

*PAPEL DEL PERSONERO MUNICIPAL
EN EL PROCESO DE GESTION*

*MARBEL LUZ CARATT ARRIETA
JOHNNY DE LEON PENALOZA
JAVIER QUINTERO AMAYA*

*Trabajo presentado como requisito para
optar el título de : Abogado.*

*UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO
MODULO DE POLITICO
BARRANQUILLA
1997*

DEDICATORIA

A mis padres y hermanos, quienes han sido mi soporte moral para la obtención de tan anhelado título.

JAVIER QUINTERO...

DEDICATORIA

A Dios, a mis padres : DIOSELINA y ANTONIO, a mis hermanos, y a mi hijo CHRISTIAN JAVIER, quienes han sido la fuente de inspiración y fortaleza para obtener una parte de la meta propuesta en esta carrera.

MARBEL CARATT...

DEDICATORIA

Dedico a mis padres : ELSA y AMADO, y a mis hermanos, quienes me apoyaron y me dieron fuerzas en el transcurso de la carrera para salir adelante en la meta propuesta

JOHNNY DE LEON...

INTRODUCCION

En el Derecho Español, el personero fue concebido como el representante de los intereses de la comunidad frente a la Administración local, pero con el paso del tiempo y al trasladarse a territorio americano sufrió serias distorsiones que modificaron su tradicional vocación democrática, incluyendo negativamente en su comprensión por parte de la población en general.

En Colombia, el personero llegó a desdibujarse hasta el punto de confundirse con los poderes y las funciones de la Administración Local. En 1842, una ley ordenó la función de remplazar al alcalde cuando éste faltaba y durante bastante tiempo hizo las veces de representante legal del municipio. Esta representación fue luego asignada al alcalde perfilándose una concepción sobre el personero que ratoma su origen, consolidada a nivel constitucional, con la Carta de 1991.

Hoy, la personería hace parte del Ministerio Público, órgano de control autónomo e independiente de las ramas del poder público. Por otra parte, el contenido participativo que la Carta del 91 dio a la noción de democracia sumada a la concepción descentralizada del ejercicio del poder, cambia la perspectiva de las funciones de la personería, asignándole un papel protagónico en la construcción del país adecuados a los preceptos constitucionales.

El municipio tiene una gran responsabilidad en el proceso de afianzar la democracia participativa dentro del esquema exclusivamente representativo que aún maneja el país, toda vez que la participación de la gente en la esfera de lo público comienza allí, en el ámbito local. Fue de esta manera como lo entendió el legislador, al asignarle a la personería, órgano de control con presencia en cada uno de los municipios colombianos, el deber de garantizar el precepto de la participación ciudadana.

El estudio llevado a cabo el año pasado por el Plan Nacional para el fortalecimiento de las Personerías, demostró que en términos generales no se conocen las funciones y los alcances de la personería en el proceso de

gestión. Ni servicios públicos ni comunidad saben de sus posibilidades y limitaciones, tampoco el verdadero papel del personero.

Es así como día a día a nivel legislativo, se decretan disposiciones que le asignan nuevas tareas al funcionamiento de los personerías, sin tener en cuenta su naturaleza de órgano de control ni sus condiciones reales de trabajo. Tal parece que este "país de leyes", la comunidad fuese proporcional a la solución de los problemas que nos aquejan. En el caso de las personerías, el efecto ha sido inverso, ya que la institución ha tenido una improvisada construcción legal. En proceso desordenado y sin concepción filosófica, la personería se ha vuelto cada vez más compleja e irascible para la comunidad, destinataria directa de su quehacer y razón que justifica su existencia.

En este sentido la recién expedida Ley 136 de 1994 sobre modernización de los municipios, plantea soluciones a la desorganización e incoherencia legal del régimen municipal, y reviste al presidente de la República, mediante el artículo 203, de precisar facultades extraordinarias para que en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la ley, proceda a

cumplir las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de los municipios.

Esta ley da a las personerías autonomía presupuestal e independencia administrativa ordenando la consecución de una planta mínima conformada por el personero/a y el secretario(a), fortaleciendo un significativo número de éstos que en la actualidad cuenta solamente con el personero.

