



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Bogotá D.C Septiembre 18 de 2013.

Honorable Senador:

**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

Presidente Senado de la Republica

Doctor:

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General Senado de la República

**Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 097 de 2013 Senado “Por medio del cual se dicta el Estatuto de las Personerías Municipales, se reforma la Estructura funcional de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”.**

Nos permitimos presentar ante el Honorable Congreso de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley “Por medio del cual se dicta el Estatuto de las Personerías Municipales, se reforma la Estructura funcional de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, los abajo firmantes, dejamos en consideración del H. Congreso el proyecto de ley de la referencia, en los términos de la exposición de motivos y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales de la ley 5ª de 1992 “Reglamento Interno del Congreso”, para efectos de su publicación, asignación y correspondiente trámite legislativo.

Cordialmente;

**ROY BARRERAS**

Senador de la República

**JUAN FERNANDO CRISTO**

Senador de la República

*Congreso de la República 2010 - 2014*



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

---

*Senado de la República 2013*

**RODRIGO ROMERO HERNANDEZ**

**Senador de la República**

**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**

**Senador de la República**

**LUIS CARLOS AVELLANEDA**

**Senador de la República**

**HEMEL HURTADO**

**Senador de la República**

**MANUEL ENRIQUEZ ROSERO**

**Senador de la República**

**CARLOS BAENA**

**Senador de la República**

**ALFONSO PRADA**

**Representante a la Cámara**

**GERMAN VARON COTRINO**

**Representante a la Cámara**

---

*Congreso de la República 2010 - 2014*



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

## PROYECTO DE LEY No. 097 DE 2013 SENADO

*“Por medio del cual se dicta el Estatuto de las Personerías Municipales, se reforma la Estructura funcional de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”<sup>1</sup>*

**El Congreso de la Republica de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto de la ley.** Mediante la presente ley se define la naturaleza y se estructura el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, funciones y competencias y atribuciones de las Personerías Municipales y de los Distritos Especiales, así como las demás normas relacionadas con su adecuado funcionamiento, y se crea una dependencia en la Procuraduría General de la Nación encargada de apoyar su gestión.

En lo pertinente, las normas contempladas en la presente ley, se aplicaran al Personero del Distrito Capital de Bogotá.

### **CAPÍTULO 1. NATURALEZA DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES**

**Artículo 2. Definición de la institución.** Las Personerías Municipales, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales son organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control disciplinario en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado social de derecho y de la promoción del control social de la gestión pública. Sus funciones y competencias se desarrollan en el marco de la autonomía de las entidades territoriales que consagra la Constitución Política.

**Parágrafo 1:** De conformidad con la Constitución, las Personerías hacen parte del Ministerio Público y cumplen las funciones previstas en el presente estatuto. El Procurador General de la Nación podrá delegar precisas funciones y competencias a los Personeros y Personeras.

---

<sup>1</sup> Segunda versión bajo la dirección y coordinación de FENALPER. Recoge comentarios de FENALPER, los Personeros de Neiva, Villavicencio, Manizales, Pasto, Ibagué, Soacha y otros. También incorpora el enfoque de género sugerido por PNUD y otros comentarios del Consultor Alfredo Manrique Reyes



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

**Parágrafo 2.** Las Personerías cumplen en el ámbito de su jurisdicción, las tareas que el Defensor del Pueblo le delegue.

**Parágrafo 3.** El Personero o Personera, actúa como Defensor del Pueblo Municipal y como tal debe velar por el bienestar general de los habitantes del municipio, en particular de las víctimas de conformidad con la ley 1448, y de aquellos ciudadanos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o de extrema pobreza y exclusión. Como tal ejercerá las funciones de control y vigilancia a la administración municipal y de las autoridades nacionales que presten sus servicios en el respectivo municipio, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, la descentralización y la democracia local.

**Artículo 3º. Principios orientadores de la gestión de las Personerías.** Las Personerías ejercen sus funciones con estricta sujeción a los principios que orientan la función pública y el actuar del Ministerio Público, en especial la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público, la vigilancia de la conducta oficial de la administración municipal y la pedagogía social de la ética pública fundamentada en el buen ejemplo.

El Personero municipal deberá rendir cuentas periódicas sobre los resultados de su gestión ante el Concejo Municipal, la comunidad local y el Ministerio Público. Copia de estos informes deberán ser remitidos a la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, para lo de su competencia.

**Artículo 4. La Magistratura de Opinión Municipal.** El Personero o Personera Municipal ejerce en el nivel municipal la Magistratura de Opinión, encaminada a advertir y prevenir públicamente eventuales violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o abusos de los diversos niveles de la administración ya sea por acción o por omisión de sus funciones.

**Parágrafo 1.** Se entiende por magistratura de opinión la atribución conferida al Personero o Personera mediante la cual puede y debe pronunciarse públicamente ante actos de la administración pública o situaciones de coyuntura social y económica de la comunidad local y fundamentado en los argumentos éticos que le subyacen al Estado social de derecho, a los derechos humanos y a los principios de la administración del Estado, con el fin de advertir a las autoridades o a la sociedad situaciones de riesgo para prevenir el detrimento de dichos principios y asegurar la prevalencia del bien común, el interés general y el imperio de la ley, o para orientar de manera pedagógica a la opinión pública y ciudadana. Los pronunciamientos del Personero o Personera en ejercicio de esta atribución no obligan a las autoridades, pero si se constituyen en antecedentes a tener en cuenta por



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

las autoridades respectivas, en la configuración de posibles faltas disciplinarias o penales sobrevinientes.

**Parágrafo 2.** Las emisoras de radio y televisión comunitaria deberán disponer lo necesario para que las Personerías Municipales y Distritales emitan periódicamente información relacionada con sus funciones y competencias. El Ministerio de Tecnologías de la Información, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, expedirá los reglamentos necesarios para asegurar lo dispuesto en el presente parágrafo, así como para facilitar el acceso de las Personerías a las demás tecnologías de la información y comunicación.

**Artículo 5. De la obligación de cooperar con la Personería.** Todas las autoridades asentadas en el municipio deberán prestar diligente cooperación a las solicitudes que les haga llegar la Personería municipal en desarrollo de sus funciones, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

**Parágrafo 1.** Para el adecuado cumplimiento de las funciones de la Personería la cooperación está orientada al suministro oportuno, claro y suficiente de la información requerida y al apoyo logístico en la medida de las posibilidades.

**Artículo 6. De los despachos comisorios.** Las autoridades nacionales y departamentales que no dispongan de dependencias en el respectivo municipio, podrán encargar a las correspondientes Personerías Municipales y Distritales el cumplimiento de determinadas funciones, siempre y cuando guarden directa relación con el marco de sus competencias. En el despacho comisorio de su encargo, deben destinarse los recursos financieros y logísticos necesarios para su cumplimiento.

**Artículo 7. Franquicia.** Las Personerías municipales disfrutaran de la franquicia en los servicios postales dentro del territorio nacional y que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades. El Ministerio de las Tecnologías de la Información en coordinación con la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, adelantara la reglamentación de esta disposición.

**Artículo 8. Relaciones con el Ministerio Público.** El Personero o Personera municipal es Agente del Ministerio Público. Como tal, podrá ser encargado por el Procurador General de la Nación del desempeño de precisas funciones.

**Artículo 9. Evaluación de la Eficiencia y eficacia de la función disciplinaria.** En el cumplimiento de la función disciplinaria el Personero o Personera deberá mostrar diligencia y efectividad. La Procuraduría General de la Nación en coordinación con la Federación Nacional de Personerías,



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

FENALPER, diseñará un instrumento técnico de monitoreo y seguimiento a la función disciplinaria de los Personeros.

Los bajos estándares de cumplimiento de la función disciplinaria de acuerdo a los indicadores establecidos en el inciso anterior serán causales de negligencia y por ende de proceso disciplinario.

**Artículo 10. Evaluación de la gestión pública municipal.** La Personería deberá realizar una evaluación anual de la gestión pública local con enfoque de derechos humanos y visibilizando el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho en el municipio así como la observancia de los principios de la función pública, en particular el de transparencia. La Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales con la participación de la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, elaborarán una guía para el cumplimiento de esta función, brindarán la asistencia técnica pertinente, condensarán anualmente los informes de los Personeros y Personeras y presentará dicho informe nacional ante el Congreso de la República.

Es obligatorio para las Personerías municipales atender los requerimientos y convocatorias del Ministerio Público, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

**Artículo 11. La Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales.** Créase la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales, adscrita al Despacho del Procurador General de la Nación, encargada de asesorar y coordinar todas las acciones que adelanten las entidades nacionales y el Ministerio Público con relación a las Personerías municipales, así como de prestar asistencia técnica. Son sus funciones específicas:

1. Asesorar a los Personeros y Personeras municipales para el adecuado cumplimiento de sus funciones y competencias.
2. Coordinar y articular junto con el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Escuela Superior de Administración Pública, los procesos de capacitación y de formación a los servidores públicos de las Personerías municipales y a sus funcionarios.
3. Articular la oferta y la demanda de capacitación, investigación y formación a los servidores públicos de las Personerías municipales, en particular en lo relacionado a los programas que ofrezcan otras dependencias oficiales.
4. Adelantar las acciones necesarias para que las autoridades correspondientes brinden seguridad y apoyo a las Personerías que lo demanden.
5. Ejercer la segunda instancia en la función disciplinaria frente a los Personeros y Personeras de los municipios de categorías 2, 3, 4, 5, y 6.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

6. Diseñar y administrar un sitio Web que le permita a las Personerías su capacitación virtual, el intercambio de mejores prácticas y la articulación con el Ministerio Público y demás dependencias oficiales y con la ciudadanía en general.
7. Llevar un registro de los Personeros, Personeras y Expersoneros y Expersoneras municipales de Colombia y mantenerlos informados de los desarrollos normativos y jurisprudenciales relacionados con el cumplimiento de sus funciones y competencias.
8. Coordinar y articular planes y proyectos para el fortalecimiento de las Personerías con la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, tanto a nivel nacional como departamental y regional.
9. Procurar que en el ejercicio de sus funciones los Personeros y Personeras municipales no discriminen por razones de sexo, edad, raza, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social
10. Las demás que le asigne el Procurador General de la Nación.

Parágrafo 1. Adiciónese a la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación los siguientes cargos:

| Número de Cargos | Denominación del empleo.<br>Planta globalizada | Código | Grado |
|------------------|--|--------|-------|
| 1                | Director                                       | 0DI    | EB    |
| 2                | Asesor   | 1AS    | 19    |
| 6                | Profesional Universitario                      | 3PU    | 17    |
| 2                | Auxiliar Administrativo                        | 5AM    | 09    |
| 2                | Auxiliar de Servicios Generales                | 6AS    | 03    |

Parágrafo 2. Crease el Fondo Especial de apoyo a la gestión de las Personerías municipales, adscrito a la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales. Para su funcionamiento se autoriza el incremento hasta un diez por ciento (10%) del presupuesto de inversión vigente de la Procuraduría General de la Nación y se destinará el veinte (20 %) de los recursos de cooperación internacional que gestione la entidad, con el objeto de financiar acciones de defensa, protección y promoción de los derechos humanos y de lucha contra la corrupción propuestas por los Personeros y Personeras municipales y FENALPER, en particular de los municipios de categorías 4, 5, y 6. Para la administración de dicho Fondo, existirá una Junta Directiva con participación de representantes de la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el reglamento que para tales efectos expida el Procurador General de la Nación.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

**Parágrafo 3** El Ministro de Hacienda y Crédito Público dispondrá los arreglos necesarios para dar cumplimiento en el presente artículo, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

## **CAPÍTULO 2.**

### **AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS PERSONERÍAS.**

**Artículo 12. Autonomía administrativa y presupuestal.** Las Personerías distritales y municipales están dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En consecuencia, los Personeros y Personeras 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 municipal y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de modificaciones por decisión del Alcalde.

**Parágrafo 1.** El Alcalde distrital o municipal deberá dar estricto cumplimiento a las transferencias presupuestales que ordena el artículo 15 de la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria gravísima.

**Parágrafo 2.** En la aprobación del presupuesto anual del distrito o municipio, los respectivos Concejos Distritales o municipales, deberán observar el cabal cumplimiento de las asignaciones legales para el adecuado funcionamiento de las Personerías y antes de su aprobación, deberán escuchar a los Personeros o Personeras.

**Artículo 13. Estructura interna de las Personerías:** El Concejo Municipal determinará, a iniciativa del Personero, previo estudios de pertinencia y factibilidad aprobados por la administración municipal, la estructura administrativa, las dependencias y funciones, las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleos de cada Personería. En todo caso, su planta de cargos estará compuesta como mínimo de un Personero, un profesional universitario y un secretario.

Corresponde al Personero Municipal crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar los emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. En la conformación de la planta de personal se garantizará la equidad de género y la participación de las minorías.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

De conformidad con las necesidades del servicio, el Concejo podrá autorizar la creación de Personerías delegadas a iniciativa del Personero y del Alcalde como ordenador del gasto.

**Artículo 14. Personerías delegadas para la atención de las víctimas.** En los municipios que presenten alto número de registro de víctimas, se deberá crear una Personería Delegada para la atención de las víctimas, previo concepto favorable de la Procuraduría General de la Nación.

Para su creación, el Alcalde y el Personero o Personera y de consuno, prepararan el proyecto de Acuerdo. Para su funcionamiento se podrán destinar en los municipios de categoría 4°, 5° y 6° un mínimo del 5% de los recursos de libre destinación que el municipio perciba por la participación de propósito general de los recursos del Sistema General de Participaciones. La Unidad Nacional para la Atención Integral y reparación de las víctimas, deberá destinar recursos económicos, humanos y tecnológicos para que apoyen estas Personerías Delegadas.

**Artículo 15. Categorías de las Personerías.** Las Personerías tendrán la misma categoría del respectivo municipio. El gobierno nacional, mediante decreto motivado en razones de emergencia podrá elevar la categoría de aquellas Personerías municipales que por razones de orden público, grave situación de los derechos humanos o problemáticas especiales de población vulnerable, así lo ameriten. Dicho cambio de categoría será temporal y solo durara mientras se supera la situación de emergencia y tendrá como propósito, que la Nación pueda dotarlas de recursos y de funciones y competencias pro tempore.

**Artículo 16. Presupuesto de las Personerías.** El presupuesto de las Personerías Distritales o municipales para vigencias fiscales anuales será determinado con base en un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio, en los porcentajes descritos a continuación:

| CATEGORIA | INGRESO CORRIENTE<br>LIBRE DESTINACION |
|-----------|--|
| Especial  | 1.8%                                   |
| Primera   | 1.9%                                   |
| Segunda   | 2.5%                                   |
| Tercera   | 3.0%                                   |



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

#### BASE DE LA VIGENCIA EN SMML

|        |          |
|--------|----------|
| Cuarta | 350 smml |
| Quinta | 250 smml |
| Sexta  | 220 smml |

Parágrafo 1º. El proyecto de presupuesto será elaborado por cada Personería y presentado por el Personero o Personera al Alcalde dentro del término legal, quien lo incorporará al proyecto de presupuesto del respectivo municipio, sin modificación alguna. El Concejo evaluará conjuntamente el Presupuesto municipal y observara que se cumplan las disposiciones que consagran la autonomía presupuestal de las Personerías. Una vez aprobado, el Presupuesto de la Personería no podrá ser modificado sino por el Concejo Municipal, a iniciativa del Personero.

No se podrán destinar recursos del Presupuesto de las Personerías, a gastos o inversiones que no estén directamente relacionados con el cumplimiento de sus funciones

**Artículo 17. Auxiliares jurídicos ad honórem:** Autorízase la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en las Personerías Municipales en las mismas condiciones previstas en la ley 878 de 2004 para la Procuraduría General de la Nación y el Congreso de la República con los límites que a continuación se establecen:

| Categoría de la Personería | Número de judicantes          |
|----------------------------|-------------------------------|
| Categoría especial         | Hasta 20 auxiliares jurídicos |
| Primera categoría          | Hasta 15 auxiliares jurídicos |
| Segunda categoría          | Hasta 10 auxiliares jurídicos |
| Tercera categoría          | Hasta 05 auxiliares jurídicos |
| Cuarta categoría           | Hasta 05 auxiliares jurídicos |
| Quinta categoría           | Hasta 03 auxiliares jurídicos |
| Sexta categoría            | Hasta 03 auxiliares jurídicos |

Parágrafo 1. De conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Procurador General de la Nación dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley, en las Personerías Municipales podrán prestar el servicio social obligatorio, así como pasantías otras profesiones. En la conformación de estos equipos se garantizará la equidad de género y la participación de las minorías.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

**Artículo 18. Convenios de asistencia técnica y cooperación.** Las Personerías podrán celebrar convenios de cooperación y asistencia técnica o realizar alianzas con entidades públicas o privadas del orden municipal, departamental y nacional para el cumplimiento de sus funciones y el eficiente desarrollo de sus actividades misionales.

El manejo de los anteriores recursos gestionados, no serán tenidos en cuenta dentro de los porcentajes y salarios establecidos en el artículo 16 de la presente ley ni se consideraran como violatorio de los techos presupuestales.

La Federación Nacional de Personerías, FENALPER, podrá suscribir convenios de cooperación técnica internacional para el desarrollo de sus funciones. Los convenios así suscritos deberán ser monitoreados y evaluados por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, la Coordinación de Relaciones Internacionales y la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación.

**Artículo 19. Salario de los Personeros y Personeras.** El monto de los salarios asignados a los Personeros y Personeras de los municipios y distritos, será equivalente al ciento por ciento (100%) del salario del Alcalde.

Los salarios y prestaciones de los Personeros o Personeras de los municipios de categorías 5 y 6, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto de la administración central del municipio.

Los Personeros y Personeras tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo. El Concejo Municipal podrá autorizar para el Personero o Personera, los mismos factores salariales que rigen para el Alcalde.

### **CAPÍTULO 3.**

#### **REGLAMENTO DEL PERSONERO O PERSONERA, ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO Y PROCEDIMIENTO PARA SU ELECCIÓN.**

**Artículo 20. Calidades para desempeñar el cargo.** Para ser elegido Personero o Personera se requiere ser ciudadano en ejercicio y ser natural del respectivo municipio o haber residido en el mismo por un periodo no inferior a 4 años en cualquier momento de su vida. Además:



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

- a. Para ser elegido Personero o Personera de Bogotá, Distrito Capital, se requiere ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años de edad, tener definida la situación militar, estar en pleno goce de los derechos civiles, no estar incurso de inhabilidad, incompatibilidad o impedimento alguno, acreditar título universitario de Abogado, con especialidad en alguna de las áreas del derecho y cuatro años de experiencia en órganos de control;
- b. Para ser elegido Personero o Personera de Distrito o municipio de primera y segunda categoría se requiere acreditar título de abogado con especialidad en alguna de las áreas del derecho y dos años de experiencia en órganos de control;
- c. Para ser elegido Personero o Personera de municipios de tercera y cuarta categoría se requiere acreditar título de abogado con especialidad en alguna de las áreas del derecho;
- d. Para ser elegido Personero o Personera de municipios de quinta y sexta categoría se requiere acreditar la terminación de estudios de derecho.

