hurto en todas las modalidades, lesiones personales, en los delitos sexuales donde las víctimas y los victimarios son menores de edad mayores de 14 años, entre otros, podrá representar en debida forma los intereses de la sociedad y de las mismas partes?

Evidentemente, un estudiante de derecho que haya terminado apenas sus estudios o materias de derecho, sin haberse graduado, sin tarjeta profesional, no puede representar debidamente y con la idoneidad, experiencia y bagaje necesarios, los intereses de los ciudadanos comprometidos en los procesos penales y demás ámbitos en donde tiene injerencia el personero municipal como garante de los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho.

Por citar otro ejemplo, como puede ser de sustento en la lógica y en el argumento jurídico, que el artículo 80 del Código de la Infancia y de la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, exige que para ser Comisario o defensor de familia de cualquier municipio de Colombia, se requiere ser abogado en ejercicio y con tarjeta profesional vigente, con una especialización en derecho de Familia, Derecho

Administrativo, Derecho Procesal o Derecho Constitucional, funcionario éste con las nombradas calidades, el cual se convierte en sujeto disciplinable del personero que en cualquier momento puede ser elegido, como se avizora en el parágrafo de la norma citada, sin graduarse, sin tarjeta profesional, sin finiquitar muchas veces los exámenes preparatorios, pero que se convierte en juez disciplinario, no solamente suyo, sino de todos los secretarios de despacho de la Administración Municipal, los cuales, según los manuales de funciones y requisitos deben ser profesionales en las diferentes áreas, con experiencia certificada, y en la mayoría de veces con título de posgrado.

La conclusión que a todas luces surge de la hipótesis anterior, es que esta situación no es coherente ni proporcional y en tal caso contraviene los principios de equidad, de la idoneidad, de la transparencia, de la autonomía y de la independencia en la asignación de funciones y cargos a proveer en las entidades territoriales.

Como si las funciones asignadas a los personeros de los entes territoriales municipios de categoría especial, primera y segunda, fueran funciones diferentes a los de los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, o más aun, pareciera que los habitantes y los ciudadanos de estos últimos municipios, tácitamente se entendieran de una menor categoría, situación que el autor no encuentra justificada y es desproporcionada e injustificada.

No obstante, aunque la Corte Constitucional realiza la comparación de las personerías como entes de carácter local y se refiere a que la jurisdicción tiene carácter nacional por lo que es admisible la disparidad de criterios de postulación en estas últimas, afirma el autor, el hecho de que no se comparte el criterio plasmado por el legislador al respecto, al determinar unos requisitos diferentes para los municipios que para el contexto constitucional y legal son iguales en su

naturaleza y en su significado, lo que se constituye en un yerro de inequidad y desigualdad, si se tiene en cuenta que para ejercer el cargo de personero en cualquier municipio de Colombia, no se desnaturaliza de acuerdo a la categorización del municipio, ni puede este personaje atendiendo a la categoría del municipio dejar de ejercer y cumplir sus funciones o algunas de ellas, ni adquirir un menor grado de responsabilidad cuando deja de observarlas.

Otro criterio de la elección de personero, que choca con el principio de idoneidad a juicio del investigador, tiene que ver con el órgano que lo elige, es decir, el Concejo Municipal, puesto que la ley no es muy exigente en lo que se refiere a las calidades para ser Concejal, siendo más evidente la falta de proporcionalidad de la norma en la que si se disponen criterios de formación distintos para quien aspire a la personería municipal de acuerdo con la categoría del municipio, pero no lo hace con respecto al órgano elector por el mismo motivo; para ilustrar mejor la afirmación se trae a colación la literalidad del contenido del artículo 42 dispuesto en la Ley 136 de 1994 que determina las calidades para aspirar y ser elegido concejal.

Artículo 42º.- *Calidades. Para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.*

Parágrafo. - *Para ser elegido concejal de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se requiere además de las determinadas por la Ley, ser residente del departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener residencia en la respectiva*

circunscripción por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección.