En la ley también se prevé que un porcentaje del presupuesto del municipio se designe para el funcionamiento de la personería de manera que en adelante ésta no deba estar sujeta a la voluntad del alcalde y el Concejo, aspecto que limitaba enormemente su necesaria autonomía como órgano de control. También se faculta a los personeros como ordenadores del gasto y les da independencia frente al alcalde en lo relativo a la concesión de permisos y otras situaciones de subordinación. La misma ley estipula una solución legal y seguro de vida para el personero.

La ley, además despeja toda duda sobre la capacidad disciplinaria del personero, al dejar en claro su plena facultad sancionatoria en los mismos

términos en que le corresponde a la Procuraduría. No obstante, estos avances, y la necesidad que existe de la elaboración de un estatuto de la Personería, que contribuya a trazar un perfil básico de esta institución. Con esto se requiere racionalizar el funcionamiento de las personerías, y para lograrlo es preciso pensar en la derogatoria de una serie de funciones, que por su alto volumen, dispersión e incoherencia, desdibuja al personero frente a la comunidad.

Consciente de la permanente evolución que experimenta la situación socio-política del personero y municipios colombianos, trascendiendo el aspecto legal y notificándolo sustancialmente como punto de referencia en la formación de una actitud crítica frente a la situación actual, con el fin de proponer alternativa que coloquen a la personería a la altura de las exigencias del país.

DEFINICION

El art. 117 de la Constitución Política, expresa : "El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control". Como consecuencia de lo anterior, a partir de la Nueva Carta, es claro que siendo la personería parte del Ministerio Público, es un órgano de control y como tal goza de total independencia y autonomía respecto de las ramas del poder público.

En este sentido, la Ley 136 de 1994, por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, define a las Personerías como "las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y cuentan con autonomía presupuestal y administrativa", Art. 168.

El Título V de la Constitución Política, "De la organización del Estado", Capítulo I, "De la Estructura del Estado", en el art. 113 señala : "Son

ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que la integran existen otras, autónomas e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

La naturaleza de cargo de personero fue definida por el artículo 169 de la Ley de modernización de los municipios, así: “Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas”.

con anterioridad el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 del 1986) había definido al personero como defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del Ministerio Público. A su vez, la Ley 03 de 1990 le adicionó la condición de Defensor de los Derechos Humanos.

En cuanto al personero como agente del Ministerio Público, la Constitución de 1991 diferenció los términos Ministerio Público y Agente del Ministerio Público al definir como género al Ministerio Público del cual hacen parte

entre otras funciones los agentes del Ministerio Público (especial) (Artículo 118 de la C.P.), la particularidad de los agentes frente a los demás funcionarios del Ministerio Público consiste en que cumple los fines de este órgano de control, interviniendo 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 controversia que suscitó lo previsto por el artículo 280 de la Constitución Política según el cual, los agentes del Ministerio Público deben tener las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

ORIGEN HISTORICO

MUNDO

La creación en la Procuraduría General de la Nación, del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Personerías, adscrito directamente al despacho del Procurador, con recursos del programa para la Administración de la Justicia en Colombia de la AID, obedeció a la constatación por parte del Procurador CARLOS GUSTAVO ARRIETA a través de su equipo de trabajo, del vacío existente en la institución en relación con la necesidad de un despacho dedicado exclusivamente a todo lo relacionado con la coordinación y el apoyo a las personerías en Colombia. Esta carencia se manifestó muy particularmente, a raíz de la expresa determinación de la Constitución Política de 1991 de incluir a los personeros entre los funcionarios que ejecuten el Ministerio Público, que otros países se desarrolla con políticas de coberturas y de fortalecimientos en todos los aspectos, apuntándoles a sus funciones de recursos suficientes por descumplimiento a la verdadera política

de defensores de los derechos y garantías sociales, económicas, políticas y administrativas a todas las ciudades.

En vista de la ausencia de un estudio global sobre las personerías durante el año 1993, el Plan Nacional de Personería llevó a cabo tres investigaciones, con sus respectivos diagnósticos, sobre aquel Plan Nacional de Fortalecimiento de las Personerías, en las asociaciones departamentales y regionales de personeros que se formaron y en la cantidad de eventos que se realizaron en coordinación con el Ministerio Público.