**Parágrafo 1:** Una vez elegido por el Concejo, el Personero o Personera antes de su posesión deberá tomar un curso de al menos 100 horas sobre sus funciones y competencias, que debe ser organizado por la Procuraduría General de la Nación en asocio con la Escuela Superior de Administración Pública, el Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Federación Nacional de Personerías, FENALPER.

**Artículo 21. Inhabilidades.** No podrá ser elegido Personero o Personera quien:

- a. Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo que le sea aplicable;
- b. Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio;
- c. Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos;
- d. Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo;
- e. Se halle en interdicción judicial;
- f. Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el alcalde o con el procurador regional;
- g. Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio, o se haya desempeñado como Personero en otro municipio o Distrito;

- h. Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección.
- i. Haya estado vinculado a la campaña política del Alcalde ganador en cargos de dirección o de responsabilidad.
- j. No cumpla adecuadamente con el proceso de selección establecido en el artículo 26 de la presente ley.

**Artículo 22. Incompatibilidades.** Además de las incompatibilidades previstas para los Alcaldes municipales, los Personeros y Personeras no podrán:

- a. Ejercer otro cargo público o privado;
- b. Ejercer su profesión, excepto la cátedra universitaria y como máximo diez (10) horas semanales, siempre y cuando no interfiera con el ejercicio normal del cargo;
- c. Nombrar en los cargos de la Personería a personas recomendadas, presentadas o sugeridas por quienes hayan intervenido en su elección.

Parágrafo. La violación a lo dispuesto en el presente artículo será causal de mala conducta y se estimará como falta gravísima dentro del régimen disciplinario, tanto para el Personero o Personera como para quien recomiende, presente o sugiera, independientemente de las demás acciones a que hubiere lugar.

**Artículo 23. Extensión de las incompatibilidades de los Personeros y Personeras.** Las incompatibilidades de los Personeros y Personeras Distritales y Municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores a su vencimiento del o de la aceptación de la renuncia

**Artículo 24. Prohibiciones.** Además de las prohibiciones consagradas para los servidores públicos y el Alcalde, está prohibido a los Personeros y Personeras municipales:

- a. Inmiscuirse en asuntos o actos oficiales que no sean de su competencia.
- b. Participar en actos de proselitismo político o manifestar públicamente sus afiliaciones partidistas, religiosas o ideológicas.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

- c. Dejar de asistir a las convocatorias o requerimientos del Ministerio Público.

**Artículo 25. Elección y periodo.** Los concejos municipales o distritales según el caso, para periodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán por mayoría calificada de las dos terceras partes y mediante votación uninominal y pública, Personeros o Personeras municipales o distritales.

Los Concejos elegirán al Personero o Personera dentro de los primeros diez días del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de su respectivo periodo. Los Personeros y Personeras así elegidos, iniciarán su período el primero (1o) de agosto siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de julio. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente.

Nadie podrá ser electo Personero o Personera municipal de manera inmediata en otro municipio distinto a donde ejerce sus funciones.

Parágrafo transitorio: Los Personeros y Personeras elegidos para el periodo 2012-2016 terminaran su periodo el 31 de julio de 2017.

**Artículo 26. Procedimiento para la elección del Personero o Personera.** Para la elección del Personero o Personera, los Concejos Distritales y Municipales seguirán el siguiente procedimiento:

1. Al menos tres semanas antes de la elección, el Presidente de la corporación convocará públicamente a los ciudadanos y ciudadanas que quieran postularse para ejercer el cargo de Personero o Personera, señalando los requisitos y las funciones que debe desempeñar, para que se inscriban en la Secretaría del Concejo anexando la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos. En la convocatoria deberá hacerse énfasis en la equidad de género y en la participación de las minorías.
2. La Secretaría del Concejo seleccionara los candidatos que cumplen los requisitos legales e informara al Presidente de la Corporación para que, con el concurso del Departamento Administrativo de la Función Pública, se realice un concurso de méritos, cuyos 5 mejores puntajes, deberán presentarse a una audiencia pública en el Concejo. En la audiencia pública cada uno de los cinco candidatos preseleccionados, deberá exponer las razones que los motivan a aspirar al cargo, así como los lineamientos del programa que pretende desarrollar de ser elegidos Personero o Personera y hacer una breve descripción de su experiencia profesional y de servicio a la sociedad. Esta audiencia se convocará con no menos de 8 días de anticipación a la fecha de elección, y se invitara a los diversos



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

- estamentos de la sociedad, los líderes comunitarios, veedores ciudadanos y defensores de los derechos humanos, la ciudadanía en general y los medios de comunicación.
3. La mesa directiva del Concejo deberá convocar la conformación de una veeduría ciudadana para hacer seguimiento a la transparencia del proceso de elección del Personero o Personera y garantizarle los medios necesarios para cumplir con su tarea. Dicha veeduría presentará un informe que será requisito para proceder a la elección del Personero o Personera.
  4. Una vez surtido el anterior proceso, el Presidente del Concejo convocará una sesión pública del Concejo para la elección del Personero o Personera. El Concejo deberá valorar en los candidatos a ser elegidos Personero, sus experiencia de servicio a la comunidad; sus conocimientos de la problemática social, económica y política del distrito o municipio; sus capacidades de liderazgo y de compromiso para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y la equidad de género; sus propuestas y experiencias en materia de lucha contra la corrupción y de promoción de la participación ciudadana.

Parágrafo 1: Los reglamentos internos de los Concejos Distritales y municipales deberán desarrollar y especificar el procedimiento señalado en el presente artículo.

Parágrafo 2. Del procedimiento señalado en el presente artículo, la Secretaría del Concejo levantará un acta anexando el nombre y la hoja de vida del Personero o Personera electo, la cual deberá remitir para su registro y control, a la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales de la Procuraduría General de la Nación y a la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, durante los 30 días siguientes a la elección.

Parágrafo 3. Está prohibido a los Alcaldes distritales y municipales participar de manera directa o indirecta en el proceso de elección del Personero o Personera, so pena de incurrir en falta gravísima sancionada con su destitución.

**Artículo 27. Posesión.** Los Personeros y Personeras tomarán posesión de su cargo ante el Concejo o en su defecto ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único del lugar debiendo posesionarse el primer día del inicio de su período legal. En todo caso, el acto de posesión procurará realizarse en acto público y con amplia participación ciudadana y difusión en los medios de comunicación.

**Artículo 28. De las faltas.** En caso de falta absoluta, el Concejo procederá en forma inmediata a realizar una nueva elección. En caso de no estar reunida la Corporación el Alcalde deberá citar a



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

sesión extraordinaria para dicha elección de manera inmediata, para que el elegido cumpla el período restante, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 26 de la presente ley.

Se consideran faltas absolutas: La muerte, la renuncia aceptada, la declaratoria de nulidad de su elección, la destitución, la declaratoria de Vacancia por abandono del cargo, la interdicción judicial y su no posesión dentro de los ocho (8) días calendario al inicio del período legal.

Las faltas temporales serán suplidas por el funcionario de la Personería que le siga en jerarquía, siempre que reúna los requisitos para desempeñar el cargo, en caso contrario lo designará el Concejo y si la corporación no estuviere reunida, el Alcalde deberá de forma inmediata citar a sesiones extraordinarias para la designación.

Se consideran faltas temporales: Las vacaciones, los permisos, las licencias, la incapacidad médica temporal, la suspensión por orden de autoridad competente, la desaparición forzada o la retención involuntaria y la sobreviniente a la falta absoluta mientras se surte la nueva elección.

Parágrafo. Corresponde a la Mesa Directiva del Concejo, lo relacionado con la aceptación de la renuncia del Personero, la concesión de licencias, el reconocimiento de vacaciones, la declaratoria de vacancia del cargo, la suspensión provisional o temporal y el otorgamiento de permisos.

**Artículo 29. Procedimientos disciplinarios.** Para la investigación y juzgamiento de las faltas disciplinarias en que incurra el Personero o Personera, se seguirá el procedimiento aplicable a quienes, en general desempeñan funciones públicas.

Para las Personerías de categorías 2, 3, 4, 5 y 6, la primera instancia será la respectiva Procuraduría Provincial y la segunda, la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales de la Procuraduría General de la Nación.

Para las Personerías de categoría especial y 1, y el Personero de Bogotá, Distrito Capital, la investigación estará a cargo del despacho del Procurador General de la Nación.

#### **CAPÍTULO 4. FUNCIONES Y COMPETENCIAS.**



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

**Artículo 30. Funciones como agente del Ministerio Público.** El Personero o Personera ejercerá en su jurisdicción, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las siguientes funciones

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los Acuerdos, 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 las normas que lo desarrollan.
2. Defender los intereses de la sociedad en desarrollo de los principios del Estado social de derecho.
3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales y la satisfacción de las necesidades y peticiones de la comunidad.
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. Las apelaciones contra las decisiones del Personero o Personera en ejercicio de la función disciplinaria, serán competencia de los Procuradores provinciales. La Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación, hará seguimiento sobre a las apelaciones que tramiten los Procuradores Provinciales
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 Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación, llevara un registro actualizado estas delegaciones y hará seguimiento a su cumplimiento.
6. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.
7. Velar por la efectividad de los derechos de petición y a la información con arreglo a la ley.
8. 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. Esta misma función se aplica a los particulares que presten servicios públicos en el respectivo municipio. La violación a este precepto, será sancionada conforme a la ley.
9. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

10. Interponer la acción popular y de grupo 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.
11. Vigilar la adecuada asignación de los recursos provenientes de los sistemas generales de participaciones y regalías.
12. Reportar al Ministerio Público los procesos disciplinarios a su cargo, en sus distintas etapas.
13. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo. Toda delegación de funciones y competencias que se haga a los Personeros o Personeras municipales y Distritales deber ir acompañada de las disposiciones que aseguren los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para su adecuado cumplimiento.

Parágrafo 1. El poder disciplinario del Personero o Personera no se ejercerá respecto del Alcalde, de los Concejales y del Contralor. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los Personeros y Personeras.

Parágrafo 2. La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las Personerías la competencia a que se refiere este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito.

**Artículo 31. Funciones como defensor de los derechos humanos:**

1. Coordinar la defensoría pública en los términos que señale la ley bajo la orientación de la Defensoría del Pueblo. En consecuencia deberá: a) recibir las solicitudes del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública en el municipio; b) solicitar la asignación de defensor público, previa verificación de la situación socioeconómica del solicitante o las necesidades del proceso, sin discriminación alguna y de conformidad con las directrices establecidas por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y bajo la coordinación del Defensor Regional o Seccional; c) llevar el registro de las solicitudes de asignación de defensor público y remitir a la Defensoría Regional o Seccional de su jurisdicción las estadísticas de atención en el municipio a su cargo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Sistema; d) vigilar la calidad, eficiencia y eficacia de la defensoría pública en su jurisdicción y presentar informe anual al Defensor del Pueblo, a la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación y a la Federación Nacional de Personerías, FENALPER.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

2. Cooperar con el Defensor del Pueblo en la implantación de las políticas que éste fije.
3. Coadyuvar con la administración municipal y con el Concejo en la incorporación del enfoque de derechos humanos en el plan de desarrollo y en las distintas políticas públicas municipales haciendo énfasis en las acciones de tipo preventivo. También cooperara en su la evaluación y en los procesos de rendición publica de cuentas.
4. Divulgar la Constitución y en coordinación con otras autoridades, adelantar programas de educación y concientización sobre los derechos humanos. En desarrollo de esta función, el Personero vigilara que en el cumplimiento adecuado del artículo 41 de la Constitución en los establecimientos educativos de su municipio o Distrito.
5. Recibir y tramitar quejas y reclamos sobre la violación de 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. La Personería deberá llevar un archivo de los casos atendidos y de los trámites adelantados y presentar un informe de sus actuaciones, ante el Concejo. Copia de este informe deberá ser remitido a la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación, a la Federación Nacional de Personerías, FENALPER y a la Defensoría del Pueblo.
6. Solicitar las informaciones que considere necesarias para el cumplimiento de su tarea de defensa y protección de los derechos humanos, para lo cual tendrá acceso a las dependencias de carácter nacional, departamental y municipal de su jurisdicción. Todas las autoridades que realicen capturas o retenciones, allanamientos o actos que limiten la libertad de los ciudadanos, deberán notificar tales acciones, su motivo y el lugar de su realización al Personero o Personera municipal de la respectiva jurisdicción en un término no superior a las 24 horas siguientes a la realización de dichos eventos, so pena de constituir causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del cargo.
7. Solicitar de los funcionarios de la rama judicial, los informes que considere necesarios sobre hechos que se relacionen con la violación de los derechos humanos.
8. Velar por el respeto de los derechos humanos de las personas recluidas en establecimientos carcelarios, psiquiátricos, hospitalarios y en ancianatos y orfanatos
9. Interponer las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.
10. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, los servicios públicos y el derecho al desarrollo interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.
11. Llevar estadísticas sobre la situación de los derechos humanos en su jurisdicción, las cuales serán registradas ante el Sistema Nacional de Derechos Humanos.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

12. Vigilar que en el diseño de los planes de desarrollo se incorporen la defensa, protección y promoción de los derechos humanos con enfoque diferencial y de género. En desarrollo de esta función el Personero o Personera, podrá presentar propuestas y recomendaciones al Alcalde y al Concejo.
13. Propender por la protección, defensa y conservación de los diversos grupos étnicos y culturales que se encuentren en su distrito o municipio.
14. Propender por la protección, defensa y promoción de los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
15. El Personero será parte procesal en los procesos penales en donde estén sindicados miembros de los pueblos indígenas, para defender su fuero y de ser procedente, coadyuvar la remisión a la jurisdicción especial indígena, según el caso.
16. Ejercer las acciones necesarias para salvaguardar los derechos de las comunidades minoritarias del país, como en el caso de los raizales y los pueblos afro colombianos.

### **Artículo 32. Funciones en relación con las víctimas.**

En desarrollo de las disposiciones contempladas en la ley 1448, corresponde a las Personerías Municipales:

1. Recibir las declaraciones de quienes se consideran víctimas y solicitan su inscripción en el Registro Único de Víctimas,
2. Ejercer como secretaria técnica de las mesas municipales de participación de víctimas,
3. Brindar orientación a las víctimas para acceder a las rutas que las conduzcan de manera efectiva a la satisfacción de sus derechos con enfoque diferencial y de género.
4. Vigilar que las autoridades municipales y nacionales asentadas en su jurisdicción, cumplan con las disposiciones legales de atención a las víctimas, e informar a las autoridades pertinentes.
5. Adelantar acciones para que la sociedad conozca y participe en el proceso de atención y reparación integral a las víctimas.

Los Alcaldes y Concejos Municipales y Distritales, garantizarán a las Personerías Municipales y Distritales, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones señaladas anteriormente y relacionadas con la implementación de la ley 1448. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado y Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación, harán estricto seguimiento al cumplimiento de lo señalado anteriormente y adelantaran las acciones del caso cuando fuera necesario, para obligar a que las autoridades señaladas, apoyen a las Personerías.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

### **Artículo 33. Funciones como veedor ciudadano.**

1. 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, y el control y vigilancia de la gestión pública municipal establecidos en la ley.
2. Exigir de las autoridades distritales y municipales 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.
3. Constituir y mantener un centro de información ciudadana con enfoque diferencial y de género, sobre los planes, proyectos y presupuestos de las entidades municipales y distritales, tanto de manera física como virtual para que la comunidad pueda llevar a cabo el respectivo control social.
4. Hacer seguimiento al cumplimiento de las normas que regulan la ejecución del sistema general de participaciones y el de regalías, e informar anualmente a la Dirección de Asuntos Fiscales del Ministerio de Hacienda y demás autoridades nacionales sobre los hallazgos y recomendaciones respectivas.
5. Defender los derechos del consumidor, para lo cual velará para que la calidad, precios, pesas, medidas y demás características de los productos ofertados a la comunidad, se ciñan estrictamente a lo promocionado y anunciado
6. Evaluar permanentemente la ejecución del plan de desarrollo con perspectiva de derechos humanos y enviar copia de su evaluación al Concejo, Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación y FENAPLER, para lo de su competencia
7. Exigir la rendición pública de cuentas sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.
8. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.
9. 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.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

#### **Artículo 34. Atribuciones especiales.**

1. Fijar las políticas internas de la entidad y dirigir, coordinar y controlar la marcha de la Personería municipal o Distrital. Para ello puede redistribuir las atribuciones y delegaciones entre las dependencias y funcionarios de la Personería y determinar la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de su misión, así como las normas especiales de carrera administrativa dentro de los términos señalados por la ley.
2. Nombrar y remover los funcionarios de la Personería. Dar posesión a los de nivel directivo y ejecutivo.
3. Rendir semestralmente informe al Concejo sobre el cumplimiento de sus funciones. Copia de este informe deberá ser remitida a la Federación Nacional de Personerías, FENALPER y la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales de la Procuraduría General de la Nación.
4. Rendir cuentas anualmente y de manera pública con enfoque diferencial y de género, sobre el cumplimiento de sus funciones y los resultados de su gestión. Dicho informe deberá contener también el estado de los derechos humanos y el clima de moralidad pública en su jurisdicción.
5. Presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos de su competencia.
6. Expedir certificados sobre antecedentes disciplinarios para tomar posesión de un cargo en el municipio o Distrito.
7. Adelantar los trámites necesarios para su vinculación a la Federación Nacional de Personerías de Colombia, FENALPER.
8. Solicitar la suspensión de los servidores municipales o distritales investigados en caso de faltas graves o cuando la permanencia del funcionario en el cargo pueda entorpecer la investigación.
9. Ordenar directamente o a través de delegados suyos, el gasto y el pago contra el presupuesto de la Personería. Proyectar el presupuesto de la institución. Suscribir los contratos necesarios para la adquisición y el suministro de los bienes y servicios para el funcionamiento y servicio de la institución y en general, administrar los bienes adscritos a ésta.

**Artículo 35. Facultades en materia de conciliación extrajudicial:** Los Personeros y Personeras Municipales podrán actuar como conciliadores en las conciliaciones extrajudiciales en derecho que sean de competencia de los Jueces de la jurisdicción municipal y del circuito donde ejerce sus funciones



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

## **CAPÍTULO 5. FEDERACIÓN NACIONAL DE PERSONERÍAS MUNICIPALES, FENALPER, Y DISPOSICIONES VARIAS.**

**Artículo 36. Federación Nacional de Personerías Municipales, FENALPER.** Crease la Federación Nacional de Personerías Municipales como instancia asociativa de las Personerías municipales de Colombia, y organismo consultivo de las instancias nacionales vinculadas al Sistema Nacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario y de la Comisión Nacional para la Moralización prevista en el artículo 62 de la ley 1474. FENALPER estará encargada de velar por el adecuado cumplimiento de las funciones y competencias de las Personerías municipales en todo el país y de apoyar su gestión, coordinar con las instancias nacionales y de cooperación internacional todo lo ateniende al fortalecimiento de las Personerías, y de llevar su vocería y representación ante instancias nacionales, internacionales, regionales y locales.