Como se desprende de la Ley 136 de 1994, los requisitos para ser elegido concejal en el territorio colombiano son los mismos, sin distinguir si se trata de municipios de especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta o sexta categoría, con la excepción que dispuso el legislador para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Así las cosas, no es justo, a criterio del investigador, que de una parte la norma no haya sido cuidadosa en definir otro tipo de calidades para quienes eventualmente serán los electores de una personalidad tan importante dentro de los municipios como es el personero municipal, pues de acuerdo con la normativa no se le exige ningún tipo de formación académica a los aspirantes al Concejo Municipal, quienes si evalúan el desenvolvimiento en la entrevista de los aspirantes a la personería, de acuerdo con la Ley 136 de 1994 antes y después de la modificación introducida por la Norma 1551 de 2012.

La anterior crítica se reviste de relevancia para el tema objeto de estudio, si se tiene en cuenta que el ideal de la elección de los personeros municipales debía apuntar a seleccionar a una persona con idoneidad para desempeñar los quehaceres que implica una figura trascendental para la sociedad, no obstante, al no garantizar la norma igualmente unas calidades de idoneidad en el órgano que lo elige, queda desprovista tal selección de garantías que apunten a dar cumplimiento a los fines del Estado y a la forma de Estado adoptada por Colombia.

No es ecuánime que un grupo de personas, o parte de ellas, a quienes no se les exige ningún tipo de formación académica, tengan la facultad discrecional para

elegir al personero municipal y distrital, sin que tenga ningún reproche la calificación que cada uno estime conveniente dar frente al porcentaje que implica los resultados de la entrevista, pues al tenor de la Ley 136 de 1994 era del 30% y en aplicación actual de la Ley 1551 de 2012 es ahora del 10% de discrecionalidad, situación está, que no es suficiente garantía a la hora de la elección del personero.

De acuerdo con lo anterior, las falencias de procedimiento no solamente han estado dadas por los criterios diferenciadores implementados para la postulación de aspirantes a personeros municipales y distritales, sino también por la falta de incorporación de requisitos para quienes fungen como concejales municipales y el grado de discrecionalidad que se ha otorgado a dicho órgano en aspectos como el que nos ocupa, situación que choca con los principios de equidad y de transparencia, que deben atenderse en la legislación y aplicación del derecho. El principio de transparencia encuentra relevancia en palabras de la Corte Constitucional por la siguiente razón:

Así pues, el mencionado principio apunta a combatir el fenómeno de la corrupción, entendida esta, en palabras de Herbert, como "el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho". En otras palabras, la entrega de dinero, bienes o servicios, que se realiza de forma encubierta a favor de un determinado candidato, con el fin de obtener un beneficio posterior.⁴⁸

El legislador, probablemente advirtió algunas de las falencias dentro del proceso que se venía llevando a cabo hasta el año 2012, motivo por el que se expidió la ley 1551 de esa anualidad, mediante la cual – como se ha esbozado en lo precedente - no se modificó de manera sustancial el procedimiento para surtir la designación de personeros municipales y distritales.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.

No obstante, en cuanto se refiere a las calidades para postularse y ser designado personero municipal, la Ley 1551 quedó corta, ya que el avance que pretendió implementar fue demasiado tímido, si se compara con la importancia de tal elección.

Como se puede ver, el avance en realidad en lo que se refiere a este punto es un paso corto, para las necesidades que hay, pues si bien es cierto se pretendió proponer unas calidades más estrictas, también lo es que se mantiene la diferenciación de requisitos de acuerdo con la categoría del municipio del cual se vaya a ser personero.

La inconformidad del autor tiene sustento en que para ser jefe de despacho de las entidades territoriales municipales deben reunirse determinados requisitos relacionados con la formación profesional, la experiencia y otros requisitos incluidos en la hoja de vida, es decir, se exigen títulos de idoneidad, no obstante, la Ley sigue siendo permisiva en aceptar que funjan como personeros personas a quienes la ley no es categórica en exigirles títulos de formación profesional, lo que a todas luces desconoce el deber que tiene el personero municipal de vigilar, investigar e incluso sancionar a personalidades municipales a quienes si se les exige bagaje de experiencia y estudios de pregrado y de posgrado. Lo anterior, además, va en contravía de los principios del merito que hoy se les exige a todas las entidades que deben asumir el reemplazo de los funcionarios que desempeñan sus funciones de carrera administrativa y que la Comisión Nacional del Servicio civil en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 130 de la Constitución Política, en los articulo 11 y 30 de la Ley 909 de 2004 y en los artículos 2.2.6.1 y 2.2.6.3 del Decreto 1083 de 2015.