Las conclusiones de los estudios nos dieron las bases objetivas y estadísticas con las cuales justificaron a todo nivel, la necesidad de adelantar programas para el fortalecimiento de las personerías, además de permitir divulgar la realidad sobre las precarias circunstancias en las que trabajan los personeros. el estudio jurídico demostró que la gran cantidad de normas relaciones jurídicas, sociales, políticas, administrativas y presupuestales. Por último, se llevan a cabo 6 talleres de diagnósticos cualitativos, con la participación de más del 10% de las personerías en todo el país y en las cuales se identificarán las dificultades que rodean su labor, plantear

soluciones a éstas. En otros países por su modo de producción mucho más avanzado que el de Colombia, que les caracteriza por contar con los recursos tanto económicos y recursos humanos que están desprovistos del interés politiquero y sin ninguna otra ambición.

COLOMBIA

Específicamente ha tenido aceptación los proyectos de la ley 136 de 1994, en la que se dedica un capítulo a las personerías y se fortalece la institución.

Sin embargo, somos conscientes de que esta ley no llenó todos los vacíos ni solucionó en su totalidad las necesidades propias al funcionamiento eficiente de las personerías. Con base a los datos recogidos por el curso de personerías sabemos que de los 1028 personerías; sólo 635 poseen una máquina de escribir, la cual en muchos casos se encuentra en regular estado; apenas 15 tienen un computador y 19 una fotocopidora; 23 tienen un vehículo para el transporte propio y el 80% cuentan nada más con 102 escritorios.

Con los personeros son en muchos casos incoherentes, ilógicos, difíciles de aplicar y algunas veces contradictorios. En consecuencia, la elaboración de una guía o manual legal para las personerías era una necesidad de urgente encaramiento.

Por otro lado, también se sintió la imperiosa necesidad de desarrollar una legislación que llenara vacíos y modernizara el rol del personero en concordancia con nuestra nueva Constitución. En este sentido, el Plan Nacional de Personerías participó de manera activa y permanente con la elaboración y concertación de un ministerio público coordinado, y con el ejercicio eficiente, ágil y autónomo de sus funciones, es garantía esencial para la democracia. La creación de la Procuraduría Delegada para las personerías mediante la Ley 136 de 1994 es la materialización de una de las soluciones planteadas por los personeros a la necesidad de coordinación y apoyo mutuo. Es así como se debe entender la relación planteada por el artículo 118 de nuestra Constitución y el ejercicio de las funciones del Ministerio Público encaminado a la defensa de los derechos humanos, la protección del interés público, la lucha contra la corrupción y la efectiva prestación de los servicios públicos en regular estado. Además, el 51% de los

personeros trabajan en oficinas incómodas que solamente son visibles desde la calle ; en el 47% de los casos. Y en esta forma, sin mencionar las demás deficiencias pues, no terminaríamos de enumerarlas, aunque el censo también indagó las actuaciones de las personerías en diferentes campos que la ley les asigne y obtuvieron resultados verdaderamente asombrosos.

Pero se hizo evidente que el fortalecimiento de las personerías era básico para el Ministerio Público, para el municipio, para el país.

Es preocupante, la falta de autonomía presupuestal y administrativa de la personería frente a la Administración municipal.

MARCO JURIDICO

Con la guía legal de la Personería, se está dando un primer paso con la recolección de los frutos arrojados por los estudios realizados durante el año pasado por el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Personerías. Es una de la solución al grave problema de dispersión de la normatividad jurídica sobre personerías, con la perspectiva de un Ministerio Público, cada vez más eficaz en el ejercicio de control y dotar a las personerías de una herramienta básica para que los personeros enfrenten con mayores facilidades el reto que enfrentan.

El 2 de Junio de 1994 fue sancionada la ley 136 sobre Modernización de los municipios, la evaluación del Plan Nacional del Fortalecimiento de las Personerías en cuanto a las dificultades legales que se oponían a la efectividad disciplinaria del personero, según la inclusión en esta ley de un artículo que le otorgó plenas facultades sancionatorias en los mismos términos de la Procuraduría General de la Nación.

De otra parte, la naturaleza sui - generis de la personería en el sentido de que su funcionarios municipales que no cuentan con superior jerárquico en este nivel, originó que las investigaciones por ellos adelantadas y las sanciones solicitadas no tuvieran lugar a una segunda instancia pues ésta no fue prevista por la ley.