Los Concejos municipales y distritales, a iniciativa del Personero y el Alcalde y dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán expedir los respectivos acuerdos, donde se autoriza la vinculación de la Personería a la Federación Nacional de Personerías. En dicho Acuerdo, deberá ordenarse los aportes de la Personería Municipal al funcionamiento de la Federación, de conformidad con sus estatutos.

La Federación Nacional de Personerías podrá organizar capítulos departamentales y regionales, de conformidad con sus propios Estatutos reglamentarios. Los Capítulos Regionales de FENALPER serán instancias consultivas de las Comisiones respectivas de derechos humanos, moralización y atención a víctimas.

**Artículo 37. Del financiamiento de la Federación Nacional de Personerías.** La Federación Nacional de Personerías tendrá las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) Las cuotas de afiliación y sostenimiento que fijen sus Estatutos y que serán cubiertas con cargo al presupuesto de las Personerías, previa asignación hecha por el Concejo municipal o Distrital.
- b) Rendimientos financieros de la Federación.
- c) La Nación capitalizará la Federación con un aporte de seis mil millones de pesos (6.000.000.000.00).



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

**Artículo 38. Funciones.** Son funciones de la Federación Nacional de Personerías Municipales de Colombia:

1. Gestionar estrategias de capacitación y de formación de los funcionarios de las Personerías bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación.
2. Sistematizar mejores prácticas y experiencias exitosas de fácil replicabilidad y aplicación.
3. Asesorar a los Personeros y Personeras municipales, y a sus distintas dependencias.
4. Adelantar estudios, planes y proyectos encaminados a potenciar las capacidades de las Personerías municipales y distritales en la elaboración de diagnósticos y acciones de evaluación de políticas públicas nacionales con enfoque diferencial y de género relacionadas con los derechos humanos, la conflictividad social y la lucha contra la corrupción, y presentar sus resultados ante las instancias institucionales respectivas.
5. Gestionar cooperación técnica internacional para el fortalecimiento de las Personerías Municipales
6. Rendir cuentas sobre la situación de los derechos humanos a nivel nacional ante el Congreso de la Republica y en su respectivo departamento ante la Asamblea Departamental.
7. Llevar la vocería de las Personerías Municipales y Distritales de Colombia o del respectivo departamento, ante los organismos nacionales e internacionales. }
8. Presentar informe anual de su gestión, ante las Comisiones de derechos humanos del Congreso de la Republica, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.
9. Fortalecer y proyectar políticas de apoyo a nivel nacional y departamental en pro de los organismos de control.

Parágrafo 1. Todas las Personerías podrán estar asociadas a nivel nacional y departamental y deberán cumplir con los estatutos que la rigen, aportando las cuotas de asociación y sostenimiento que estipulen los respectivos reglamentos.

**Artículo 39. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en particular los artículos 24, 34, 35, 36, 37 y 38 de la ley 1551; artículo 10 y 11 de la ley 617; artículo 13 del decreto-ley 2303 de 1989; y demás normas que le sean contrarias.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

**Atentamente;**

**ROY BARRERAS**

Senador de la República

**JUAN FERNANDO CRISTO**

Senador de la República

**RODRIGO ROMERO HERNANDEZ**

Senador de la República

**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**

Senador de la República

**LUIS CARLOS AVELLANEDA**

Senador de la República

**HEMEL HURTADO**

Senador de la República

**MANUEL ENRIQUEZ ROSERO**

Senador de la República

**CARLOS BAENA**

Senador de la República

**ALFONSO PRADA**

Representante a la Cámara

**GERMAN VARON COTRINO**

Representante a la Cámara

*Congreso de la República 2010 - 2014*



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

## PROYECTO DE LEY No. 097 DE 2013 SENADO

*“Por medio del cual se dicta el Estatuto de las Personerías Municipales, se reforma la Estructura funcional de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”.*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer una de las instituciones más antiguas de nuestro ordenamiento jurídico territorial, como son las Personerías Municipales y Distritales. Para ello, el proyecto se encamina a modernizar y complementar el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, funciones y competencias y demás atribuciones de las Personerías Municipales y de los Distritos Especiales.

En su elaboración se han tenido en cuenta el diagnóstico hecho por la Federación Nacional de Personeros de Colombia –FENALPER “*Diagnostico de las Personerías Municipales para el cumplimiento del mandato de la Justicia Transicional*”, con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional y Convivencia del Área de Desarrollo, Paz y Reconciliación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, así como el informe “*Diagnostico sobre las Personerías Municipales en el marco de su papel como Defensores de Derechos Humanos y competencias asignadas por la Ley 1448 de 2011*” elaborado con el Programa de Derechos Humanos de USAID, además de las recomendaciones y propuestas hechas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia mediante el documento “*Las Personerías Municipales: una mirada del presente y propuestas para el futuro*”, las realizadas por las/os Personeras/os Municipales y Distritales, el Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo así como algunas iniciativas legislativas que no tuvieron trámite exitoso, y de expertos del tema municipal.

La Personería Municipal es una de esas instituciones del orden local, que, a pesar de su importancia y de la trascendencia de los sus objetivos que debe procurar, lo mismo que por y del papel que ha asumido desempeñado durante su larga trayectoria en la vida municipal, no ha sido suficientemente comprendida y entendida en su actuación y posibilidades por las comunidades locales y, aún, ni por las autoridades municipales, departamentales y nacionales.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Desde la ley 11 de 1986, que dio base al anterior estatuto básico de la administración municipal, se atribuyeron al Personero las funciones de actuar como defensor del pueblo y veedor ciudadano y también como agente del Ministerio Público. Como veedor ciudadano le ha correspondido representar a la comunidad, vigilar y fiscalizar la gestión que cumplen las diversas autoridades administrativas de carácter local y la conducta oficial de los empleados municipales, y velar por el cabal ejercicio del derecho de petición. Como agente del Ministerio Público lleva la vocería de la sociedad para garantizar el cumplimiento de la Ley y la justicia<sup>2</sup>

Posteriormente, la ley 3a. de 1990, le amplió las atribuciones como defensor del pueblo. Dotó al dotar a la Personería de instrumentos concretos de control y vigilancia al ejecutivo. De la misma manera y se le atribuyeron importantes funciones como defensor de los derechos humanos en el municipio. La ley 136 de 1994 y otra serie de disposiciones normativas han complementado la gran cantidad de funciones y responsabilidades que le competen a ésta institución, lamentablemente sin contemplar los recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios para poderlas cumplir adecuadamente. La Ley 617 del año 2.000 le adicionó una serie de funciones como Veedor del Tesoro, estableció un nuevo régimen de inhabilidades e incompatibilidades y definió unas pautas para el manejo de sus presupuestos.

Indudablemente estas medidas revitalizaron jurídicamente la institución del Personero Municipal, en un contexto donde tiene que representar a la comunidad ante una administración fortalecida no sólo políticamente, al ser ejecutivo elegido por voto popular directo de todos los ciudadanos, sino funcionalmente, por medio de la descentralización administrativa y fiscal que transfiere a los municipios crecientes e importantes responsabilidades y recursos que antes estaban en manos de entidades del orden nacional. Pero también de ahí que el Personero tiene que propugnar porque los recursos económicos de la descentralización fiscal se destinen a la solución pronta y eficaz de los problemas que más agobian a la comunidad del respectivo municipio<sup>3</sup>

La Personería Municipal se levanta hoy como una institución de amplio arraigo democrático, responsable del bienestar ciudadano y de la guarda de la Constitución y las leyes en procura de alcanzar una real y verdadera democracia local, en paz, con igualdad y con justicia social. La contribución de la Personería en la búsqueda de la paz y de la reconciliación, debe tener en cuenta

<sup>2</sup> Manrique Reyes Alfredo; "Estatuto del Personero Municipal"; segunda edición, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Personería de Cali, FENALPER; Bogotá, 2012

<sup>3</sup> El Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, ha urgido "al Gobierno y al Congreso a asegurar en el presupuesto nacional los recursos necesarios para que la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo puedan, cuanto antes, establecerse en aquellos municipios donde aún no tienen presencia, especialmente en las regiones con alto índice de población indígena, afrocolombiana y desplazada. Recomienda, además, que la Procuraduría y la Defensoría incorporen integralmente a los personeros a sus actividades y programas en materia de protección y promoción de derechos humanos".



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

que la paz no puede entenderse ni definirse como la ausencia de conflictos o de toda protesta, como la callada resignación de una masa de esclavos sujetos a oprobiosas condiciones. La paz que debe procurar que la Personería sea edificada sobre la justicia social y no sobre el orden establecido, que es injusto; es la que se deriva de un uso transparente y eficiente de los recursos públicos y del ejercicio ejemplarmente responsable de las funciones de los servidores públicos; es la que se desprende del ejercicio cumplimiento de los deberes ciudadanos y del respeto de los derechos humanos. Las contribuciones que en ésta materia puede liderar la Personería, hacen que la entidad sea una de las entidades llamadas a construir el país que todos queremos.

### **1. Breve historia de las Personerías.**

El origen de la Personería Municipal como institución encargada de salvaguardar los intereses comunes de una comunidad, es bien incierto. Lo que sí es sabido, es que de manera embrionaria, y asumiendo diferentes facetas, se la encuentra casi desde el mismo momento en que la humanidad tuvo necesidad de organizarse en forma de Estado, es decir, desde cuando sintió la necesidad de estructurar la imposición de un aparato coercitivo que salvaguardara determinados intereses dentro de una sociedad dividida por sus condiciones de vida económica.

En la Roma Imperial se conocieron varias instituciones, en las cuales encontramos los rasgos característicos de las Personerías. Los *curiosi* eran inspectores imperiales, que no tenían funciones judiciales, y que se encargaban de vigilar el adecuado cumplimiento de las normas y decretos del emperador, aunque sus atribuciones las compartían en algunos casos con los obispos. Aunque si bien los curiosi desempeñaban algunas funciones que en algo tienen que ver con las personerías, es indudable que la que más se acercó fue la del defensor civitatis, que quien, como su nombre lo indica, debía defender a los ciudadanos, especialmente a los más pobres contra las arbitrariedades de los funcionarios, y quienes, al igual que otros empleados públicos, cumplían con la misión especial de denunciar a los delincuentes reemplazando a la víctima<sup>4</sup>.

Durante la Edad Media, - época caracterizada por la atomización del poder y el autoritarismo monárquico religioso -, se conocieron las personerías, aunque con funciones en esencia fiscales y de manera tangencial como defensores del pueblo o como parte de en los procesos penales. No hay certeza de sobre en qué país tuvo su real origen, pero se afirma que fue en Francia, pues justamente allí fue donde más pronto se desarrolló el poder inquisitivo. Así, mediante ordenanza del 23 de mayo de 1302 se crearon los "*procuradores del rey*", que interpretaban la ley y perseguían a

---

<sup>4</sup> Manrique Reyes Alfredo; Historia de la Personerías Municipales en Colombia; Edit. Instituto de Estudios del Ministerio Publico-Procuraduría General de la Nación, Bogotá, 2010



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

sus transgresores. Por su parte, en Italia se llamaron "Los síndicos o ministeriales", quienes tenían por función denunciar los delitos ante los jueces, frente a los cuales eran inferiores sus superiores jerárquicos.

En España se conocieron los fiscales nombrados para los tribunales de la inquisición y los patronos del fisco creados por la Ley de las Siete Partidas de 1348 del Rey Alfonso el Sabio, que quienes tenían por labor "razonar y defender sin derecho los pleitos y cámaras de los pobres cuando fueren nombrados por ellos". Igualmente También existió un procurador adscrito que tenía como misión denunciar los delitos contra la administración pública y de justicia, y representar a la sociedad en las causas criminales. También se conocieron en Venecia dos funcionarios, uno, llamado abogado fiscal, al que le correspondía acusar los delitos, cuidar la ejecución de las penas y mantener la jurisdicción real; y otro, denominado abogado patrimonial, que tenía como tarea proteger el Patrimonio Real y el erario. Por estas dos figuras es que insisten algunos tratadistas, en que fue en Italia donde tuvo origen otra institución similar: el Ministerio Público. Durante la colonia se trasladaron a los territorios americanos innumerables instituciones de origen real, entre ellas el Procurador del Cabildo, noble funcionario encargado de defender los derechos ciudadanos y los intereses de la ciudad.

En la naciente República, hacia el año 1825, por ley del 11 de marzo de 1825, al reglamentarse la organización de las municipalidades, se incluyó al procurador municipal como funcionario encargado de representar los intereses municipales, y en 1830 la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 2o., dispuso que los síndicos personeros del común formaran parte del Ministerio Público.

Por la Ley 3a. de Junio de 1848 se estableció que el Presidente del Concejo municipal ejercería las funciones del personero, y en 1850, por la ley del 22 de junio, se asignó el nombramiento y remoción de los personeros a los concejos municipales y se autorizó su concurrencia a las sesiones del cabildo con voz pero sin voto.

El acto legislativo No. 3 de 1910 dio a las asambleas departamentales la facultad de presentar ternas para el nombramiento de los fiscales de los tribunales y juzgados superiores, y a los Concejos municipales la de nombrar a jueces, Personeros y tesoreros municipales. Pero fue la Ley 4aª de 1913 la que definitivamente consagró la función de los concejos municipales de nombrar a los personeros y además estableció dijo cuáles eran sus funciones. Luego, una serie de normas retiraron algunas atribuciones a las personerías. Por ejemplo, el Personero ya no es el representante legal del municipio, atribución que pasó al Alcalde, y, en un momento, se llegó al extremo de plantear la desaparición de dicha la institución cuando se discutió el inexecutable acto legislativo No. 1 de 1979 o en el pasado intento de referendo.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

La Ley 11 de 1986 revitalizó algunos aspectos de este viejo órgano del gobierno municipal al consagrarle la función de instituirlo como el defensor del pueblo o veedor ciudadano, y al concretar sus funciones como agente del Ministerio Público y fijar unos requisitos mínimos para desempeñar el cargo y la ley 3 de 1990, amplió el período a dos años y complementó sus funciones como defensor del pueblo y de los derechos humanos. Luego, la Ley 136 de 1994, además de desordenar el panorama normativo de las Personerías, les amplió su período a 3 años, hizo más directa su dependencia del Ministerio Público, prohibió la reelección del Personero y definió su régimen salarial.

Por último, la Ley 1551 de 2011, que reformo el régimen municipal, estableció que la elección del Personero se realizaría por un concurso de méritos, el cual lo realizaría el Consejo Municipal con el acompañamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, ratificado esto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 100 de 2013.

Este repaso histórico acerca de la institución no tiene otro sentido que el de relevar su trascendencia, pues resulta indudable que la Personería Municipal ha sido por muchos años la institución que guarda los supremos valores de la sociedad.

El Personero Municipal, como representante del pueblo y fiscalizador de la gestión administrativa en el nivel local, debe cumplir grandes responsabilidades y en el transcurso de los próximos años, su eficiente desempeño será de vital importancia no sólo 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 consolidación de la democracia local con plena vigencia de las tres generaciones de los derechos humanos.<sup>5</sup>

## **2. Las Personerías, la atención a las víctimas y el fortalecimiento del Estado Local.**

Colombia está avanzando hacia la reconciliación, en un contexto de aplicación de la justicia transicional, definida como el conjunto de medidas que un Estado puede y debe implementar para superar violaciones masivas contra los derechos humanos que se cometieron con ocasión del conflicto armado; vale decir, en tal sentido, el reconocimiento y reparación integral de las víctimas, la desmovilización y reintegración de los factores asociados al conflicto armado, la implementación de

---

<sup>5</sup> Ver, Manrique Reyes Alfredo; *“La democracia local y los derechos humanos”*; Ediciones Personería de Bogotá y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Bogotá, 2006.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

medidas de garantías de no repetición y la aplicación de políticas de reconciliación y de fortalecimiento de la democracia nacional y local.

El Congreso de la República con la expedición de la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, complementó el marco jurídico de la Justicia Transicional en Colombia permitiendo desarrollar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y reparación, incluyendo la restitución de tierras. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un conjunto de medidas individuales y colectivas, materiales y morales que buscan dignificar y superar la condición vulnerable en que se encuentran muchas víctimas, con un enfoque de transformación de las condiciones discriminatorias que se encontraban en el momento de la victimización.

Para cumplir dichos propósitos se creó una institucionalidad, liderada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que impulsa el gobierno nacional, encargada de coordinar a nivel nacional las funciones y prestaciones relativas a la reparación integral. Una gran responsabilidad, porque supone gestionar muchos procesos y procedimientos administrativos conforme con un universo esperado de víctimas a atender de más de 5.5 millones de personas. La Unidad cuenta en cada capital de departamento con una Unidad Regional encargada de impulsar la construcción de Centros Regionales de Atención, que atenderán a las víctimas durante su proceso de reparación integral, concebido como un proceso gradual, progresivo y de acompañamiento continuo a la víctima en su recorrido de transformación de víctima a ciudadano.

La atención está soportada en un Registro Único de Declaración, RUD, donde el Estado, mediante una entrevista a la víctima, recoge la información de las condiciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos relacionados con el conflicto armado, la identificación del núcleo familiar (con enfoque diferencial), la detección de vulnerabilidades que deben calificarse de atención prioritaria, especialmente en materia psicosocial para la rehabilitación de la víctima afectada, y la identificación de los bienes de las víctimas. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras también asignó la función de atender y orientar a las víctimas, a las entidades de control que conforman el ministerio público: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales.

A continuación, se presenta el resultados de los diagnósticos elaborados por FENALPER con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID y el del Fondo de Justicia Transicional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los cuales evidencia la baja capacidad administrativa e institucional de las Personerías Municipales para asumir nuevas competencias.

Según la Unidad de Víctimas, las Personerías Municipales soportan el 79.9% de las notificaciones de sus actos administrativos, es decir, 41.961 notificaciones, frente a 5.369 producidas por la



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

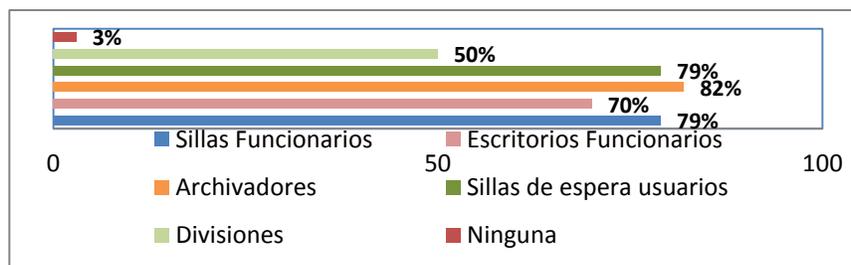
Senado de la República 2013

Defensoría y 5.186 por la Procuraduría a diciembre de 2012. (Entrevista con Unidad de Víctimas, Subdirección de Registro, Bogotá 12 de marzo de 2013).Lo anterior demuestra que es en las Personerías Municipales donde se descarga el peso de la atención integral a las víctimas.

En Colombia existen 1.101 municipios de los cuales más de 950 se clasifica de Categoría 6, es decir, con población inferior a los 10.000 habitantes y un precario presupuesto municipal, de acuerdo a las disposiciones que establece la Ley 617 de 2000. En estos municipios, que representan más del 90% del país, la planta de personal de las Personerías Municipales está compuesta por el/la Personero/a y su secretaria/o. El presupuesto anual oscila entre 80 y 90 millones, sumándosele a esto, que en muchos casos las Alcaldías no giran el 100% de los recursos para funcionamiento de estas entidades, limitando el ejercicio pleno de sus competencias. Este presupuesto alcanza para pagar el salario del personero y la secretaria, y para algunos gastos de funcionamiento, claro está que en muchas ocasiones los funcionarios y los personeros deben sacar de sus recursos propios para completar lo que hace falta para el cumplimiento de la función pública.