En concordancia con lo anterior, el artículo 209 de la Carta política, dispone que la función pública administrativa está al servicio de los intereses generales y se

desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El artículo 28 de la Ley 909 de 2004 determina entre otros, los principios que orientan el ingreso y el ascenso no solamente a los empleos de carrera administrativa, sino que debe ser una constante para acceder a todos los cargos donde el servidor debe asumir unas funciones con todo el criterio de la responsabilidad que puntualmente debe darle sus calidades y su idoneidad.

Artículo 28. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos;

b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole;

c) Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales;

d) Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección;

e) Especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección;

f) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos;

g) Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;

h) Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;

i) Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección.

Posiblemente en los motivos de la creación de la Ley 136 de 1994, pudo pensarse en que en los pequeños municipios no había personas formadas y con estudios en Derecho, no obstante, en la actualidad, no es admisible tal apreciación, toda vez el acceso a centros urbanos y ciudades en donde se encuentran instituciones de educación superior, máxime si se tiene en cuenta el avance y acrecentamiento de la tecnología, que llega aproximadamente a todos los rincones y sectores más apartados del territorio nacional y que es una red que facilita las relaciones de todo tipo entre los ciudadanos del Estado, incluidas las académicas. De todas maneras, en este aspecto hay que determinar que las funciones de un personero de un municipio de 1ª, 2ª, y 3ª categoría, son las mismas funciones de los personeros de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría y entonces no se entiende cual ha sido la discriminación injustificada que hace la norma.

De acuerdo con lo anterior, el desacierto del legislador continua operante en la normativa para la designación de personeros municipales y distritales, atendiendo a las calidades que se requieren para ello del artículo 173, pues no se hizo un estudio acucioso de las responsabilidades que dicha personalidad adquiere al postularse y ser seleccionado en el cargo para que de manera equitativa se determinen los requisitos para ello.

No obstante, se abona el hecho de que en la actualidad se haga tal designación mediante un concurso de méritos, que como se dijo en lo precedente, es el medio idóneo que dispuso la Constitución Política de 1991 para acceder a los cargos del Estado, ya que en alguna parte, se vacía el grado de subjetividad que tenía el Concejo municipal a quien no se le limitaba en mayor grado para la elección, pues

en la práctica esta terminaba y sigue siendo el resultado de favoritismos políticos e intereses personales, lo que en este momento se pretende sea cambiado, al menos suprimiendo definitiva y absolutamente el porcentaje discrecional al concejo y que hoy persiste en el 10% del puntaje total:

(...) aunque la elección de servidores públicos supone la realización de un procedimiento complejo que comprende distintas instancias de diversa índole, el concurso público de méritos constituye la fase medular de todo el proceso. Esto se explica por su carácter vinculante, en la medida en que, por regla general, quien obtiene la mejor calificación y ocupa el primer lugar en la lista de elegibles, tiene derecho a acceder al respectivo cargo, de modo que el ente nominador debe atenerse al orden de prelación allí previsto. En otras palabras, se trata de la etapa vertebral de la selección, en cuanto el contenido de las decisiones en torno a la designación, están en función de sus resultados.⁴⁹

Aunque se ha disminuido la facultad discrecional de los concejos municipales que imperaba en otrora con la Ley 136 de 1994, no ha sido suficiente para garantizar que la elección no sea manejada a través de intereses políticos dados al interior de grupos o sectores del concejo, sin embargo la Ley 1551 de 2012, debió quitar absolutamente todo porcentaje de discrecionalidad en la entrevista, en su defecto que todo el concurso sea objeto de examen tanto de la prueba de conocimientos como la prueba comportamental, además que esta misma norma, determinaba inicialmente que fuera la Procuraduría General de la Nación la titular para tal designación, no obstante, la Corte se refirió respecto de este punto:

(...) cuando la etapa fundamental de un proceso electivo que constitucionalmente se atribuye a una entidad territorial, se transfiere a otra del orden nacional por vía legal, se vacía de contenido la competencia constitucional. Esto significa que la disposición acusada limita la intervención de los concejos a la formalización y oficialización de una decisión

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

predeterminada por una tercera entidad del orden nacional, como la Procuraduría General de la Nación.