Las normas sobre el Régimen Político y Municipal (Ley 4 de 1913, artículo 234 y Decreto 1660 de 1978 art. 186) radicaban en cabeza del personero el poder disciplinario en cuanto a la vigilancia de la conducta de los empleados municipales, pero como no se estableció ningún procedimiento para llevar a cabo las investigaciones correspondientes, éstas normas quedaron sin aplicación.

A partir de la expedición del Código Contencioso Administrativo (Dec. 01 de 1984), se otorgó especiales facultades disciplinarias a los personeros, y fue así como al personero se le dieron facultades de conformidad en el numeral 4o. del artículo 75, para aplicar medidas disciplinarias y otras normas pertinentes al debido tema de las Personerías Municipales.

FUNCIONES

Facultar la Personería y la Procuraduría provincial para investigar a los funcionarios municipales, las sanciones solicitadas por esta última si tenían lugar a la segunda instancia, lo cual creaba una situación de desequilibrio e inseguridad jurídica para los investigados.

Es preciso mencionar la Ley 3a. de 1990, por la cual se modifica y adiciona el Título VII del Código del Régimen Municipal y se dictan otras disposiciones.

El art. 118 de la Constitución Política, señalan tres grandes modalidades de actuación del Ministerio Público a saber :

- 1. Guarda y promoción de los derechos humanos.*
 - 2. Protección del interés público, y*
 - 3. Vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas e igualmente Decreto 1333 de 1986 y la 3a. de 1990 (Representantes del Ministerio).*
-

FUNCIONES CONSTITUCIONALES

Las funciones generales del Ministerio Público se concretan en la práctica, mediante una serie de actuaciones que, sin las pretensiones de ser exhaustivas, es deber general del personero vigilar que se garantice el respeto por los derechos humanos en el municipio según lo previsto por el artículo 13 de la Constitución Política, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad según mi concepto sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Si tomamos en consideración que son precisamente los sectores más vulnerables de la población, aquellos que sufren la discriminación y marginación encontradas que el personero tienen un amplio campo de acción en el municipio, en forma de acciones, menores, presos, indigentes, indígenas, víctimas de la violencia, desplazados, mujeres, enfermos, etc.

Según el art. 118 de la Carta Magna, tiene unas verdaderas funciones taxativas para que en la práctica no se cumplan precisamente por diversas fuentes del poder y de unos aspectos de oposición al sistema que otorgó nuestro Estado social de Derecho a esta institución de la personería como un

órgano de control en el municipio, de promover ante cualquiera autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio. La tabla de recopilación normativa realizada por el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Personerías, nos lleva a la conclusión de que para las personerías resulta imposible cumplir todas sus funciones, máxime si tenemos en cuenta las condiciones materiales en las que se deben desempeñar en la mayor parte de los municipios del país.

Las funciones principales son :

- a) Como defensor del pueblo o veedor ciudadano.*
- b) Como agente del Ministerio Público.*
- c) Y como defensor de los derechos humanos a la luz de la Constitución de 1991.*

Las funciones constitucionales de guarda y promoción de los derechos humanos encomendada al Ministerio Público y de manera especial a los personeros, reviste máxima importancia por la consolidación de Colombia como un Estado social de Derecho.

El decreto 1333 de 1986, la Ley 3a. de 1990 y la Ley 136 de 1994 contienen en términos generales las funciones del personero como defensor de los derechos humanos.

Con la creación de esta nueva figura como la Defensoría del Pueblo, las veedurías ciudadanas, el veedor del Tesoro y otras, esta clasificación resulta inadecuada, desde el punto de vista técnico - legal es inexacto equiparar las funciones de defensor del pueblo a las del veedor ciudadano, pues no se trata de dos términos sinónimos sino más bien complemento, el defensor asume la defensa ; por su parte, el veedor se entendería como aquel que realiza una función de vigilancia, porque no se puede afirmar que el personero realice funciones como defensor del pueblo y otras como defensor de los derechos humanos o como agente del Ministerio Público.

Es claro que en términos generales todas las actuaciones del personero en calidad de defensor de los derechos humanos lo son también como defensor del pueblo y en calidad de agente del Ministerio Público y como veedor ciudadano.

Facúltese al personero para realizar una serie de funciones administrativas circunscritas al manejo de su despacho y lo relacionado con el personal a su cargo, las que fueron modificadas sustancialmente por la Ley 136 de 1994.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

El Código de Régimen Municipal (Ley 15 de 1986 y Decreto 1333 de 1986) define las funciones administrativas del personero en los siguientes términos :

“El personero no ejercerá funciones administrativas distintas de las que las normas vigentes le señale para el manejo de su propia oficina y dependencias”.