Una encuesta realizada por FENALPER en la Asamblea Nacional de Personeros con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID, a más de 680 personeros/as asistentes, con el objetivo de recopilar información sobre las capacidades y condiciones de infraestructura, recursos técnicos y tecnológicos, logística y talento humano de las Personerías Municipales, muestra la baja capacidad administrativa e institucional de las Personerías Municipales para soportar las competencias asignadas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Entre los resultados se destaca la falta de mobiliario, de equipos tecnológicos y de acceso a internet como lo muestra la siguiente gráfica.

**Gráfico No1.**  
**Necesidades de recursos y dotación de mobiliario**



Fuente: IV Asamblea de Nacional de Personeros, USAID-FENALPER



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

De las Personerías encuestadas, el 79% no cuentan con mobiliario para los despachos de las entidades. A su vez, el 82% de las Personerías no cuentan con archivadores y el 79 % demandan sillas de espera para la atención y orientación a la ciudadanía. Tan sólo el 3% de las Personerías Municipales de las que componen la muestra, no tienen necesidad en la materia. Lo anterior muestra que las nuevas competencias asignadas a las Personerías Municipales, por ejemplo, en el caso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se ha hecho sin la asignación adecuada de recursos técnico y presupuestales para el pleno ejercicio de las tareas asignadas, esto se evidencia al analizar el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (Conpes 3712 de 2011), el cual indico recursos para fortalecimiento institucional de las entidades vinculadas, dando indicaciones para fortalecer la capacidad administrativa de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dejando de lado las Personerías Municipales donde recae en una primera instancia todo el peso de la implementación de la Ley.

Las competencias asignadas por la Ley 1448 de 2011, suponen las siguientes responsabilidades en cabeza de las Personerías Municipales en el proceso:

1. Atención con enfoque psicosocial, diferencial y de género en la toma de declaración y en el posterior acompañamiento a la víctima que debe brindar;
2. Orientación sobre el estado y avance del proceso;
3. Notificación de actos administrativos;
4. Asistencia legal en la presentación de recursos para el ejercicio de la defensa de la víctima;
5. Divulgación de los derechos de las víctimas;
6. Promoción de la organización representativa de los intereses de las víctimas para su efectiva participación;
7. Apoyo y gestión de la mesa de participación;
8. Gestión de inscripción de organizaciones;
9. Asistencia y seguimiento al Comité Local de Justicia Transicional;
10. Monitoreo y control del cumplimiento de la Ley, entre otras actuaciones administrativas que demandan dichos mandatos, sin contar con las actuaciones que de ordinario cumplen.

Estas responsabilidades contra la baja capacidad institucional de las Personerías Municipales para asumir competencias, sin la adecuada asignación de recursos como lo establece el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, debilita la atención efectiva, eficaz y permanente a las víctimas, además re victimizarlas. Por ejemplo, como muestra en el Gráfico No. 3, hay un déficit en el número de equipos (PC Escritorio), de las 243 encuestas realizadas en por FENALPER y el Programa de Derechos Humanos de USAID, el 85% aseguraron no contar con un equipo de cómputo para el desempeño de sus funciones. A esto se le suma, que en su gran mayoría no cuentan, ni con

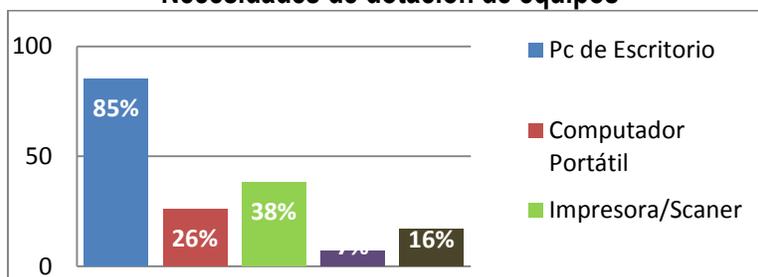


AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

impresoras, scanner o fotocopiadoras, los cuales son esenciales para la toma de las declaraciones de las víctimas en línea.

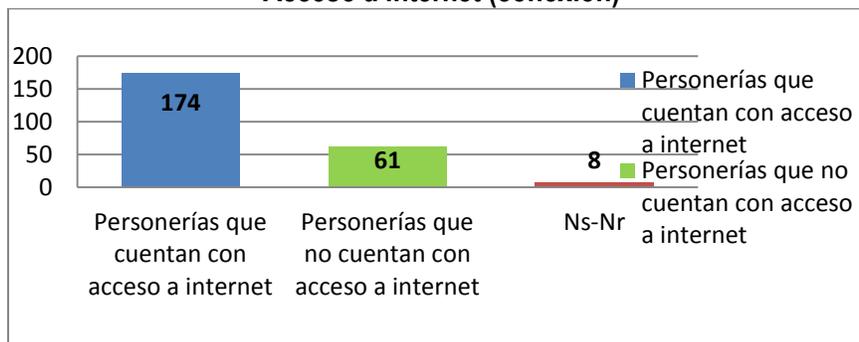
**Gráfico 2.**  
**Necesidades de dotación de equipos**



Fuente: IV Asamblea de Nacional de Personeros, USAID-FENALPER

Otro dato desalentador, es que de las 243 Personerías encuestadas sólo 174 cuentan con acceso a internet; en la mayoría de los casos los Personeros Municipales que respondieron la encuesta, señalan dificultades frente a la consecución de recursos para pagar el servicio de internet de sus oficinas, así como de una conexión estable que les permita, en algún momento, tomar la declaración en línea.

**Gráfico No. 3**  
**Acceso a internet (conexión)**



Fuente: IV Asamblea de Nacional de Personeros, USAID-FENALPER



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Adicionalmente, esta asignación de funciones se realiza en un contexto de una baja voluntad política de las Alcaldías Municipales de apoyar las responsabilidades asignadas por la Ley; baja capacidad institucional del nivel territorial, antecedidos por la ineficacia del proceso de descentralización y modernización del Estado local, los malos manejos de los recursos públicos locales, el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la crisis humanitaria, entre otras, que demandaron del municipio recursos que no tenía, porque acababa de entrar en un Plan de Pagos de las acreencias por cuenta de la quiebra fiscal de finales de los 90', y que significó a la sazón un drástico ajuste en las prestaciones de derechos y servicios brindados por el municipio a los ciudadanos durante la década de 2000.

Ya la Ley 387 de 1997, había entregado la función a la Personería Municipal de recibir la declaración de la población desplazada, vale decir, sin asignación de recursos previos, lo cual sucede con otras tantas competencias que el gobierno nacional le ha otorgado a las Personerías Municipales a través del legislativo. Por su parte, las políticas de ajuste fiscal establecidas por la Ley 617 de 2000, asignaron un tope máximo de presupuesto a la Personería Municipal que limitó a los alcaldes a asignar mayores recursos, conforme las necesidades del servicio, a pesar del crecimiento de la demanda por los servicios de las Personerías Municipales presentada por la población desplazada y la ciudadanía en general.

### 2.1. Capacidad de las Personerías Municipales para cumplir los mandatos de la Ley de Víctimas

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras tiene un principio fundamental que es el principio de la reparación integral transformadora. En la dimensión individual, transformar las condiciones de discriminación previas a la victimización, superar las vulnerabilidades y promover el ejercicio de la condición de ciudadano. Desde una dimensión colectiva, la reparación integral supone la reconstrucción del Estado social de derecho, fundado en la convivencia pacífica y en la garantía de los derechos a cargo de una institucionalidad democrática fortalecida. La Ley ordena velar por la no re victimización de las víctimas. Las crecientes cifras de atención indican, a febrero 28 de 2013 que las Personerías han atendido 214.558 víctimas; la Defensoría del Pueblo, 32.126, y la Procuraduría 25.342 personas. Sin embargo, el legislador previo en la Ley 1448 de 2011 un fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, y no hizo lo propio con las Personerías Municipales.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

**Cuadro 1:**  
**Solicitudes de víctimas recibidas en el periodo comprendido entre enero 1 de 2012 y el 28 de febrero de 2013.**

| Recibidos 2012 |            |              |    |         | Recibidos 2013 |            |              |    |        |
|----------------|------------|--------------|----|---------|----------------|------------|--------------|----|--------|
| DEFENSORIA     | PERSONERIA | PROCURADURIA | ND | TOTAL   | DEFENSORIA     | PERSONERIA | PROCURADURIA | ND | TOTAL  |
| 24.429         | 170.104    | 18.709       | 10 | 213.252 | 3.925          | 27.765     | 2.697        | 27 | 34.414 |

*Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Subdirección de valoración y registro. Información 1448 enero 1 de 2012 – febrero 28 de 2013*

Los resultados del diagnóstico sobre la situación de las Personerías Municipales para dar cumplimiento a los postulados de la justicia transicional son desalentadores.

Esto lo muestra lo reafirma el diagnóstico realizado por la Federación con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional, donde mediante una encuesta se realizaron grupos focales con más de 56 personeros municipales de siete regiones del país, mediante una encuesta que consultó aspectos administrativos funcionales y aspectos misionales, y un posterior conversatorio en torno a los mandatos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Los resultados de la sistematización del ejercicio de consulta, indican la ausencia de recursos técnicos, tecnológicos, administrativos y de personal para soportar el trabajo de atención a víctimas, que paso a ocupar un 80% de la gestión de la Personería Municipal.

Desde el punto de vista misional, la principal falencia que se advierte es la ausencia de una atención con enfoque psicosocial capaz de detectar en las víctimas, entre otros, los riesgos de enfermedad mental, sumado al riesgo para su dignidad de no ser tratadas mediante protocolos específicos por cada tipo de victimización.

Este aspecto es quizá el más preocupante del diagnóstico, si se considera que el mandato de brindar rehabilitación como componente de la reparación integral, supone la detección temprana de las vulnerabilidades físicas y psicosociales de las víctimas para darle un curso de atención oportuno y adecuado. La Ley de Víctimas ordena al ente responsable de la atención, contar con personal



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

especializado, una exigencia lejana de la realidad de las Personerías Municipales que han atendido hasta ahora el 73% de las víctimas.

## 2.2. Recomendaciones

Los diversos estudios concluyen en que es necesario emprender un fortalecimiento de las Personerías Municipales motivado en conseguir dos propósitos fundamentales:

- Contribuir con el fortalecimiento del Estado local garante de los derechos, en un contexto donde se implementan garantías de no repetición, que son las bases de un proceso de reconciliación.
- Cualificar la atención a las víctimas.

El fortalecimiento demanda urgentemente una iniciativa de fortalecimiento a las Personerías Municipales, en el corto y mediano plazo. En el corto plazo, se propone que el Ministerio Público diseñe e implemente un Plan de Trabajo común, que articule las acciones desde el nivel nacional con el territorial, en cabeza de las Personerías Municipales. En el mediano plazo una iniciativa legislativa que permita aumentar la capacidad presupuestal, tanto en inversión como en funcionamiento, ampliar la planta de personal de las Personerías Municipales, asimismo que pueda gestionar recursos técnicos y financieros para el cumplimiento de sus competencias.

Asimismo la asignación de recursos para emprender un proceso de modernización tecnológica, porque fortalecer el Estado local comienza por sus órganos de control y representantes de la sociedad, las Personerías Municipales. A su vez, una relación más estrecha entre el nivel central nacional del Ministerio Público, trabajando con una agenda conjunta en el marco de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley.

Finalmente, el acompañamiento técnico en el proceso de modernización, mediante el fortalecimiento de la organización de las Personerías Municipales, a través de FENALPER, cuyos objetivos fundamentales son apoyar a las Personerías, construir criterios comunes de actuación, presentar ante las autoridades las reformas necesarias para su eficaz funcionamiento, servir de órgano de consulta y de divulgación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en el quehacer de las Personerías Municipales y representar a las Personerías ante las instancias nacionales. Hay que anotar que no todas las Personerías Municipales están inscritas en FENALPER, existen también asociaciones de personeros al margen de dicha federación, razón por la cual es importante brindar a FENALPER un reconocimiento legal que le permita clarificar la fuente de sus recursos de financiamiento y contribuir así en la modernización y desarrollo de las principales instituciones en lo



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

local para la defensa de los derechos ciudadanos, una función pública primordial en el proceso de reconstrucción local que promueve la justicia transicional.

### **3. El contenido del proyecto de ley.**

El proyecto de ley no solo ordena, simplifica las disposiciones vigentes relacionadas con las Personerías municipales, sino de precisa muchos aspectos con el objeto de fortalecer esta importantísima institución de la democracia municipal. En particular, se precisa el marco de funciones y competencias; se regula el procedimiento para la elección del Personero o Personera municipal con el fin de asegurar su transparencia y estableciendo el concurso de méritos; se mejoran las condiciones presupuestales para el adecuado funcionamiento de la entidad; se crea una dependencia en la Procuraduría General de la Nación encargada de coordinar y apoyar a las Personerías; se crea la Federación Nacional de Personerías; y se dictan otras disposiciones para corregir los problemas en el adecuado funcionamiento de la entidad, que los propios Personeros, estudiosos del derechos municipal y expertos de la cooperación internacional han identificado. Es importante resaltar, que se establece como principio de la actuación de las Personerías municipales, el enfoque diferencial y de equidad de género.

#### **3.1. Definición de la institución y de sus características principales.**

La actual definición de la institución se limita a señalar que cumple funciones como “Agente del ministerio público, defensor de los derechos humanos, y veedor ciudadano”. El proyecto de ley propone precisar y complementar dicha definición de la siguiente manera: “Las Personerías Municipales, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales son organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control disciplinario en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado social de derecho y de la promoción del control social de la gestión pública. De conformidad con la Constitución, las Personerías hacen parte del Ministerio Público y cumplen las funciones previstas en el presente estatuto. El Procurador General de la Nación podrá delegar precisas funciones y competencias a los Personeros y Personeras. Las Personerías cumplen en el ámbito de su jurisdicción, las tareas que el Defensor del Pueblo le delegue.

El Personero y la Personera ejerce como Defensor del Pueblo Municipal y como tal está encargado de velar por el bienestar general de los habitantes del municipio, en particular de las víctimas de conformidad con la ley 1448, y de aquellos ciudadanos que se encuentren en condiciones de



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

vulnerabilidad o de extrema pobreza y exclusión. Como tal ejercerá las funciones de control y vigilancia a la administración municipal y de las autoridades nacionales que presten sus servicios en el respectivo municipio, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, la descentralización y la democracia local”.

De la misma manera, se definen una serie de principios que deberán orientar todas sus actuaciones así: “Las Personerías ejercen sus funciones con estricta sujeción a los principios que orientan la función pública y el actuar del Ministerio Público, en especial la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público, la vigilancia de la conducta oficial de la administración municipal y la pedagogía social de la ética pública fundamentada en el buen ejemplo. El Personero o la Personera municipal deberán rendir cuentas periódicas sobre los resultados de su gestión ante el Concejo Municipal, la comunidad local y el Ministerio Público. Copia de estos informes deberán ser remitidos a la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, para lo de su competencia”.

### 3.2. La Magistratura de Opinión.

La magistratura de opinión es una nueva atribución conferida al Personero o Personera mediante la cual puede y debe pronunciarse públicamente ante actos de la administración pública o situaciones de coyuntura social y económica de la comunidad local y fundamentado en los argumentos éticos que le subyacen al Estado social de derecho, a los derechos humanos y a los principios de la administración del Estado, con el fin de advertir a las autoridades o a la sociedad situaciones de riesgo para prevenir el detrimento de dichos principios y asegurar la prevalencia del bien común, el interés general y el imperio de la ley, o para orientar de manera pedagógica a la opinión pública y ciudadana. Los pronunciamientos del Personero o Personera en ejercicio de esta atribución no obligan a las autoridades, pero si se constituyen en antecedentes a tener en cuenta por las autoridades respectivas, en la configuración de posibles faltas disciplinarias o penales sobrevinientes.

Así las cosas, se establece que el Personero o Personera Municipal ejerce en el nivel municipal, la Magistratura de Opinión, encaminada a advertir y prevenir públicamente eventuales violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o abusos de los diversos niveles de la administración ya sea por acción o por omisión de sus funciones. Como consecuencia, también se ordena que las emisoras de radio y televisión comunitaria deban disponer lo necesario para que las Personerías Municipales y Distritales emitan periódicamente información relacionada con sus funciones y competencias. El Ministerio de Tecnologías de la Información expedirá los reglamentos necesarios para asegurar lo dispuesto en el presente párrafo, así como



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

---

*Senado de la República 2013*

para facilitar el acceso de las Personerías a las demás tecnologías de la información y comunicación.

### 3.3. *Obligatoriedad de cooperar con la Personería*

El proyecto de ley busca ordenar que todas las autoridades asentadas en el municipio deban prestar diligente cooperación a las solicitudes que les haga llegar el Personero o Personera municipal en desarrollo de sus funciones, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Para el adecuado cumplimiento de las funciones de la Personería, la cooperación está orientada al suministro oportuno, claro y suficiente de la información requerida y al apoyo logístico en la medida de las posibilidades.

### 3.4. *Condiciones para los despachos comisorios*

Hoy muchas autoridades nacionales encargan a las Personerías municipales el desarrollo de una serie de actividades y tareas, sin asignarles los recursos necesarios para poder cumplirlas. Ello no solo impide que esta autoridad local coopere con autoridades centrales, sino que se ha constituido en una de las principales fuentes de procesos disciplinarios contra los Personeros y Personeras, al no poder cumplir con órdenes superiores. Es por ello que el proyecto de ley ordena que las autoridades nacionales y departamentales podrán encargar a las Personerías Municipales y Distritales el cumplimiento de determinadas funciones, siempre y cuando guarden directa relación con el marco de sus competencias. En el despacho comisorio de su encargo, deben destinarse los recursos financieros y logísticos necesarios para su cumplimiento.

### 3.5. *Establecimiento de la franquicia para la correspondencia oficial de la Personería*

En virtud del desempeño de sus múltiples funciones, es mucha la correspondencia que debe enviar las Personerías municipales al interior del propio municipio, pero también a otras ciudades donde se encuentran las sedes oficiales de dependencias nacionales y regionales, y debe ser costeadas con los escasos recursos de su presupuesto. Es por ello que el proyecto de ley establece que las Personerías municipales disfrutaran de la franquicia en los servicios postales dentro del territorio nacional y que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

### 3.6. *Monitoreo y control a la eficiencia y eficacia de la función disciplinaria*

Con el objeto de mejorar el desempeño de las tareas que le competen a la Personería, como Juez disciplinario de los servidores públicos municipales, y de esta manera mejorar la calidad,



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

transparencia y la eficiencia de la gestión pública local, el proyecto de ley establece que en el cumplimiento de la función disciplinaria el Personero o Personera deberá mostrar diligencia y efectividad. La Procuraduría General de la Nación diseñará un instrumento técnico de monitoreo y seguimiento a la función disciplinaria de los Personerías. Los bajos estándares de cumplimiento de la función disciplinaria de acuerdo a los indicadores establecidos en el inciso anterior serán causales de negligencia y por ende de proceso disciplinario.