(...) este traslado funcional afecta el objeto institucional de los concejos. En efecto, estos órganos tienen tres tipos de roles: de un lado, cumplen funciones de tipo normativo, cuando regulan materias para el funcionamiento de los municipios y distritos, como el uso del suelo, la defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prestación de los servicios o la estructura de la administración, entre otras; por otro lado, desempeñan funciones de índole política, relacionadas con el control de la administración municipal o distrital; y finalmente, funciones relacionadas con la designación de servidores municipales o distritales, en el entendido de que uno de los componentes fundamentales de la autonomía de las entidades territoriales radica, justamente, en el derecho a gobernarse por autoridades propias, y a que el control de la conducta oficial y la promoción de los derechos humanos, sea ejercido por órganos del mismo nivel territorial.

Por esta razón, como dentro de la arquitectura constitucional la designación de autoridades públicas tiene un papel sustancial dentro de las entidades territoriales, no puede ser transferida integralmente a un ente del orden nacional, ni mucho menos puede ser considerada como una atribución accesoria y secundaria. Por tal motivo, la función asignada a la Procuraduría General de la Nación, es incompatible con el ordenamiento superior.”⁵⁰

En este punto, se salvaguarda el querer del Constituyente de 1991. Acertado es reconocer la interpretación que dio la corte constitucional a la expedición de la Ley 1551 de 2012, en lo que tiene que ver con los principios de imparcialidad e independencia con el nuevo procedimiento para la elección de personeros municipales y distritales:

⁵⁰ *Ibíd.*

De este modo, los concursos previstos en la ley deben conformarse como procedimientos abiertos en los que cualquier persona que cumpla los requisitos de ley tenga la posibilidad efectiva de participar y en los que los concejos no tengan la facultad, ni directa, ni indirecta, de definir previamente un repertorio cerrado de candidatos. Es decir, debe existir una convocatoria pública que permita conocer de la existencia del proceso de selección, así como las condiciones para el acceso al mismo. De igual modo, tanto los exámenes de oposición como la valoración del mérito deben tener por objeto directo la identificación de los candidatos que se ajustan al perfil específico del personero. Esto significa, por un lado, que los criterios de valoración de la experiencia y de la preparación académica y profesional deben tener una relación directa y estrecha con las actividades y funciones a ser desplegadas por los servidores públicos y, por otro, que la fase de oposición debe responder a criterios objetivos que permitan determinar con un alto nivel de certeza las habilidades y destrezas de los participantes. Por lo demás, la oposición y el mérito deben tener el mayor peso relativo dentro del concurso, de modo que la valoración subjetiva a través de mecanismos como las entrevistas, constituya tan solo un factor accesorio y secundario de la selección. Finalmente, el diseño del procedimiento debe asegurar su publicidad, así como que las decisiones adoptadas dentro del mismo puedan ser controvertidas, debatidas y solventadas en el marco del procedimiento, independientemente de la vía judicial. En otras palabras, estas “reglas del juego”, en tanto aseguran la transparencia del proceso de selección, tornan innecesaria la medida legislativa que restringe la facultad de los concejos. Tratándose entonces de un procedimiento reglado, tanto la imparcialidad del órgano que efectúa la designación, con la independencia del personero elegido, pueden ser garantizadas sin menoscabo de la autonomía de las entidades territoriales y sin menoscabo de las competencias de los concejos.

No obstante, a juicio del autor, esta interpretación se torna algo ingenua, dado que finalmente se sigue conservando y aplicando el 10% en grado de subjetividad para los Concejos Municipales, a quienes no debió dejárseles ningún espacio para que pudieran intervenir en la calificación de idoneidad de los aspirantes a las

personerías, situación que es avalada mediante el Decreto Único Reglamentario de la Función Pública, Decreto 1083 del año 2015, en donde determina que el concurso de méritos estará compuesto por una entrevista, hecha por el Consejo Municipal, la cual tendrá un valor no superior al 10% sobre la totalidad del puntaje del Concurso.