La ley de Modernización de los municipios, ley 12 del art. 178 atribuye al personero la facultad de nombrar y remover, de conformidad con la ley, a sus funcionarios y empleados de su despacho.

La limitación expresa en cuanto a las funciones administrativas del personero fue puntualizada en las siguientes funciones por el Doctor Javier Henao H.

El ejercicio de funciones administrativas no cumplen al ámbito de su competencia del mismo modo que sucede en los actuales. De ahí que no ejerza sino aquellas que la ley señala para el manejo de sus propias oficinas y dependencias.

Realmente compartimos con el criterio y la distinción que el Doctor Henao H. consolida el poder del personero para sus gestiones administrativas en función del municipio.¹

Tanto la Federación Nacional de Personeros "FENALPER" con el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Personerías, consideradas indispensables que la misma ley señala un presupuesto mínimo para los gastos de funcionarios de la personería, buscando eliminar en esta forma el factor

¹ JAVIER HENAO HIDRON. El poder Municipal. Centro de Publicación ESAP. 5a. edición, P. 121. Bogotá, 1993.

normativo como impedimento para el logro de la plena autonomía.

La propuesta consistía en que se asignara a la Personería un presupuesto equivalente como mínimo al 1.5% del presupuesto del municipio, pero finalmente esta propuesta fue modificada en el Congreso.

CONCLUSION

Esta institución ha tenido una improvisada constitución e ilegitimidad, y por decirlo así en un proceso desordenado, sin una concepción filosófica, es decir en la personería, se ha convertido actualmente e irascible y compleja para la comunidad en razón de justificar su existencia. Nuestro estado social de Derecho se encuentra en un estado de refovitis, dejando a un lado la verdadera concepción del papel que desempeña el personero como una institución de orden de control en beneficio de la comunidad.

Es por eso que se le ha denominado en una institución veedora, creándose como defensora a los derechos humanos de la protección y guarda del menor, de los ancianos, mujeres, de los desprotegidos y marginados ; y de las vulnerables víctimas de la inoperancia de los gobernantes de turno ; el personero debe ser el ordenador y conductor de todos los empleados y funcionarios o empleados del municipio que constituyen el quehacer y la constante fiscalización del proceso disciplinario. A través de la Ley 3a. de

1990, facultad dada por el Congreso de la República, para colocarlo en una posición de un Conjuez de dirimir los conflictos.

La Personería carece de una verdadera autonomía administrativa y presupuestal con el fin que le encomienda la Constitución y la Ley, es así como la Ley 36 de 1994 nos permite una nueva visión moderna de los municipios; criterio que nace a raíz de las distintas y debatidas soluciones que son menesteres del agente del Ministerio Público y en representación de la sociedad, cumpliendo el verdadero papel o función de un defensor de los derechos fundamentales que hayan sido vulnerados por el mismo Estado y los particulares en general, aún así se han creado instituciones para fortalecer a nivel nacional las personerías.

Materializándolos en forma indispensable en que la misma ley, y como propuesta, para que así la personería presupuestal, para que tenga un presupuesto de los municipios, propuesta también hecha por FENALPER, pero no fue acogida por el Congreso de la República; esto nos hubiere permitido el cumplimiento de funciones que le es mostrado a la población vulnerable, pero debido a las múltiples funciones en cabeza del personero no

permitió realizarlo en la práctica. Tendríamos que despolitizar hoy por hoy la verdadera función del personero, de orden procedimental, cuando le llegan quejas y peticiones en condiciones de querellantes, elevadas ante esta tendencia de carácter moral, social, político, económico, administrativo, para entrar a conductas tipificadas en el Código Penal, contencioso, administrativo, laboral, civil, y comercial.

Las personerías deberían funcionar en forma independiente desprevistas en razón gubernamental en beneficio de la comunidad.

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, 1991.

NUEVO REGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO. Ley 136 de 1994.

VASQUEZ VELASQUEZ, Orlando. Guía Legal del Personero. Procuraduría General de la Nación.

HENAO, Javier. El Poder Municipal. Centro de Publicación ESAP. 5a. edición, P. 121. Bogotá, 1993.