### 3.7. Evaluación de la gestión pública municipal con enfoque de derechos humanos

El municipio como unidad jurídico-administrativa esencial del Estado en Colombia es la primera instancia para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. El municipio enmarca la vida en sociedad, es el escenario por excelencia para la interacción humana y la generación de lazos naturales de vecindad, solidaridad y organización. De igual forma, el municipio es el escenario de los conflictos y las diferencias propias de la complejidad política, social y cultural de Colombia. Es en el municipio donde todas las relaciones que hemos señalado anteriormente encuentran su principio de realidad y adaptación a las realidades concretas de su respectiva cultura e historia y es el alcalde, como primera autoridad municipal designada por sus conciudadanos, el que conoce de primera mano las necesidades de su comunidad y quien debe atenderlas de conformidad con las funciones que le son encomendadas: dirige la administración municipal, es la primera autoridad de policía del municipio, ordena el gasto público y es su representante legal. Este conocimiento en cabeza de los alcaldes municipales, incentiva el desarrollo del país haciendo reales las responsabilidades del Estado en lo local, lo cual implica una tarea diaria en el ejercicio de los derechos humanos.

Las acciones que emprenden los alcaldes y demás autoridades municipales en el marco de su plan de desarrollo, garantizan los derechos de la población desde iniciativas reales. Cuando desde las alcaldías se emprenden campañas para prevenir los conflictos violentos, reducir la accidentalidad o asumir una sexualidad responsable, el alcalde está protegiendo el derecho a la vida, cuando recibe de manera abierta y propositiva las críticas a su gestión, permite la libre expresión, cuando trata como iguales a todas las personas de su comunidad sin importar el género, la orientación sexual, la etnia, la condición económica, la edad o la filiación política, está garantizando el derecho a la igualdad y a la no discriminación, cuando respeta la vida personal y familiar de todos los miembros de su comunidad, posibilita el derecho a la intimidad.

De igual forma, cuando el gobierno municipal hace uso adecuado de los recursos que le trasfiere la nación, está promoviendo los derechos a la educación y la salud y la vigencia del estado social de derecho, cuando ofrece los espacios para que las y los jóvenes participen, fortalece los derechos de



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

este sector de la población, cuando brinda espacios de esparcimiento y ofrece las condiciones para la recreación, está garantizando los derechos al deporte, el aprovechamiento del tiempo libre y la cultura.

Por todo lo anterior, es que el proyecto de ley establece que el Personero o Personera deberá realizar una evaluación anual de la gestión pública local con enfoque de derechos humanos y visibilizando el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho en el municipio así como la observancia de los principios de la función pública, en particular el de transparencia. La Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales elaborará una guía para el cumplimiento de esta función, brindará la asistencia técnica pertinente, condensará anualmente los informes de los Personeros y Personeras, y presentará dicho informe nacional ante el Congreso de la República. Es obligatorio para los Personeros y Personeras municipales atender los requerimientos y convocatorias del Ministerio Público, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

3.8. Creación en la Procuraduría General de la Nación, de la Dirección Nacional de coordinación y apoyo a las Personerías municipales.

Hoy en la Procuraduría General de la Nación no existe una dependencia específica que se encargue de la articulación de su actuar con sus “Agentes municipales” que son los Personeros y Personeras. Esto ha llevado a que no solo existan duplicidades de mensajes y acciones, esfuerzos incompletos de apoyo a las Personerías, contradicciones en las instrucciones, sino que se desperdician importantes recursos humanos, financieros y organizacionales para fortalecer la democracia local, la vigencia de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción en los niveles municipales. Es por ello que el proyecto de ley propone la creación de la Dirección Nacional de Coordinación y apoyo a las Personerías Municipales y Distritales, adscrita al Despacho del Procurador General de la Nación, encargada de asesorar y coordinar todas las acciones que adelanten las entidades nacionales y el Ministerio Público con relación a las Personerías municipales, así como de prestar asistencia técnica. Son sus funciones específicas:

- a) Asesorar a las Personerías municipales para el adecuado cumplimiento de sus funciones y competencias
- b) Coordinar y articular junto con el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Escuela Superior de Administración Pública, los procesos de capacitación y de formación a las Personerías municipales y a sus funcionarios.
- c) Articular la oferta y la demanda de capacitación, investigación y formación a los Personeros y Personeras municipales, en particular en lo relacionado a los programas que ofrezcan otras dependencias oficiales.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

- d) Adelantar las acciones necesarias para que las autoridades correspondientes brinden seguridad y apoyo a las Personerías que lo demanden.
- e) Ejercer la segunda instancia en la función disciplinaria frente a los Personeros y Personeras de los municipios de categorías 2, 3, 4, 5, y 6.
- f) Diseñar y administrar un sitio Web que le permita a los Personerías su capacitación virtual, el intercambio de mejores prácticas y la articulación con el Ministerio Público y demás dependencias oficiales y con la ciudadanía en general.
- g) Llevar un registro de los Personeros y Expersoneros municipales de Colombia y mantenerlos informados de los desarrollos normativos y jurisprudenciales relacionados con el cumplimiento de sus funciones y competencias.
- h) Coordinar y articular planes y proyectos para el fortalecimiento de las Personerías con la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, tanto a nivel nacional como departamental y regional.
- i) Las demás que le asigne el Procurador General de la Nación.

Para su operación, se autoriza la ampliación de la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación y la creación de un Fondo para el financiamiento de las nuevas funciones que le son atribuidas.

### 3.9. Personerías delegadas para la atención de las víctimas.

El proyecto de ley autoriza que en los municipios que presenten alto número de registro de víctimas, se deberá crear una Personería Delegada para la atención de las víctimas, previo concepto favorable de la Defensoría del Pueblo. Para su creación, el Alcalde y el Personero o Personera, de consuno prepararan el proyecto de Acuerdo y para su funcionamiento se podrán destinar en los municipios de categoría 4°, 5° y 6° un mínimo del 5% de los recursos de libre destinación que el municipio perciba por la participación de propósito general de los recursos del Sistema General de Participaciones. La Unidad Nacional para la Atención Integral y reparación de las víctimas, deberá destinar recursos económicos, humanos y tecnológicos para que apoyar estas Personerías Delegadas.

### 3.10. Mejoramiento del Presupuesto de las Personerías

Con el objeto de mejorar el presupuesto de las Personerías Distritales o municipales se modifican las disposiciones de la ley 617 que establecían límites presupuestales para el gasto, y se establece que el presupuesto para las vigencias fiscales anuales será determinado con base en un porcentaje



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

de los ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio, en los porcentajes descritos a continuación:

| <b>CATEGORIA</b> | <b>INGRESO CORRIENTE<br/>LIBRE DESTINACION</b> |
|------------------|--|
| Especial         | 1.8%   |
| Primera          | 1.9%   |
| Segunda          | 2.5%   |
| Tercera          | 3.0%   |

| <b>BASE DE LA VIGENCIA<br/>EN SMML</b> |          |
|--|----------|
| Cuarta                                 | 350 smml |
| Quinta                                 | 250 smml |
| Sexta                                  | 220 smml |

Con esta transformación, los municipios podrán destinar mejores recursos para que las Personerías puedan cumplir con las importantes funciones que le son atribuidas.

### 3.11. Nuevo régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades

Se complementa el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades del Personero o Personera, con el fin de asegurar la calidad y transparencia de su gestión. Medidas como la imposibilidad de aspirar al cargo de Personero o Personera de personas que hayan sido parte de los cuadros directivos de la campaña política del Alcalde municipal ganador, impiden que se siga presentando ese “maridaje” entre el gobierno y los organismos de control, tal lesivo para la transparencia de la gestión pública local.

### 3.12. Procedimiento para la elección del Personero o Personera

El proyecto de ley determina una serie de medidas para la elección del Personero o Personera y evitar corruptelas y componendas lesivas del interés general a la hora de su designación.

- a) *Mayoría calificada para su elección.* Los concejos municipales o distritales según el caso, para períodos institucionales de cuatro (4) años, elegirán por mayoría calificada de las dos



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

- terceras partes y mediante votación uninominal y pública, Personeros o Personeras municipales o distritales.
- b) *Cambio de periodo.* Los Concejos elegirán el Personero o Personera dentro de los primeros diez días del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de su respectivo periodo. Los Personeros y Personeras así elegidos, iniciarán su período el primero (1o) de agosto siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de julio. Podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente. Nadie podrá ser electo Personero o Personera municipal de manera inmediata en otro municipio distinto a donde ejerce sus funciones. Para poder dar origen al nuevo periodo de los Personeros y Personeras, se establece que los Personeros y Personeras elegidos para el periodo 2012-2016 terminaran su periodo el 31 de julio de 2016.
- c) *Establecimiento del concurso público y de la veeduría ciudadana en el proceso de elección.* Al menos tres semanas antes de la elección, el Presidente de la corporación convocará públicamente a los ciudadanos que quieran postularse para ejercer el cargo de Personero o Personera, señalando los requisitos y las funciones que debe desempeñar, para que se inscriban en la Secretaría del Concejo anexando la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos. En la convocatoria deberá hacerse énfasis en la equidad de género y en la participación de las minorías. La Secretaría del Concejo seleccionara los candidatos que cumplen los requisitos legales e informara al Presidente de la Corporación para que, con el concurso del Departamento Administrativo de la Función Pública, se realice un concurso de méritos, cuyos 5 mejores puntajes, deberán presentarse a una audiencia pública en el Concejo. En la audiencia pública cada uno de los cinco candidatos preseleccionados, deberá exponer las razones que los motivan a aspirar al cargo, así como los lineamientos del programa que pretende desarrollar de ser elegidos Personero o Personera. Esta audiencia se convocará con no menos de 8 días de anticipación a la fecha de elección, y se invitara a los diversos estamentos de la sociedad, los líderes comunitarios, veedores ciudadanos y defensores de los derechos humanos, la ciudadanía en general y los medios de comunicación. La mesa directiva del Concejo deberá convocar la conformación de una veeduría ciudadana para hacer seguimiento a la transparencia del proceso de elección del Personero o Personera y garantizarle los medios necesarios para cumplir con su tarea. Dicha veeduría presentará un informe que será requisito para proceder a la elección del Personero o Personera. Una vez surtido el anterior proceso, el Presidente del Concejo convocará una sesión pública del Concejo para la elección del Personero o Personera. El Concejo deberá valorar en los candidatos a ser elegidos Personero o Personera, sus experiencia de servicio a la comunidad; sus conocimiento de la problemática social,



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

económica y política del distrito o municipio; sus capacidades de liderazgo y de compromiso para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos; sus propuestas y experiencias en materia de lucha contra la corrupción y de promoción de la participación ciudadana.

### 3.13. Concreción de las funciones y competencias.

De cara a corregir la gran dispersión de funciones y competencias hoy otorgadas a las Personerías, el proyecto hace una ordenación y síntesis de las mismas y deroga las que son inocuas y que en muchos casos vienen definidas desde hace más de un siglo.

### 3.14. Creación de la Federación Nacional de Personerías Municipales, FENALPER.

El proyecto de ley busca institucionalizar la Federación Nacional de Personerías Municipales como instancia asociativa de las Personerías municipales de Colombia, encargada de velar por el adecuado cumplimiento de sus funciones y competencias, apoyar la gestión de los Personeros municipales, coordinar con las instancias nacionales y de cooperación internacional todo lo atinente al fortalecimiento de las Personerías, y de llevar su vocería y representación ante instancias nacionales, internacionales, regionales y locales. También se establece que FENALPER, será un organismo consultivo de las instancias nacionales vinculadas al Sistema Nacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario y de la Comisión Nacional para la Moralización prevista en el artículo 62 de la ley 1474

Los Concejos municipales y distritales, a iniciativa del Personero o Personera, y el Alcalde y dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán expedir los respectivos acuerdos, donde se autoriza la vinculación de la Personería a la Federación Nacional de Personerías. En dicho Acuerdo, deberá ordenarse los aportes de la Personería Municipal al funcionamiento de la Federación, de conformidad con sus estatutos.

Para el financiamiento de la Federación Nacional de Personerías se ordena destinar el quince por ciento (15%) de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), los cuales serán girados al comienzo de cada vigencia fiscal previa presentación del respectivo plan de inversión por parte de FENALPER al Consejo Asesor de Regalías.

Las funciones que cumple la Federación Nacional de Personerías Municipales de Colombia, son de vital importancia para el fortalecimiento de las Personerías municipales, y son:



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

- a) Gestionar estrategias de capacitación y de formación de los funcionarios de las Personerías bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación.
- b) Sistematizar mejores prácticas y experiencias exitosas de fácil replicabilidad y aplicación.
- c) Asesorar a los Personeros Municipales
- d) Adelantar estudios, planes y proyectos encaminados a potenciar las capacidades de las Personerías municipales y distritales en la elaboración de diagnósticos y acciones de evaluación de políticas públicas nacionales relacionadas con los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, y presentar sus resultados ante las instancias institucionales respectivas.
- e) Gestionar cooperación técnica internacional para el fortalecimiento de las Personerías Municipales
- f) Rendir cuentas sobre la situación de los derechos humanos a nivel nacional ante el Congreso de la República y en su respectivo departamento ante la Asamblea Departamental.
- g) Llevar la vocería de las Personerías Municipales y Distritales de Colombia o del respectivo departamento, ante los organismos nacionales e internacionales.
- h) Fortalecer y proyectar políticas de apoyo a nivel nacional y departamental en pro de los organismos de control.

### 3.15. Consideraciones finales.

Con la aprobación del presente proyecto de ley, se estará fortaleciendo la democracia local y dando importantes pasos para aclimatar condiciones institucionales óptimas para la reconciliación en una anhelada etapa de posconflicto. No solo se trata de fortalecer la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en todos los municipios colombianos, sino de empoderar una institución para combatir la corrupción y el desgreño administrativo, la atención adecuada a las víctimas y la promoción de la participación ciudadana y el control social de la gestión pública. De esta manera, el país estará avanzando también en la construcción de confianza, respeto y credibilidad en sus instituciones públicas locales.

## **LA PROPUESTA DE LEY PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES**

El proyecto de ley, trabajado con FENALPER, surge a partir de un diagnóstico hecho por la Federación con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional del PNUD y retoma estudios y propuestas hechas entidades de Cooperación Técnica Internacional como la OACNUDH y el



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Programa de Derechos Humanos de USAID, el Instituto de Estudios del Ministerio Público, Congresistas, Académicos y Expertos, las organizaciones de víctimas y otros organismos de la sociedad civil, pero ante todo, de los propios Personeros. Los principales rasgos de la iniciativa legislativa de 38 artículos, son los siguientes:

- a) *Precisión del marco de funciones y competencias.* Algunos señalan que las Personerías tienen más de 1.400 funciones. El proyecto de ley ordena y simplifica las tareas de Las Personerías centrándolas en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y la atención a las víctimas; la lucha contra la corrupción; y la promoción de la participación ciudadana para la prevalencia del bien común y del interés general en el desarrollo democrático municipal.
- b) *Clarificación del proceso de elección del Personero.* Se establece el concurso de méritos y un régimen de calidades acorde con la respectiva categoría municipal; la veeduría ciudadana en el proceso de escogencia y selección; la mayoría calificada de las dos terceras partes para su elección; y la inhabilidad para optar por el cargo a ciudadanos que hayan hecho parte de los cuadros directivos del Alcalde electo. También se propone evitar que coincidan los periodos del Alcalde y Concejo con el del Personero, para lo cual se propone que el periodo de 4 años del organismo de control y vigilancia, sea de agosto del segundo año del periodo del Alcalde y Concejo, a agosto del periodo siguiente. El periodo de los actuales Personeros, se prorroga hasta agosto de 2017.
- c) *Articulación de las relaciones con la Procuraduría General de la Nación.* Según la Constitución, el Personero es agente del ministerio público. Para poder articular de una mejor manera estas relaciones, se crea la Dirección Nacional de coordinación y apoyo a las Personerías municipales adscrita al despacho del Procurador General de la Nación, con el objeto de asesorar, capacitar y apoyar a los Personeros municipales para el adecuado cumplimiento de sus funciones y competencias y de coordinar dentro de la Procuraduría las diversas acciones a desarrollar con sus agentes locales. Para estos efectos, se amplía su planta de personal y el presupuesto respectivo. También se establece que los despachos comisorios mediante los cuales entidades nacionales o regionales encarguen tareas a los Personeros, deben ir acompañados de los recursos correspondientes para poder llevarlos a cabo.
- d) *Fortalecimiento institucional de las Personerías.* Se propone la creación de la Magistratura de Opinión del Personero, como una forma de control público fundado en la ética pública y los principios del Estado social de derecho, para que actúe como alerta temprana a las acciones de las autoridades. También se ordena la existencia de una planta mínima de gestión para las Personerías, así como una dotación de equipos tecnológicos y de soporte logístico para su buen desempeño por parte de los municipios y el gobierno nacional, en



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

particular para las de categorías 5 y 6. En los 200 municipios con mayor registro de víctimas, se crearán Personerías Delegadas para ello y con la financiación de la Unidad de Víctimas.

- e) *Fortalecimiento presupuestal.* Se elevan los “techos” o límites presupuestales ordenados por la ley 617 que impedían que el municipio pueda apropiar más y mejores recursos para el funcionamiento de las Personerías. A manera de ejemplo, con la reforma propuesta, las Personerías de categoría 6 pasarían de un promedio de presupuesto anual de 80 millones, a 124 millones. De la misma manera, se establece que los honorarios de los Personeros de municipios de categorías 5 y 6 deben ser cubiertos con cargo al presupuesto de gastos de la administración central de la respectiva municipalidad.
- f) *Creación legal de la Federación Nacional de Personerías, FENALPER.* busca institucionalizar la Federación Nacional de Personerías Municipales como instancia asociativa de las Personerías municipales de Colombia, encargada de velar por el adecuado cumplimiento de sus funciones y competencias, apoyar la gestión de los Personeros municipales, coordinar con las instancias nacionales y de cooperación internacional todo lo atinente al fortalecimiento de las Personerías, y de llevar su vocería y representación ante instancias nacionales, internacionales, regionales y locales. Para su financiación se establece la destinación de recursos especiales del presupuesto nacional y se ordena a los Concejos municipales y distritales, que a iniciativa del Personero y el Alcalde y dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, deberán expedir los respectivos acuerdos, donde se autoriza la vinculación de la Personería a la Federación Nacional de Personerías. En dicho Acuerdo, deberá ordenarse los aportes de la Personería Municipal al funcionamiento de la Federación, de conformidad con sus estatutos.