Aunado a lo anterior, no se pensó cuando se señaló un concurso de méritos para la elección de la figura del personero municipal, en la complejidad que abarca la planeación de un concurso de méritos, pues especialmente los municipios más pequeños, se verán enfrentados a limitaciones de diferente índole, con tal de materializar el pedido del legislador, pues no es oculto que se trata de un asunto de gran responsabilidad y complejidad, que no solamente requiere de un proceso de identificación y utilización de pautas que aseguren criterios objetivos de elección, sino que se necesita el procesamiento y sistematización de información, así como de una infraestructura y logística administrativa, lo que hace necesario el uso de herramientas con el fin de que el contenido de las pautas normativas en la materia se materialicen y no terminen siendo un proceso frustrado por falta de mecanismos idóneos y recursos financieros.

Según lo anterior, cabe formular el siguiente interrogante: ¿todos los entes territoriales municipales están preparados para enfrentar un procedimiento de concurso de méritos para llevar a cabo la designación de personero municipal y distrital, en condiciones de igualdad que garanticen un correcto proceder? Evidentemente no, tal como se está viendo en diferentes municipios del país.

En Colombia, ni en vigencia de la Ley 136 de 1994, ni con la Ley 1551 de 2012, ni con las directrices impuestas por la Corte Constitucional a través del Fallo de Tutela, ni tampoco con el Decreto reglamentario 1083 del año 2015 expedido por el Ejecutivo, se ha garantizado ni se sigue garantizando un proceso de selección

objetivo, transparente e independiente que evite plenamente que la elección del personero no sea permeada e influenciada por el ejecutivo local (alcaldes) y/o grupo de concejales elegidos.

Ahora bien, si llegado el caso, el procedimiento de selección de candidatos, hasta los resultados de la prueba de conocimientos se garantiza los mínimos de la transparencia, los últimos espacios de manejo lo pueden hacer los concejales municipales en el 10% que tienen de discrecionalidad, la cual permite al candidato de la preferencia llegar a ser elegido aunque no haya sido el mayor puntaje en la prueba de conocimientos.

CAPITULO QUINTO: CONCLUSIONES.

1. La primera conclusión que se obtiene como consecuencia del trabajo de investigación, es, la importancia que ha tenido la figura del ministerio público para el Estado colombiano, pues como quedó descrito se ha instituido como un estamento que fortalece y legitima el sistema democrático, participativo y pluralista contenido en la Constitución Política de 1991, siendo el personero municipal una figura del orden local relevante que contribuye con el control, la vigilancia y la disciplina del ejercicio del poder y la función pública y que propende por el afianzamiento de la legitimidad de las autoridades y las instituciones frente a sus asociados. Como consecuencia de lo anterior, y a través del cumplimiento de las funciones asignadas legalmente, esta figura materializa los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y políticos, como los de carácter colectivo y del medio ambiente, de los colombianos en el ámbito local.

Es así como quedó claramente identificado que las funciones abrogadas de manera general a los agentes de las Personerías Municipales, se agrupan así:

- a. Funciones como agente del Ministerio Público.
- b. Funciones como veedor del tesoro público, en ausencia de las contralorías municipales.
- c. Funciones en materia de Derechos Humanos fundamentales, garantizados a través de la acción de tutela frente a su amenaza o vulneración.
- d. Funciones en materia de derechos humanos colectivos y del medio ambiente o como se les ha llamado de tercera generación.
- e. Funciones en materia disciplinaria frente al cumplimiento de cada una de las funciones de los funcionarios de la entidad territorial llamada municipio o distrito.

- f. Funciones en materia de control de la contratación estatal desarrollada en la jurisdicción del municipio o del distrito, con ejecución de recursos ya sea propios o provenientes de otras entidades del orden nacional, departamental e internacional.

Si detallamos cada uno de los literales en su esencia y especificidad tal como se hizo en lo precedente, es claro que son múltiples las funciones a cargo del personero Municipal, porque lo que se concluye que tal figura en el municipio reviste de una importancia innegable, cuyo accionar tiene relación con todos los ámbitos de la vida cotidiana de los usuarios del Estado, por cuanto no es desproporcional afirmar que para que de manera idónea esta figura dé cumplimiento a las mismas, se hace necesario modular los requisitos y el procedimiento de su elección, de manera que el elegido cumpla con las expectativas que desde la constitución son propuestas.

2. Que frente a la elección del personero en Colombia, no se garantizan los principios de la equidad, la idoneidad, la transparencia, la autonomía y la independencia, pues desde la ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, su elección sigue siendo permeada por elementos de subjetividad, que permiten y propician que la misma elección no se logre de manera objetiva, teniendo en cuenta sus calidades en cuanto a su perfil académico, su experiencia profesional y su antecedente personal. Ahora bien, por ser el Personero Municipal un órgano de Control y vigilancia de lo público, tanto en el distrito como en el municipio, así como un defensor de los Derechos Humanos tanto de carácter individual como colectivo, se requiere que su elección y sus calidades deban darse en el desarrollo de los principios de la autonomía, la independencia, y la transparencia a través de un concurso de méritos objetivo completo, con el propósito de que pueda cumplir fielmente y con la misma autonomía e independencia sus deberes, obligaciones, y

funciones, sin injerencia o presión por parte de quienes intervienen y determinan su elección.

3. Que el personero de acuerdo a su estatus funcional tan relevante en el poder local, además de ser un profesional idóneo en todas las entidades territoriales municipales y distritales, no debe discriminarse su calidad de acuerdo a la categoría de la entidad territorial donde se postula, pues en la constitución política de 1991, en los tratados de derechos Humanos fundamentales, sociales, económicos y políticos, en el ordenamiento jurídico ordinario colombiano, no existe ninguna discriminación en cuanto a que los derechos son los mismos ya sea que se tengan que garantizar en un municipio de Sexta o en una entidad territorial de categoría especial, que el derecho a la vida, al debido proceso, a la igualdad, a la vida digna, a la educación, y a la salud entre otros muchos, son los mismos derechos inalienables sin importar la dimensión territorial, la cantidad de sus habitantes, ni los ingresos propios determinados en sus presupuestos.
4. Que el personero debe ejercer las mismas funciones y debe garantizar los mismos derechos sea de la categoría que sea el municipio donde los debe defender, algo similar sucede con los jueces de la república que deben administrar la misma justicia en aplicación de los principios constitucionales y legales a nivel nacional universal, sin importar la categoría del municipio o entidad territorial.
5. Que la Aplicación de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, aun no logra garantizar los principios de la equidad, la idoneidad, la transparencia, la autonomía y la independencia, planteados en la formulación

del problema y de los objetivos del presente trabajo de investigación tal cual se ha planteado hasta este momento.

6. Que la aplicación de la Ley 1551 de 2012 que modificó la Ley 136 de 1994, aunque determinó cambios, no logra tampoco garantizar un procedimiento de elección de los personeros municipales y distritales, en aplicación de elementos objetivos frente al procedimiento y desarrollo de las pruebas de conocimientos y de experiencia, dejando un porcentaje aun suficiente del 10%, que el Concejal puede manejar a la hora de cuantificar el valor que le da a los resultados de la entrevista hecha a cada uno de los candidatos con mayor puntaje.
7. Que tal cambio no modificó de manera sustancial la realidad de la elección en las Personerías, pues continúan siendo evidente que las influencias tendientes a elegir Personero Municipal o Distrital puedan darse en el manejo y direccionamiento de ese 10% de discrecionalidad que aun conservó la norma, y que ese porcentaje puede terciar en favor de aquellas personalidades afines al gobierno de turno y convenientes para los intereses políticos del momento, muy a pesar de que, en el estudio de constitucionalidad de la norma, la Corte Constitucional señaló que se había propendido por un sistema meritocrático.
8. Que a criterio del autor el elemento subjetivo otorgado para ser valorado por cada concejal en el desarrollo de la entrevista a los postulados al cargo de personero y que en la vigencia de la Ley 136 de 1994 era del 30% y que en la vigencia de la Ley 1551 de 2012, es del 10%, debió haberse suprimido del procedimiento de elección de manera absoluta, pues obviamente lo que se busca, es una elección basada en criterios de objetividad y en el mérito, que asegure el correcto cumplimiento de los principios de equidad, de

transparencia y del mérito, para que de la misma manera sea capaz de dar cumplimiento a las funciones constitucionales y legales.