### **Estudio de costos e impacto fiscal de la propuesta de proyecto de ley para el fortalecimiento de las personerías.**

#### **Introducción**

- A. Estimación de los costos de la propuesta para el fortalecimiento municipal sobre los gastos de funcionamiento, las inversiones necesarias y los gastos recurrentes asociados a los mismos, en función de las necesidades de atención a las víctimas en el marco de lo dispuesto en la ley 1448.**

#### **1. La propuesta**



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Las siguiente tabla muestra la propuesta del proyecto de ley para aumentar el presupuesto de las personerías, por categorías de municipios, comparado con los límites de la ley 617 de 2000. De acuerdo con el proyecto de ley, los presupuestos máximos de las personerías en los municipios de categorías 1a, 2a y 3a estarían expresados como porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), y los de los municipios de categorías 4a, 5a y 6a estarían expresados en número de Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV). El proyecto de ley no contempla cambios en los porcentajes aplicables a los municipios de categoría especial, razón por la cual se excluyen del ejercicio.

| Límites presupuesto personerías |         |          |
|---------------------------------|---------|----------|
| Categoría                       | Ley 617 | Proyecto |
| Primera                         | 1,70%   | 1,9%     |
| Segunda                         | 2,20%   | 2,5%     |
| Tercera                         | 350     | 3,0%     |
| Cuarta                          | 280     | 350      |
| Quinta                          | 190     | 250      |
| Sexta                           | 150     | 220      |

Los porcentajes se aplican a ICLD. Las demás cifras corresponden a SMMLV.  
Fuente: Ley 617 de 2000. Contraloría General de la República

## 2. Impacto fiscal global

Para el cálculo del impacto fiscal es preciso determinar el aumento en el gasto máximo de las personerías de los municipios del país que resultaría de la aprobación del proyecto de ley.

El presupuesto máximo antes del proyecto de ley es la suma de los presupuestos máximos de las personerías (PMP) de cada uno de los municipios aplicando los parámetros de la ley 617 de 2000. El gasto máximo de las personerías con el proyecto de ley es la suma de los gastos máximos de las personerías de cada uno de los municipios aplicando los parámetros del proyecto de ley. El segundo agregado menos el primero es el impacto máximo del proyecto de ley en el gasto de las personerías.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

La tabla siguiente resumen los efectos sobre el presupuesto máximo de las personerías del proyecto de ley por categoría de municipios.

| <b>Incrementos potenciales en los presupuestos máximos de las personerías por categoría de municipios</b> |                |                 |                   |
|---|----------------|-----------------|-------------------|
| millones de pesos   |                |                 |                   |
| <b>Categoría</b>  | <b>Actual</b>  | <b>Proyecto</b> | <b>Incremento</b> |
| 1   | 26.502         | 29.620          | 3.118             |
| 2   | 17.463         | 19.844          | 2.381             |
| 3   | 4.165          | 15.934          | 11.769            |
| 4   | 4.126          | 5.157           | 1.031             |
| 5   | 3.015          | 3.967           | 952               |
| 6   | 83.645         | 122.679         | 39.034            |
| <b>Total</b>  | <b>138.916</b> | <b>197.202</b>  | <b>58.286</b>     |

El aumento potencial del PMP de las personerías sería de \$58.286 millones, con cifras del año 20121. De este total, \$58.286 corresponde al incremento potencial de los PMP de los municipios de categoría 6, constituye el 90% de los municipios del país.

#### **B. Análisis del impacto fiscal sobre las finanzas municipales, de pasar del escenario actual de financiamiento de las personerías municipales, previsto en el artículo de la ley 617.**

Los presupuestos máximos para las personerías de los municipios de categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>, están expresados en términos de SMMVL. Para efectos de determinar el impacto fiscal del proyecto de ley en los municipios de estas categorías, las cifras se expresan en pesos, con el fin comparar estas cifras de gasto máximo por categorías con los ingresos corrientes de libre destinación y con los gastos de funcionamiento.

#### **El impacto en los presupuestos de los municipios**



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

Los ingresos de los municipios pueden ser clasificados en ingresos propios y en transferencias de la nación o de los departamentos.

El efecto en el aumento de los presupuestos máximos se establece comparando estos presupuestos con los gastos de funcionamiento financiados con ingresos corrientes de libre destinación, puesto que los gastos de las personerías provienen se financia con esta fuente.

Una de las principales fuentes de ingresos de la mayoría de los municipios son las transferencias del Sistema General de Participaciones con destinaciones específicas y otras transferencias de la Nación con destino a la inversión. Los municipios también tienen rentas propias con destinación específica, las cuales limitan los gastos de funcionamiento, de acuerdo con las disposiciones de la ley 617 de 2000.

**Presupuesto máximo de personerías (pesos corrientes)**

|           | <b>Actual</b><br>(SMMLV \$589.900) | <b>Proyecto</b> |            |
|-----------|------------------------------------|-----------------|------------|
| Categoría |                                    |                 |            |
| Cuarta    | 165.060.000                        | 206.325.000     | 41.265.000 |
| Quinta    | 112.005.000                        | 147.375.000     | 35.370.000 |
| Sexta     | 88.425.000                         | 129.690.000     | 41.265.000 |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

**Presupuesto máximo de personerías (pesos corrientes)**

|           | <b>Actual</b><br>(SMMLV \$566.700) | <b>Proyecto</b> | <b>Aumento</b> |
|-----------|------------------------------------|-----------------|----------------|
| Categoría |                                    |                 |                |
| Cuarta    | 158.676.000                        | 198.345.000     | 39.669.000     |
| Quinta    | 107.673.000                        | 141.675.000     | 34.002.000     |
| Sexta     | 85.005.000                         | 124.674.000     | 39.669.000     |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

**Análisis de impacto sobre presupuestos de los municipios**

Los gastos de funcionamiento totales de los municipios comprenden los gastos de personal, los gastos generales y las transferencias corrientes (no se incluye el déficit de funcionamiento). La mediana de los gastos totales de funcionamiento de los municipios del país es \$957 millones y el



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

promedio, de \$4.187 millones. Teniendo en cuenta que el promedio está sesgado hacia arriba por los municipios de gran tamaño, la mediana es una medida más realista de la tendencia central de los gastos de funcionamiento de los municipios de Colombia, y en general de las demás cifras de ingresos y gastos. Por definición, la mitad de los municipios de Colombia tuvo en el año 2012 gastos de funcionamiento inferiores a la mediana. La mayoría de estos municipios son de categorías 4,5 y 6.

### **1. Municipios de primera categoría**

En el año 2012 el informe de la CGR sobre certificaciones de ley 617 de 2000 registró 18 municipios en la primera categoría, el equivalente al 1.6% de los municipios del país.

Los presupuestos máximos de las personerías de los municipios de primera categoría actualmente son el 1.7% de los ICLD. El proyecto de ley considera un aumento de este límite al 1.9% de los ICLD. Por lo tanto, el aumento de los presupuestos máximos de esta categoría de municipios depende del monto de los ICLD de cada municipio.

Los ingresos de libre destinación en los municipios de categoría primera fueron de \$86.609 millones en promedio y la mediana de \$92.626 millones (estas cifras y las subsiguientes pueden verse en la tabla de debajo de esta sección). La distribución de los ingresos no es uniforme: el valor máximo de los ICLD fue \$166.053 millones y el mínimo de \$22.460 millones, y la desviación estándar \$32.105 millones. El 66.7% de los municipios se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, porcentaje igual al de una distribución normal. No obstante, la distribución de los ICLD es moderadamente sesgada hacia los valores altos, como puede deducirse del coeficiente de asimetría (CA) de 0.2.

Los gastos de funcionamiento fueron de \$32.206 millones en promedio y la mediana de \$32.928. El valor máximo fue de \$56.539 millones, el mínimo de \$7.460 millones, y la desviación estándar es de 13.133 millones. El 66.7% de los municipios se encuentra en el rango del promedio más una desviación estándar, porcentaje igual al de una distribución normal.

La distribución de los gastos de funcionamiento es moderadamente sesgada hacia los valores bajos, lo que cual puede deducirse del CA de -0.2. Esto último implica que en los municipios de esta categoría los gastos de funcionamiento no crecen al mismo ritmo que los gastos corrientes de libre destinación.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

El límite de gastos de funcionamiento de estos municipios es equivalente al 65% de los ICLD. El promedio de los límite de gastos de funcionamiento fue de 56.296 millones y la mediana de \$60.207 millones; el máximo de \$10.7934 millones y le mínimo de \$14.599 millones. Los indicadores de dispersión y de asimetría copian el patrón de los ICLD, por definición.

La tendencia de los municipios de esta categoría es a incurrir en gastos de funcionamiento por debajo del límite de la ley 617 de 2000. En promedio, los municipios utilizan el 57.2% del límite de gastos de funcionamiento, y la mediana del gasto es el 54.7% de este límite.

El presupuesto máximo de las personerías (PMP) representó en promedio 4.7% de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012 y 4.6% de la mediana. El más alto porcentaje de gastos de funcionamiento ejecutado 6.8%, y el menor de 2.6%. Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento, estos porcentajes son de 2.6% para la mediana, el promedio, el máximo y el mínimo (el PPM de las personerías es el 1.7% de los ICLD, y los gastos máximos de funcionamiento son el 65% los ICLD, y el 1.7% es el 2.6% de 65%, este porcentaje es constante e independiente de los ICLD y del límite de gastos de funcionamiento).

El impacto del proyecto de ley, medido en términos de puntos porcentuales podría ser descrito con respecto al valor de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, de la siguiente manera: a) aumento de 0.6 puntos en el promedio; b) aumento de 0.5 puntos porcentuales en la mediana; c) aumento de 0.8 puntos porcentuales en la más alta relación PMP/gastos de funcionamiento observada; y d) aumento de 0.3 puntos porcentuales en la mínima relación PPM/GF observada. Con respecto al límite de gastos de funcionamiento de la ley 617 de 2000, el efecto sería de 0.3 puntos porcentuales.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Categoría primera |         |                               |                           |                                |          |  |          |  |          |  |                   |
|-------------------|---------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------|--|----------|--|----------|--|-------------------|
|                   | ICLD    | Gastos de funcion. ejecutados | Límite gastos de funcion. | Presupuesto máximo personerías |          | Presupuesto máximo de personerías/GF ejecutado |          | Presupuesto máximo de personerías/GF límite ley 617 (porcentaje) |          | Cambio originado en el proyecto de ley (puntos porcentuales) |                   |
|                   |         |                               |                           | ley 617                        | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | GF ejecutado   | GF Límite ley 617 |
|                   |         |                               |                           | Promedio                       | 86.609   | 32.206   | 56.296   | 1.472  | 1.646    | 4,7  | 5,2               |
| Mediana           | 92.626  | 32.928                        | 60.207                    | 1.575                          | 1.760    | 4,6  | 5,2      | 2,6  | 2,9      | 0,5  | 0,3               |
| Máximo            | 166.053 | 56.539                        | 107.934                   | 2.823                          | 3.155    | 6,8  | 7,6      | 2,6  | 2,9      | 0,8  | 0,3               |
| Mínimo            | 22.460  | 7.460                         | 14.599                    | 382                            | 427      | 2,8  | 3,1      | 2,6  | 2,9      | 0,3  | 0,3               |
| DS                | 39.105  | 13.133                        | 25.418                    | 665                            | 743      | 1,2  | 1,4      | 0,0  | 0,0      | 0,1  | 0,0               |
| CA                | 0,2     | -0,2                          | 0,2                       | 0                              | 0        | 0,1  | 0,1      | 1,2  | 1,2      | 0,0  | -0,1              |
| CAP               | 0,1     | -0,2                          | 0,1                       | 0                              | 0        | 0,1  | 0,1      | 1,1  | 1,1      | 0,0  | -0,1              |
| Curtosis          | -0,4    | -0,2                          | -0,4                      | 0                              | 0        | -1,2   | -1,2     | -1,9   | -2,0     | 0,0  | -0,1              |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

El aumento en el PMP propuesto en el proyecto de ley tendría un impacto bajo sobre los presupuestos de los municipios de primera categoría. En términos del máximo gasto de funcionamiento sería de tan sólo 0.3 puntos porcentuales adicionales, sobre una base de 2.6%. En términos de gastos de funcionamiento ejecutados estos porcentajes son más altos (especialmente en los municipios de mayor tamaño, en la medida en que los gastos de funcionamiento tienden a crecer menos que los ICLD): el máximo efecto es equivalente a 0.8 puntos porcentuales de límite de gastos de funcionamiento.

Según la ley 617 de 2000, los municipios de primera categoría se definen como aquellos con población superior a 500.000 habitantes

Todos los municipios de primera categoría certificaron en el año 2012 ICLD superiores a 20.000 millones y hay 15 municipios con ICLD superiores a 50.000a millones e ICLD \$226.680 millones. En la tabla siguiente se muestra que hay municipios de esta categoría con ICLF inferiores al monto mínimo.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de primera categoría          |         |                  |                          |
|--|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos              |         |                  |                          |
| Ingresos corrientes de libre destinación |         |                  |                          |
| rango                                    |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 500                                      | 600     | -                | -                        |
| 600                                      | 700     | -                | -                        |
| 700                                      | 800     | -                | -                        |
| 800                                      | 900     | -                | -                        |
| 900                                      | 1.000   | -                | -                        |
| 1.000                                    | 2.000   | -                | -                        |
| 2.000                                    | 3.000   | -                | -                        |
| 3.000                                    | 4.000   | -                | -                        |
| 4.000                                    | 5.000   | -                | -                        |
| 5.000                                    | 10.000  | -                | -                        |
| 10.000                                   | 20.000  | -                | -                        |
| 20.000                                   | 30.000  | 2                | 2                        |
| 30.000                                   | 40.000  | 1                | 3                        |
| 40.000                                   | 50.000  | -                | 3                        |
| 50.000                                   | 100.000 | 9                | 12                       |
| 100.000                                  | >100000 | 6                | 18                       |
|  |         | 18               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

Los límites de gastos de funcionamiento de estos municipios son superiores a \$16.000 millones en el año 2012 y los límites superan \$40.000 millones en 15 municipios (ver tabla).



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de primera categoría               |  |                  |                          |
|---|--|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos                   |  |                  |                          |
| Límites gastos de funcionamiento ley 617 2000 |  |                  |                          |
| rango   |  | No de municipios | No municipios acumulados |
| 400   |  | 390              | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 480   |  | 455              | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 560   |  | 520              | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 640   |  | 585              | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 720   |  | 650              | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 800   |  | 1.300            | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 1.600   |  | 1.950            | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 2.400   |  | 2.600            | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 3.200   |  | 3.250            | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 4.000   |  | 6.500            | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 8.000   |  | 13.000           | -                        |
|   |  |                  | -                        |
| 16.000  |  | 19.500           | 2                        |
|   |  |                  | 2                        |
| 24.000  |  | 26.000           | 1                        |
|   |  |                  | 3                        |
| 32.000  |  | 32.500           | -                        |
|   |  |                  | 3                        |
| 40.000  |  | 65.000           | 9                        |
|   |  |                  | 12                       |
| 65.000  |  | >65,000          | 6                        |
|   |  |                  | 18                       |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

No obstante, los gastos ejecutados por los municipios en el año 2012 tendieron a estar por debajo de los máximos fijados por la ley 617 de 2000. Obsérvese que 10 municipios ejecutaron gastos en un rango entre 20.000 y 40.000 millones (ver tabla).



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de primera categoría  |           |                  |                          |  |
|----------------------------------|-----------|------------------|--------------------------|--|
| Rangos en millones de pesos      |           |                  |                          |  |
| Gastos de funcionamiento totales |           |                  |                          |  |
| rango                            |           | No de municipios | No municipios acumulados |  |
| 200                              | 300       | -                | -                        |  |
| 300                              | 400       | -                | -                        |  |
| 400                              | 500       | -                | -                        |  |
| 500                              | 600       | -                | -                        |  |
| 600                              | 700       | -                | -                        |  |
| 700                              | 800       | -                | -                        |  |
| 800                              | 900       | -                | -                        |  |
| 900                              | 1.000     | -                | -                        |  |
| 1.000                            | 2.000     | -                | -                        |  |
| 2.000                            | 3.000     | -                | -                        |  |
| 3.000                            | 4.000     | -                | -                        |  |
| 4.000                            | 5.000     | -                | -                        |  |
| 5.000                            | 10.000    | 1                | 1                        |  |
| 10.000                           | 20.000    | 2                | 3                        |  |
| 20.000                           | 30.000    | 4                | 7                        |  |
| 30.000                           | 40.000    | 6                | 13                       |  |
| 40.000                           | 50.000    | 4                | 17                       |  |
| 50.000                           | 100.000   | 1                | 18                       |  |
| 100.000                          | > 100.000 | -                | 18                       |  |
|                                  |           | 18               |                          |  |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

## 2. Municipios de segunda categoría

En el año 2012 el informe de la CGR sobre la ley 617 de 2000 registró 18 municipios en la segunda categoría, el equivalente al 1.6% de los municipios del país.

Los presupuestos máximos de las personerías de los municipios de segunda categoría actualmente son el 2.2% de los ICLD. El proyecto de ley considera un aumento de este límite al 2.5% de los ICLD. Al igual que los municipios de categoría primera, el aumento de los presupuestos máximos de esta categoría de municipios depende del monto de los ICLD de cada municipio.

Los ingresos de libre destinación en los municipios de segunda categoría fueron de \$44.098 millones en promedio y la mediana de \$42.364 millones (estas cifras y las subsiguientes pueden verse en la



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

tabla de debajo de esta sección). La distribución de los ingresos no es uniforme: el valor máximo de los ICLD fue \$83.666 millones, el mínimo de \$11.834 millones, y la desviación de \$18.887 millones. El 61.1% de las observaciones de ICLD se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que muestra distribución menos concentrada que la de una distribución normal. La distribución de los ICLD es moderadamente sesgada hacia los valores altos, como puede deducirse del coeficiente de asimetría (CA) de 0.3.

Los gastos de funcionamiento fueron de \$15.879 millones en promedio y la mediana de \$15.041. El valor máximo de los gastos de funcionamiento fue de \$31.811 millones, el mínimo de \$5.482 millones, y la desviación estándar es de 7.295. El 77.8% de las observaciones se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que indica una distribución más concentrada que la normal.

La distribución de los gastos de funcionamiento es moderadamente sesgada hacia los valores altos, lo que cual puede deducirse del CA de 0.6, contrario al sesgo de los municipios de primera categoría.

El límite de gastos de funcionamiento de estos municipios es equivalente al 70% de los ICLD. El promedio de gastos del límite de gastos de funcionamiento fue de 30.869 millones y la mediana de \$29.665 millones; el máximo de \$19.698 millones y el mínimo de \$8.284 millones.

La tendencia de los municipios de esta categoría es a incurrir en gastos de funcionamiento por debajo del límite de la ley 617 de 2000. En promedio, los municipios utilizan el 43% del límite de gastos de funcionamiento, y en términos de la mediana, este indicador es igualmente de 43%.

El presupuesto máximo de las personerías (PMP) representó en promedio 6.9% de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012 5.8% de la mediana. El más alto porcentaje de gastos de funcionamiento 20.1%, y el menor de 2.6%. Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento, estos porcentajes son de 3.1% para el promedio y la mediana, el máximo y el mínimo (el PPM de las personerías es el 2.2% de los ICLD, y los gastos máximos de funcionamiento son el 70% los ICLD, y el 2.2% es el 2.6% de 65%, este porcentaje es constante e independiente de los ICLD y del límite de gastos de funcionamiento).