9. Se concluye que el estado del arte frente al tema que nos ocupa, realmente es muy escaso y en consecuencia, es importante que los estudios respecto de este proceso continúen, especialmente debido al cambio que se introdujo con la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, con la realidad que hasta ahora se comienzan a hacer evidentes los desaciertos, de la elección de los personeros municipales en el territorio nacional.

10. Como conclusión final, lo que si no debemos perder de vista las personas interesadas en la investigación de este tema, es el papel trascendental de los personeros municipales y distritales, por lo que las investigaciones deben propender por un perfeccionamiento del proceso de elección y de sus calidades, el cual no solamente debe hacerse desde los órganos de control, sino también desde la academia, lo que asegura un contenido de opinión menos político y sí más académico, imparcial y crítico. Habrá que continuar indagando si los municipios serán en lo sucesivo dotados presupuestal y administrativamente para asumir ese reto, pues no se puede pretender únicamente asignar funciones, sin pensar en los costos que ellas implican.

CAPITULO SEXTO: RECOMENDACIONES .

1. Se recomienda que el concurso de méritos para elegir personeros Municipales en Colombia, en cuanto a pruebas de conocimientos y comportamentales, se haga en igualdad de condiciones como se hacen en la mayoría de las entidades del estado, implementando para todas, la prueba objetiva de conocimientos y de competencias, tal cual como las realizadas por la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, cuya misión es, la garantía y la aplicación de los principios de la transparencia y del mérito, consolidándose un procedimiento alejado de la burocracia y del clientelismo.
2. Se recomienda que el concurso de méritos en lo que respecta a la prueba integral de conocimientos básicos, como de conocimientos funcionales y comportamentales, su valoración sea del 100%, eliminando absolutamente cualquier porcentaje subjetivo reservado para la entrevista que hasta hoy se le concede al Concejo Municipal. Quiere decir lo anterior, que el personero sea elegido por el concejo, del mayor puntaje obtenido en la prueba de conocimientos o en su defecto si así no lo hiciere, deberá motivar las causas por las cuales elige a postulados con puntajes inferiores al primero o segundo, en aplicación del principio de la transparencia.
3. Se recomienda que las normas que determinen las calidades para ser designado y elegido personero municipal o distrital, no deben hacer discriminación alguna frente a la categoría de la entidad, pues como se reitera, los derechos fundamentales ciudadanos y las funciones encargadas a todos los personeros del estado a través de las normas constitucionales y legales son iguales en todo el territorio nacional y no se entiende que quiso determinar el legislador al indicar que para ser personero de las entidades de categoría

especial, primera y segunda, se requiere ser Abogado Titulado y para las de categoría tercera, cuarta, quinta y Sexta, puede ser apenas un estudiante que haya terminado materias de derecho, eso no es equitativo, ni tiene justificación valedera al tenor de los principios del estado Social de Derecho de la Constitución de 1991. Ahora bien, las calidades exigidas por la norma de acuerdo con la categoría del municipio es una medida desproporcionada, pues como se reitera, los derechos de las personas deben brindarse en términos de igualdad, ya que estos no varían según la categoría del municipio del que se trate, la ley no puede discriminar en este sentido de acuerdo a la categoría del municipio.

4. Se recomienda que las consideraciones del ejecutivo en cabeza del ministerio del interior y del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, determinadas en el Decreto 2485 de 2014, se observen en los procedimientos de elección del personero: *“... El concurso de méritos tiene un alto nivel de complejidad, en la medida que supone, por un lado, la identificación y utilización de pautas, criterios e indicadores objetivos, y por otro, imparcialidad para evaluar, cuantificar y contrastar la preparación, la experiencia, las habilidades y las destrezas de los participantes”* ¹ de modo que se requiere ... *el procesamiento y la sistematización de una gran cantidad de información y la disposición de una amplia y completa infraestructura y logística administrativa.*
5. Se recomienda que las entidades seleccionadas para realizar el procedimiento y el concurso de méritos para la elección del personero municipal, sean instituciones que garanticen los mínimos y elementales principios de la transparencia, de la formalidad y de la seguridad a la hora de evaluar a los aspirantes, como la garantía de la evaluación objetiva, con tal de diezmar de manera significativa la influencia que puede tener el ejecutivo, el ente de

control político y algunos otros agentes del ámbito local, regional y nacional a la hora de la elección.