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

El impacto del proyecto de ley, medido en términos de puntos porcentuales podría ser descrito con respecto al valor de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, de la siguiente manera: a) aumento de 0.9 puntos en el promedio; b) aumento de 0.8 puntos porcentuales en la mediana; c) aumento de 2.7 puntos porcentuales en la más alta relación PMP/gastos de funcionamiento observada; y d) aumento de 0.5 puntos porcentuales en la mínima relación PPM/GF observada. Con respecto al límite de gastos de funcionamiento de la ley 617 de 2000, el efecto sería de 0.43 puntos porcentuales.

| Categoría segunda |        |                               |                           |                                |          |  |          |   |          |  |                   |
|-------------------|--------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------|--|----------|---|----------|--|-------------------|
|                   | ICLD   | Gastos de funcion. ejecutados | Límite gastos de funcion. | Presupuesto máximo personerías |          | Presupuesto máximo de personerías/GF ejecutado |          | Presupuesto máximo de personerías/GF límite ley 617(porcentaje) |          | Cambio originado en el poryecto de ley (puntos porcentuales) |                   |
|                   |        |                               |                           | ley 617                        | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | Ley 617   | Proyecto | GF ejecutado   | GF Límite ley 617 |
|                   |        |                               |                           | Promedio                       | 44.098   | 15.879   | 30.869   | 970   | 1.102    | 6,9  | 7,8               |
| Mediana           | 42.364 | 15.041                        | 29.655                    | 932                            | 1.059    | 5,8  | 6,6      | 3,1   | 3,6      | 0,8  | 0,4               |
| Máximo            | 83.666 | 31.811                        | 58.566                    | 1.841                          | 2.092    | 20,1   | 22,9     | 3,1   | 3,6      | 2,7  | 0,4               |
| Mínimo            | 11.834 | 5.482                         | 8.284                     | 260                            | 296      | 3,6  | 4,1      | 3,1   | 3,6      | 0,5  | 0,4               |
| DS                | 18.887 | 7.295                         | 13.221                    | 416                            | 472      | 4,0  | 4,6      | 0,0   | 0,0      | 0,5  | 0,0               |
| CA                | 0,3    | 0,6                           | 0,3                       | 0                              | 0        | 2,4  | 2,4      | -1,1  | 0,0      | 0,0  | 1,1               |
| CAP               | 0,3    | 0,5                           | 0,3                       | 0                              | 0        | 2,2  | 2,2      | -1,0  | 0,0      | 0,0  | 1,0               |
| Curtosis          | -0,3   | -0,2                          | -0,3                      | 0                              | 0        | 6,6  | 6,6      | -2,2  | 0,0      | 0,0  | 2,2               |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

El aumento en el PMP propuesto en el proyecto de ley tendría un impacto bajo sobre los presupuestos de los municipios de segunda categoría. En términos del máximo gasto de funcionamiento sería de tan sólo 0.4 puntos porcentuales adicionales, sobre una base de 3.1%. En términos de gastos de funcionamiento ejecutados estos porcentajes son más altos (especialmente en los municipios de mayor tamaño, en la medida en que los gastos de funcionamiento tienden a crecer menos que los ICLD): el máximo efecto es equivalente a 2.7 puntos porcentuales de límite de gastos de funcionamiento.

Vale la pena observar que para el municipio de menor gasto de funcionamiento ejecutado, el presupuesto máximo de las personerías en el año 2012 representó 20.1% de los gastos de funcionamiento, una cifra bastante alta.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

De acuerdo con la ley 617 de 2000, los municipios de segunda categoría tenían en el año 2012 ICLD superiores a \$28.835 millones e inferiores a \$56.670 millones y poblaciones entre 50.001 y 100.000 habitantes. La tabla siguiente muestra los ICLD certificados por la CGR para el año 2012.

De los 18 municipios de esta categoría, hay 11 municipios con ICLD superiores a 30.000 millones. Un dato atípico es el de un municipio con ICLD en el rango de 10.000 y 20.000 mil millones (ver tabla). Cuatro municipios están en el rango de ICLD de 20.000 a 30.000 millones, y en este sentido comparten características de los municipios de tercera categoría.

| Municipios de segunda categoría          |         |                  |                          |
|--|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos              |         |                  |                          |
| Ingresos corrientes de libre destinación |         |                  |                          |
| rango                                    |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 500                                      | 600     | -                | -                        |
| 600                                      | 700     | -                | -                        |
| 700                                      | 800     | -                | -                        |
| 800                                      | 900     | -                | -                        |
| 900                                      | 1.000   | -                | -                        |
| 1.000                                    | 2.000   | -                | -                        |
| 2.000                                    | 3.000   | -                | -                        |
| 3.000                                    | 4.000   | -                | -                        |
| 4.000                                    | 5.000   | -                | -                        |
| 5.000                                    | 10.000  | -                | -                        |
| 10.000                                   | 20.000  | 1                | 1                        |
| 20.000                                   | 30.000  | 4                | 5                        |
| 30.000                                   | 40.000  | 2                | 7                        |
| 40.000                                   | 50.000  | 4                | 11                       |
| 50.000                                   | 100.000 | 7                | 18                       |
| 100.000                                  | >100000 | -                | 18                       |
|  |         | 18               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

La tabla siguientes es igual a la tabla de ICLD multiplicada por el 70% (el techo de gastos de funcionamiento). El dato atípico es el municipio cuyos gastos de funcionamiento están en el rango de



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

\$8.000 a \$14.000 millones. De los 18 municipios, 11 están en el rango de \$32.000 a \$70.000 millones (ver tabla).

| Municipios de segunda categoría               |         |                  |                          |
|---|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos                   |         |                  |                          |
| Límites gastos de funcionamiento ley 617 2000 |         |                  |                          |
| rango   |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 400   | 420     | -                | -                        |
| 480   | 490     | -                | -                        |
| 560   | 560     | -                | -                        |
| 640   | 630     | -                | -                        |
| 720   | 700     | -                | -                        |
| 800   | 1.400   | -                | -                        |
| 1.600   | 2.100   | -                | -                        |
| 2.400   | 2.800   | -                | -                        |
| 3.200   | 3.500   | -                | -                        |
| 4.000   | 7.000   | -                | -                        |
| 8.000   | 14.000  | 1                | 1                        |
| 16.000  | 21.000  | 4                | 5                        |
| 24.000  | 28.000  | 2                | 7                        |
| 32.000  | 35.000  | 4                | 11                       |
| 40.000  | 70.000  | 7                | 18                       |
| 70.000  | >70.000 | -                | 18                       |
|   |         | 18               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

En cuanto a los gastos ejecutados, estos son usualmente inferiores a los máximos permitidos. Estos se concentran en los rangos entre \$5.000 y \$30.000 millones (ver tabla)



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de segunda categoría  |           |                  |                          |
|----------------------------------|-----------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos      |           |                  |                          |
| Gastos de funcionamiento totales |           |                  |                          |
| rango                            |           | No de municipios | No municipios acumulados |
| 200                              | 300       | -                | -                        |
| 300                              | 400       | -                | -                        |
| 400                              | 500       | -                | -                        |
| 500                              | 600       | -                | -                        |
| 600                              | 700       | -                | -                        |
| 700                              | 800       | -                | -                        |
| 800                              | 900       | -                | -                        |
| 900                              | 1.000     | -                | -                        |
| 1.000                            | 2.000     | -                | -                        |
| 2.000                            | 3.000     | -                | -                        |
| 3.000                            | 4.000     | -                | -                        |
| 4.000                            | 5.000     | -                | -                        |
| 5.000                            | 10.000    | 4                | 4                        |
| 10.000                           | 20.000    | 8                | 12                       |
| 20.000                           | 30.000    | 5                | 17                       |
| 30.000                           | 40.000    | 1                | 18                       |
| 40.000                           | 50.000    | -                | 18                       |
| 50.000                           | 100.000   | -                | 18                       |
| 100.000                          | > 100.000 | -                | 18                       |
|                                  |           | 18               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

### 3. Municipios de tercera categoría

En el año 2012 el informe de la CGR sobre la ley 617 de 2000 registró 21 municipios en la tercera categoría, equivalente al 1.9% de los municipios del país.

Los presupuestos máximos de las personerías de los municipios de tercera categoría actualmente son equivalentes a 350 SMMLV, lo que en el año 2012 representaban \$198.3 millones. El proyecto de ley propone fijar este límite en el equivalente al 3.0% de los ICLD. Los presupuestos máximos de esta categoría de municipios ya no serían una suma fija cada año (en función del SMMLV), sino que dependería del monto de los ICLD de cada municipio.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Los ingresos de libre destinación en los municipios de tercera categoría fueron de \$25.292 millones en promedio y la mediana de \$24.417 millones. La distribución de los ingresos no es uniforme: el valor máximo de los ICLD fue \$55.076 millones, el mínimo de \$9.9978 millones, y la desviación de \$9.968 millones. El 81.0% de las observaciones de ICLD se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que muestra distribución mucho más concentrada que la de una distribución normal. La distribución de los ICLD es sesgada hacia los valores altos, como puede deducirse del coeficiente de asimetría (CA) de 1.4.

Los gastos de funcionamiento fueron de \$10.111 millones en promedio y la mediana de \$8.768. El valor máximo de los gastos de funcionamiento fue de \$19.698 millones, el mínimo de \$4.052 millones, y la desviación estándar es de 4.062. El 85.7% de las observaciones se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que indica una distribución mucho más concentrada que la normal.

La distribución de los gastos de funcionamiento es moderadamente sesgada hacia los valores altos, lo que puede deducirse del CA 0.7.

El límite de gastos de funcionamiento de estos municipios es equivalente al 70% de los ICLD. El promedio de gastos del límite de gastos de funcionamiento fue de \$17.705 millones y la mediana de \$17.092 millones; el máximo de \$38.553 millones y el mínimo de \$6.978 millones.

La tendencia de los municipios de esta categoría es a incurrir en gastos de funcionamiento por debajo del límite de la ley 617 de 2000. En promedio, los municipios utilizan el 57.1% del límite de gastos de funcionamiento, y en términos de la mediana, este indicador es de 51.3%.

El presupuesto máximo de las personerías (PMP) representó en promedio 2.3% de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, y 2.3% de la mediana. El más alto porcentaje de gastos de funcionamiento 4.9%, y el menor de 1.0%. Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento, estos porcentajes son de 1.3% para el promedio y 1.2% para la mediana, 2.8% para el máximo y 0.5% para el mínimo.

El impacto del proyecto de ley con respecto al valor de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, sería: a) aumento de 6.1 puntos en el promedio; b) aumento de 5.1 puntos porcentuales en la mediana; c) aumento de 19.6 puntos porcentuales en la más alta relación PMP/gastos de



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

funcionamiento observada; y d) aumento de 2.6 puntos porcentuales en la mínima relación PPM/GF observada.

De acuerdo con el proyecto de ley, el PMP sería equivalente al 4.3% de los ICLD de cada municipio<sup>6</sup>. Actualmente, el municipio con una mayor relación de PMP/Límite gastos de funcionamiento, tiene un porcentaje de 2.8% y el proyecto de lo aumentaría a 4.3%, lo que representa un diferencia de 1.4 puntos porcentuales. Con respecto al municipio de menor porcentaje, el incremento sería de 3.8 puntos porcentuales. En promedio, el aumento en este coeficiente sería de 3.0 puntos porcentuales.

| Categoría tercera |        |                               |                           |                                |          |  |          |  |          |  |                   |
|-------------------|--------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------|--|----------|--|----------|--|-------------------|
|                   | ICLD   | Gastos de funcion. ejecutados | Límite gastos de funcion. | Presupuesto máximo personerías |          | Presupuesto máximo de personerías/GF ejecutado |          | Presupuesto máximo de personerías/GF límite ley 617 (porcentaje) |          | Cambio originado en el proyecto de ley (puntos porcentuales) |                   |
|                   |        |                               |                           | ley 617                        | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | GF ejecutado   | GF Límite ley 617 |
|                   |        |                               |                           | Promedio                       | 25.292   | 10.111   | 17.705   | 198  | 759      | 2,3  | 8,4               |
| Mediana           | 24.417 | 8.768                         | 17.092                    | 198                            | 732      | 2,3  | 7,4      | 1,2  | 4,3      | 5,1  | 3,1               |
| Máximo            | 55.076 | 19.698                        | 38.553                    | 198                            | 1.652    | 4,9  | 24,5     | 2,8  | 4,3      | 19,6   | 1,4               |
| Mínimo            | 9.968  | 4.052                         | 6.978                     | 198                            | 299      | 1,0  | 3,6      | 0,5  | 4,3      | 2,6  | 3,8               |
| DS                | 9.961  | 4.062                         | 6.973                     | 0                              | 299      | 1,0  | 4,5      | 0,5  | 0,0      | 3,5  | -0,5              |
| CA                | 1,4    | 0,7                           | 1,4                       | 0                              | 0        | 1,1  | 2,6      | 1,5  | 0,0      | 1,5  | -1,5              |
| CAP               | 1,3    | 0,6                           | 1,3                       | 0                              | 0        | 1,0  | 2,4      | 1,3  | 0,0      | 1,4  | -1,3              |
| Curtosis          | 2,9    | 0,1                           | 2,9                       | 0                              | 0        | 1,1  | 8,5      | 4,0  | 0,0      | 7,4  | -4,0              |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

El aumento en el PMP propuesto en el proyecto de ley tendría un impacto moderado sobre los presupuestos de los municipios de tercera categoría, cuando se compara con el máximo gasto de funcionamiento. En efecto, este impacto sería de 1.4 puntos porcentuales adicionales, sobre una base de 2.8%.

En términos de gastos de funcionamiento ejecutados estos porcentajes son más altos. Para el municipio con menores gastos de funcionamiento este impacto sería de 19.6 puntos porcentuales.

<sup>6</sup> (3%/70%-1)x100



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

En este municipio, PMP representaría el 24.5% de los gastos de funcionamiento ejecutados, cifra bastante alta, pero solamente el 4.3% del límite de gasto.

Los municipios de tercera categoría están definidos por tener una población en el rango de 30.001 a 50.000 habitantes, y por tener ICLD entre \$17.002 y \$28.335 millones (en el año 2012). No obstante, hay ocho municipios con ICLF debajo de este rango. Estos municipios tienen características de

De otra parte, 11 municipios se encuentran en el rango de 20.000 a 30.000 millones en ICLD. Un dato atípico es un municipio con ICLD en el rango de 5.000 a 10.000 millones (ver tabla siguiente). Hay al menos dos municipios que por ICLD podrían entrar en la segunda categoría.

| Municipios de tercera categoría          |         |                  |                          |  |
|--|---------|------------------|--------------------------|--|
| Rangos en millones de pesos              |         |                  |                          |  |
| Ingresos corrientes de libre destinación |         |                  |                          |  |
| rango                                    |         | No de municipios | No municipios acumulados |  |
| 500                                      | 600     | -                | -                        |  |
| 600                                      | 700     | -                | -                        |  |
| 700                                      | 800     | -                | -                        |  |
| 800                                      | 900     | -                | -                        |  |
| 900                                      | 1.000   | -                | -                        |  |
| 1.000                                    | 2.000   | -                | -                        |  |
| 2.000                                    | 3.000   | -                | -                        |  |
| 3.000                                    | 4.000   | -                | -                        |  |
| 4.000                                    | 5.000   | -                | -                        |  |
| 5.000                                    | 10.000  | 1                | 1                        |  |
| 10.000                                   | 20.000  | 7                | 8                        |  |
| 20.000                                   | 30.000  | 8                | 16                       |  |
| 30.000                                   | 40.000  | 3                | 19                       |  |
| 40.000                                   | 50.000  | 1                | 20                       |  |
| 50.000                                   | 100.000 | 1                | 21                       |  |
| 100.000                                  | >100000 | -                | 21                       |  |
|  |         | 21               |                          |  |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

El límite de gastos de funcionamiento para los municipios de tercera categoría es del 70% del ICLD. En la tabla siguiente se muestran estos límites. Por supuesto, la mayor parte de los municipios de tercera categorías están en el rango de 8.000 a 28.000 en el límite de gastos de funcionamiento. Un dato atípico es un municipio con

| Municipios de tercera categoría               |         |                  |                          |
|---|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos                   |         |                  |                          |
| Límites gastos de funcionamiento ley 617 2000 |         |                  |                          |
| rango   |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 400   | 420     | -                | -                        |
| 480   | 490     | -                | -                        |
| 560   | 560     | -                | -                        |
| 640   | 630     | -                | -                        |
| 720   | 700     | -                | -                        |
| 800   | 1.400   | -                | -                        |
| 1.600   | 2.100   | -                | -                        |
| 2.400   | 2.800   | -                | -                        |
| 3.200   | 3.500   | -                | -                        |
| 4.000   | 7.000   | 1                | 1                        |
| 8.000   | 14.000  | 7                | 8                        |
| 16.000  | 21.000  | 8                | 16                       |
| 24.000  | 28.000  | 3                | 19                       |
| 32.000  | 35.000  | 1                | 20                       |
| 40.000  | 70.000  | 1                | 21                       |
| 70.000  | >70,000 | -                | 21                       |
|   |         | 21               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

En cuanto a los gastos de funcionamiento ejecutados, los valores se encuentran por debajo de los techos de la ley 617 de 2000 y en el rango de \$4.000 a \$20.000 millones.

| Municipios de tercera categoría  |           |                  |                          |    |
|----------------------------------|-----------|------------------|--------------------------|----|
| Rangos en millones de pesos      |           |                  |                          |    |
| Gastos de funcionamiento totales |           |                  |                          |    |
| rango                            |           | No de municipios | No municipios acumulados |    |
| 200                              | 300       | -                | -                        | -  |
| 300                              | 400       | -                | -                        | -  |
| 400                              | 500       | -                | -                        | -  |
| 500                              | 600       | -                | -                        | -  |
| 600                              | 700       | -                | -                        | -  |
| 700                              | 800       | -                | -                        | -  |
| 800                              | 900       | -                | -                        | -  |
| 900                              | 1.000     | -                | -                        | -  |
| 1.000                            | 2.000     | -                | -                        | -  |
| 2.000                            | 3.000     | -                | -                        | -  |
| 3.000                            | 4.000     | -                | -                        | -  |
| 4.000                            | 5.000     | 2                | -                        | 2  |
| 5.000                            | 10.000    | 11               | -                        | 13 |
| 10.000                           | 20.000    | 8                | -                        | 21 |
| 20.000                           | 30.000    | -                | -                        | 21 |
| 30.000                           | 40.000    | -                | -                        | 21 |
| 40.000                           | 50.000    | -                | -                        | 21 |
| 50.000                           | 100.000   | -                | -                        | 21 |
| 100.000                          | > 100.000 | -                | -                        | 21 |
|                                  |           | 21               |                          |    |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

#### 4. Municipios de cuarta categoría

En el año 2012 el informe de la CGR sobre la ley 617 de 2000 registró 26 municipios en la cuarta categoría, equivalente al 2.4% de los municipios del país.