6. Se recomienda que para que los personeros municipales puedan cumplir fielmente con sus objetivos y sus importantes funciones de manera independiente y autónoma, su presupuesto no debe seguir siendo disminuido como lo hizo la Ley 617 de 2000, especialmente el presupuesto de las personarías de los municipios de quinta y sexta categoría, cuyo presupuesto no alcanza para pagar los servicios públicos de teléfono fijo, telefonía celular, gastos de correo certificado y material de fotocopiado, el presupuesto debe ser suficiente para cubrir cada uno de estos gastos y no tener que comprometer su autonomía y su independencia recurriendo al ejecutivo representado por la primera autoridad del Municipio para que, asuma el pago de los servicios que no le fue posible asumir a la personería.

7. Se recomienda que los requisitos o calidades para aspirar y ser elegido personero municipal, sea unificado para todos los municipios de Colombia al menos de ser abogado titulado y como mínimo, con estudios de especialización, situación que le da un estatus de legitimación y altura, como debe ser, desarraigando cualquier tratamiento discriminatorio con relación a la categoría de la entidad territorial y a la equidad con respecto a los funcionarios de la entidad a los que va a vigilar en sus funciones y a disciplinar en el evento de faltas al deber funcional y legal.

No habrá de perderse de vista, la jurisprudencia del Consejo de Estado acerca de la materia, la cual está siendo objeto de construcción; de este modo, será interesante para futuras investigaciones, identificar el precedente jurisprudencial, así como los criterios que sobre el tema adopte el órgano contencioso administrativo en adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMARGO, Sergio Matías. El municipio y la descentralización en Colombia. Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales, 2005.
- HERRERA LLANOS, Wilson. Régimen municipal en Colombia. 2002.
- HURTADO POZO, José. El Ministerio Público. Editorial EDDILI. Lima, 1984.
- MALAGÓN-PINZÓN, Miguel Alejandro. El control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del XX. Estudios Socio-Jurídicos, 2007.
- MANRIQUE REYES, Alfredo. El municipio después de la Constitución de 1991. Empresa Editorial de Cundinamarca Antonio Nariño, 1995.
- MANRIQUE REYES, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales. Bogotá, agosto de 2010.
- MANRIQUE REYES, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales. Bogotá, noviembre de 2012.
- MANRIQUE REYES, Alfredo; Democracia Local y Derechos Humanos; Bogotá, PNUD-Personería de Bogotá D. C, 2005.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Innova, Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Agosto de 2010.
- RODRÍGUEZ MOLINA, José. El personero, defensor de la comunidad ciudadana. 2001.
- TORRES ALZATE, Hernán. Aspectos Municipales. Consejo Municipal. Bogotá. 1ª Edición. 2004.
- TORRES ALZATE, Hernán. Aspectos Municipales. Personero Municipal. Bogotá. 1ª Edición. 2004.
- VILLABONA RUEDA, Nelson Andrés. Aciertos y Desaciertos Estructurales de las Personerías Municipales y Distritales. Global Iure, 2014.

- ZAMYR, Vega Guti a Lilliam Cortés Pastrán. Naturaleza jurídica del Ministerio Público. 2000.

Jurisprudencia:

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de Julio de 1997. Expediente 14331. C.P: Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 20 de enero de 2006. C.P: María Nohemí Hernández Pinzón.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. C.P: William Zambrano Cetina.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de abril de 2011. C.P Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-587 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 405 de 1998. M.P: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-431 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-143 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 365 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

- Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional. Sentencia T-724 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional. Sentencia C-591 de 2012. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T-932 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional. Sentencia C-105 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez
- Corte Constitucional. Sentencia C-257 de 2013. C.P: Jaime Córdoba Triviño.

Legislación:

- La Constitución Política de Colombia de 1991.
- Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” Diario Oficial 41.377 del 2 de junio de 1994
- Ley 617 de 2000.
- Ley 909 de 2004.
- Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012

- Decreto 2485 de 2014.
- Ley 1755 de 2015. “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Diario Oficial 49559 de junio 30 de 2015
- Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.” Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.
- Ley 1098 de 2006.
- Ley 1437 de 2011.
- Ley 1448 de 2011.