Los presupuestos máximos de las personerías de los municipios de cuarta categoría actualmente son equivalentes a 280 SMMLV, lo que en el año 2012 representaban \$158.6 millones. El proyecto de ley propone fijar este límite en el equivalente 350 SMMLV. Aunque los PMP no están atados a los ICLD, lo gastos de funcionamiento si lo están y por esa razón también es importante describir estos municipios en términos de ICLD. Esta misma conclusión se aplica a los municipios de categorías 5ª y 6ª.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

Los ingresos de libre destinación en los municipios de cuarta categoría fueron de \$9.431 millones en promedio y la mediana, de \$8.555 millones. La distribución de los ingresos no es uniforme: el valor máximo de los ICLD fue \$20.862 millones, el mínimo de \$1.137 millones, y la desviación de \$5.739 millones. El 53.8% de las observaciones de ICLD se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que muestra distribución *dispersión* mucho mayor que la de una distribución normal. La distribución de los ICLD es sesgada hacia los valores altos, como puede deducirse del coeficiente de asimetría (CA) de 0.32.

Los gastos de funcionamiento fueron de \$4.482 millones en promedio y la mediana de \$4.398. El valor máximo de los gastos de funcionamiento fue de \$9.731 millones, el mínimo de \$585 millones, y la desviación estándar es de 2.411. El 69.2% de las observaciones se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que indica una distribución moderadamente más concentrada que la normal.

La distribución de los gastos de funcionamiento es moderadamente sesgada hacia los valores altos, lo que cual puede deducirse del CA de 0.13.

El límite de gastos de funcionamiento de estos municipios es equivalente al 80% de los ICLD. El promedio de gastos del límite de gastos de funcionamiento fue de 7.545 millones y la mediana de \$6.844 millones; el máximo de 16.690 millones y el mínimo de \$910 millones.

La tendencia de los municipios de esta categoría es a incurrir en gastos de funcionamiento por debajo del límite de la ley 617 de 2000. En promedio, los municipios utilizan el 59.4% del límite de gastos de funcionamiento, y en términos de la mediana, este indicador es de 64%.

El presupuesto máximo de las personerías (PMP) representó en promedio 6.1% de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, y 3.6% de la mediana. El más alto porcentaje de gastos de funcionamiento 27.1%, y el menor de 1.6%. Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento, estos porcentajes son de 7.7% para el promedio, 4.5% para la mediana, 17.4% para el máximo 1.0% para el mínimo.

El impacto del proyecto de ley con respecto al valor de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, sería: a) aumento de 1.5 puntos en el promedio; b) aumento de 0.9 puntos porcentuales en la mediana; c) aumento de 6.8 puntos porcentuales en la más alta relación PMP/gastos de



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

funcionamiento observada; y d) aumento de 0.4 puntos porcentuales en la mínima relación PPM/GF observada.

Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento el impacto del proyecto de ley sería considerablemente menor: en promedio sería de 1% y con respecto a la mediana de 0.6%, y un máximo de 4.4%.

| Categoría cuarta |        |                               |                           |                                |          |  |          |   |          |  |                   |
|------------------|--------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------|--|----------|---|----------|--|-------------------|
|                  | ICLD   | Gastos de funcion. ejecutados | Límite gastos de funcion. | Presupuesto máximo personerías |          | Presupuesto máximo de personerías/GF ejecutado |          | Presupuesto máximo de personerías/GF límite ley 617(porcentaje) |          | Cambio originado en el poryecto de ley (puntos porcentuales) |                   |
|                  |        |                               |                           | ley 617                        | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | Ley 617   | Proyecto | GF ejecutado   | GF Límite ley 617 |
|                  |        |                               |                           | Promedio                       | 9.431    | 4.482  | 7.545    | 159   | 198      | 6,1  | 7,7               |
| Mediana          | 8.555  | 4.398                         | 6.844                     | 159                            | 198      | 3,6  | 4,5      | 2,3   | 2,9      | 0,9  | 0,6               |
| Máximo           | 20.862 | 9.731                         | 16.690                    | 159                            | 198      | 27,1   | 33,9     | 17,4  | 21,8     | 6,8  | 4,4               |
| Mínimo           | 1.137  | 585                           | 910                       | 159                            | 198      | 1,6  | 2,0      | 1,0   | 1,2      | 0,4  | 0,2               |
| DS               | 5.739  | 2.411                         | 4.591                     | 0                              | 0        | 6,8  | 8,5      | 4,5   | 0,0      | 1,7  | -4,5              |
| CA               | 0,32   | 0,13                          | 0,32                      | 0                              | 0        | 2,5  | 2,5      | 2,2   | 0,0      | 0,0  | -2,2              |
| CAP              | 0,3    | 0,1                           | 0,3                       | 0                              | 0        | 2,4  | 2,4      | 2,1   | 0,0      | 0,0  | -2,1              |
| Curtosis         | -0,9   | -0,7                          | -0,9                      | 0                              | 0        | 5,7  | 5,7      | 4,4   | 0,0      | 0,0  | -4,4              |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

Con respecto a gastos de funcionamiento promedio y mediano, el impacto de la propuesta de cambios en los PMP sería moderado, tanto en lo que respecta a los gastos ejecutados y a los límites de gasto de la ley 617 de 2000. El impacto más grande sería para los municipios cuyos gastos de funcionamiento están por debajo del promedio y la mediana. En el caso del municipio con menores gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, el PMP pasaría del 27.1% al 33.9%, lo que se podría considerar significativo.

Los municipios de cuarta categoría se definen como los que tiene población en el rango de 20.001 a 30.000 habitantes e ICLD entre 14.168 y 17.001 (en el año 2012). Por esa razón 18 de los 26 municipios figuran en el rango de \$10.000 a \$20.000 millones, aunque 14 de ellos tienen ICLD como para pertenecer a categorías inferiores. Incluso hay 6 con ICLD de municipios de sexta categoría.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de cuarta categoría           |         |                  |                          |
|--|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos              |         |                  |                          |
| Ingresos corrientes de libre destinación |         |                  |                          |
| rango                                    |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 500                                      | 600     | -                | -                        |
| 600                                      | 700     | -                | -                        |
| 700                                      | 800     | -                | -                        |
| 800                                      | 900     | -                | -                        |
| 900                                      | 1.000   | -                | -                        |
| 1.000                                    | 2.000   | 3                | 3                        |
| 2.000                                    | 3.000   | 1                | 4                        |
| 3.000                                    | 4.000   | 2                | 6                        |
| 4.000                                    | 5.000   | -                | 6                        |
| 5.000                                    | 10.000  | 8                | 14                       |
| 10.000                                   | 20.000  | 11               | 25                       |
| 20.000                                   | 30.000  | 1                | 26                       |
| 30.000                                   | 40.000  | -                | 26                       |
| 40.000                                   | 50.000  | -                | 26                       |
| 50.000                                   | 100.000 | -                | 26                       |
| 100.000                                  | >100000 | -                | 26                       |
|  |         | 26               |                          |

La tabla siguiente muestra el techo de los gastos de funcionamiento para los municipios de cuarta categoría, que equivalen al 80% de los ICLD.

| Municipios de cuarta categoría                |         |                  |                          |
|---|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos                   |         |                  |                          |
| Límites gastos de funcionamiento ley 617 2000 |         |                  |                          |
| rango   |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 400   | 480     | -                | -                        |
| 480   | 560     | -                | -                        |
| 560   | 640     | -                | -                        |
| 640   | 720     | -                | -                        |
| 720   | 800     | -                | -                        |
| 800   | 1.600   | 3                | 3                        |
| 1.600   | 2.400   | 1                | 4                        |
| 2.400   | 3.200   | 2                | 6                        |
| 3.200   | 4.000   | -                | 6                        |
| 4.000   | 8.000   | 8                | 14                       |
| 8.000   | 16.000  | 11               | 25                       |
| 16.000  | 24.000  | 1                | 26                       |
| 24.000  | 32.000  | -                | 26                       |
| 32.000  | 40.000  | -                | 26                       |
| 40.000  | 80.000  | -                | 26                       |
| 80.000  | >80,000 | -                | 26                       |
|   |         | 26               |                          |

Congreso de la República 2010 - 2014



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

En cuanto a los gastos de funcionamiento ejecutados, todos mostraron ejecuciones inferiores a \$10.000 millones. Puede observarse también que hay municipios con gastos ejecutados que bien podrían caracterizarlos como de categoría 6.

| Municipios de cuarta categoría   |           |                  |                          |
|----------------------------------|-----------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos      |           |                  |                          |
| Gastos de funcionamiento totales |           |                  |                          |
| rango                            |           | No de municipios | No municipios acumulados |
| 200                              | 300       | -                | -                        |
| 300                              | 400       | -                | -                        |
| 400                              | 500       | -                | -                        |
| 500                              | 600       | 2                | 2                        |
| 600                              | 700       | -                | 2                        |
| 700                              | 800       | -                | 2                        |
| 800                              | 900       | -                | 2                        |
| 900                              | 1.000     | 1                | 3                        |
| 1.000                            | 2.000     | -                | 3                        |
| 2.000                            | 3.000     | 6                | 9                        |
| 3.000                            | 4.000     | 1                | 10                       |
| 4.000                            | 5.000     | 4                | 14                       |
| 5.000                            | 10.000    | 12               | 26                       |
| 10.000                           | 20.000    | -                | 26                       |
| 20.000                           | 30.000    | -                | 26                       |
| 30.000                           | 40.000    | -                | 26                       |
| 40.000                           | 50.000    | -                | 26                       |
| 50.000                           | 100.000   | -                | 26                       |
| 100.000                          | > 100.000 | -                | 26                       |
|                                  |           | 26               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

### 5. Municipios de quinta categoría

En el año 2012 el informe de la CGR sobre la ley 617 de 2000 registró 28 municipios en la quinta categoría, equivalente al 2.5% de los municipios del país.

Los presupuestos máximos de las personerías de los municipios de quinta categoría actualmente son equivalentes a 190 SMMLV, lo que en el año 2012 representaban \$107.67 millones. El proyecto de ley propone fijar este límite en el equivalente 250 SMMLV.

Los ingresos de libre destinación en los municipios de quinta categoría fueron de \$11.212 millones en promedio y la mediana, de \$10.402 millones. El valor máximo de los ICLD fue \$17.662 millones,



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

el mínimo de \$5.739 millones, y la desviación estándar de \$2.275 millones. El 55.6% de las observaciones de ICLD se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que muestra distribución una *dispersión* mucho mayor que la de una distribución normal. La distribución de los ICLD es sesgada hacia los valores altos, como puede deducirse del coeficiente de asimetría (CA) de 0.9.

Los gastos de funcionamiento fueron de \$4.914 millones en promedio y la mediana de \$5.199. El valor máximo de los gastos de funcionamiento fue de \$7.493 millones, el mínimo de \$585 millones, y la desviación estándar es de 2.411 millones. El 50.0% de las observaciones se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que indica una distribución mucho más *díspera* que la normal.

La distribución de los gastos de funcionamiento es moderadamente sesgada hacia los valores bajos, lo que cual puede deducirse del CA de -0.18.

El límite de gastos de funcionamiento de estos municipios es equivalente al 80% de los ICLD. El promedio de gastos del límite de gastos de funcionamiento fue de 7.545 millones y la mediana de \$6.844 millones; el máximo de 16.690 millones y el mínimo de \$910 millones.

La tendencia de los municipios de esta categoría es a incurrir en gastos de funcionamiento por debajo del límite de la ley 617 de 2000. En promedio, los municipios utilizan el 54.8% del límite de gastos de funcionamiento, y en términos de la mediana, este indicador es de 62.4%.

El presupuesto máximo de las personerías (PMP) representó en promedio 2.4% de los gastos de funcionamiento *ejecutados* en el año 2012, y 2.1% de la mediana. El más alto porcentaje de gastos de funcionamiento 4.6%, y el menor de 1.4%. Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento, estos porcentajes son de 1.2% para el promedio, 1.3% para la mediana, 1.8% para el máximo 0.8% para el mínimo.

El impacto del proyecto de ley con respecto al valor de los gastos de funcionamiento ejecutados en el año 2012, sería: a) aumento de 0.8 puntos en el promedio; b) aumento de 0.7 puntos porcentuales en la mediana; c) aumento de 1.4 puntos porcentuales en la más alta relación PMP/gastos de funcionamiento observada; y d) aumento de 0.5 puntos porcentuales en la mínima relación PPM/GF observada.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento el impacto del proyecto de ley sería menor: en promedio sería de .4% y con respecto a la mediana de 0.4%, y un máximo de 1.4%.

| Categoría quinta |        |                               |                           |                                |          |  |          |  |          |  |                   |  |
|------------------|--------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------|--|----------|--|----------|--|-------------------|--|
|                  | ICLD   | Gastos de funcion. ejecutados | Límite gastos de funcion. | Presupuesto máximo personerías |          | Presupuesto máximo de personerías/GF ejecutado |          | Presupuesto máximo de personerías/GF límite ley 617 (porcentaje) |          | Cambio originado en el poryecto de ley (puntos porcentuales) |                   |  |
|                  |        |                               |                           | ley 617                        | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | Ley 617  | Proyecto | GF ejecutado   | GF Límite ley 617 |  |
| Promedio         | 11.212 | 4.914                         | 8.969                     | 108                            | 142      | 2,4  | 3,2      | 1,2  | 1,6      | 0,8  | 0,4               |  |
| Mediana          | 10.402 | 5.199                         | 8.322                     | 108                            | 142      | 2,1  | 2,7      | 1,3  | 1,7      | 0,7  | 0,4               |  |
| Máximo           | 17.662 | 7.493                         | 14.129                    | 108                            | 142      | 4,6  | 6,0      | 1,8  | 2,3      | 1,4  | 0,6               |  |
| Mínimo           |        |                               |                           | 108                            | 142      | 1,4  | 1,9      | 0,8  | 1,0      | 0,5  | 0,2               |  |
| DS               |        |                               |                           | 0                              | 0        | 0,8  | 1,1      | 0,2  | 0,0      | 0,3  | -0,2              |  |
| CA               | 0,90   | -0,18                         | 0,90                      | 0                              | 0        | 1,3  | 1,3      | 0,0  | 0,0      | 0,0  | 0,0               |  |
| CAP              | 0,85   | -0,17                         | 0,85                      | 0                              | 0        | 1,3  | 1,3      | 0,0  | 0,0      | 0,0  | 0,0               |  |
| Curtosis         | 0,78   | -0,36                         | 0,78                      | 0                              | 0        | 1,1  | 1,1      | -0,3   | 0,0      | 0,0  | 0,3               |  |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

Con respecto a gastos de funcionamiento promedio y mediano, el impacto de la propuesta de cambios en los PMP sería moderado, tanto en lo que respecta a los gastos ejecutados y a los límites de gasto de la ley 617 de 2000. A diferencia de la cuarta categoría, no se presentan los casos de gastos de funcionamiento extremadamente bajos, casos en los cuales el impacto es alto. Esto resulta curioso, teniendo en cuenta que los municipios de quinta categoría deberían ser de menor capacidad financiera que los de cuarta categoría.

Los municipios de quinta categoría se definen como aquellos que tienen población en el rango de 10.001 a 20.000 habitantes, e ICLD entre 8.501 y 14.168 millones. Los municipios de las demás categorías, sus ICLD se encuentran en concentrados en un rango entre \$5.000 y \$10.000 millones. Obsérvese que hay 9 municipios con ingresos entre \$5.000 y \$10.000 millones, en el rango de los municipios de sexta categoría.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de quinta categoría           |         |                  |                          |
|--|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos              |         |                  |                          |
| Ingresos corrientes de libre destinación |         |                  |                          |
| rango                                    |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 500                                      | 600     | -                | -                        |
| 600                                      | 700     | -                | -                        |
| 700                                      | 800     | -                | -                        |
| 800                                      | 900     | -                | -                        |
| 900                                      | 1.000   | -                | -                        |
| 1.000                                    | 2.000   | -                | -                        |
| 2.000                                    | 3.000   | -                | -                        |
| 3.000                                    | 4.000   | -                | -                        |
| 4.000                                    | 5.000   | -                | -                        |
| 5.000                                    | 10.000  | 9                | 9                        |
| 10.000                                   | 20.000  | 19               | 28                       |
| 20.000                                   | 30.000  | -                | 28                       |
| 30.000                                   | 40.000  | -                | 28                       |
| 40.000                                   | 50.000  | -                | 28                       |
| 50.000                                   | 100.000 | -                | 28                       |
| 100.000                                  | >100000 | -                | 28                       |
|  |         | 28               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

La tabla siguiente muestra los techos de los gastos de funcionamiento y se obtiene multiplicando la tabla anterior por 0.8. Por supuesto, el patrón de los municipios es el mismo analizado en los ICLD, pero por un menor valor.

| Municipios de quinta categoría                |         |                  |                          |
|---|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos                   |         |                  |                          |
| Límites gastos de funcionamiento ley 617 2000 |         |                  |                          |
| rango   |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 400   | 480     | -                | -                        |
| 480   | 560     | -                | -                        |
| 560   | 640     | -                | -                        |
| 640   | 720     | -                | -                        |
| 720   | 800     | -                | -                        |
| 800   | 1.600   | -                | -                        |
| 1.600   | 2.400   | -                | -                        |
| 2.400   | 3.200   | -                | -                        |
| 3.200   | 4.000   | -                | -                        |
| 4.000   | 8.000   | 9                | 9                        |
| 8.000   | 16.000  | 19               | 28                       |
| 16.000  | 24.000  | -                | 28                       |
| 24.000  | 32.000  | -                | 28                       |
| 32.000  | 40.000  | -                | 28                       |
| 40.000  | 80.000  | -                | 28                       |
| 80.000  | >80,000 | -                | 28                       |
|   |         | 28               |                          |

Congreso de la República 2010 - 2014



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

En los municipios de esta categoría también se observa una tendencia ejecuciones inferiores a los techos. De los 28 municipios, 16 ejecutaron gastos entre \$5.000 y \$10.000 millones.

| Municipios de quinta categoría          |           |                  |                          |
|---|-----------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos             |           |                  |                          |
| <b>Gastos de funcionamiento totales</b> |           |                  |                          |
| rango                                   |           | No de municipios | No municipios acumulados |
| 200                                     | 300       | -                | -                        |
| 300                                     | 400       | -                | -                        |
| 400                                     | 500       | -                | -                        |
| 500                                     | 600       | -                | -                        |
| 600                                     | 700       | -                | -                        |
| 700                                     | 800       | -                | -                        |
| 800                                     | 900       | -                | -                        |
| 900                                     | 1.000     | -                | -                        |
| 1.000                                   | 2.000     | -                | -                        |
| 2.000                                   | 3.000     | 2                | 2                        |
| 3.000                                   | 4.000     | 5                | 7                        |
| 4.000                                   | 5.000     | 5                | 12                       |
| 5.000                                   | 10.000    | 16               | 28                       |
| 10.000                                  | 20.000    | -                | 28                       |
| 20.000                                  | 30.000    | -                | 28                       |
| 30.000                                  | 40.000    | -                | 28                       |
| 40.000                                  | 50.000    | -                | 28                       |
| 50.000                                  | 100.000   | -                | 28                       |
| 100.000                                 | > 100.000 | -                | 28                       |
|   |           | 28               |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

### Municipios de sexta categoría

En el año 2012 el informe de la CGR sobre la ley 617 de 2000 registró 984 municipios en la sexta categoría, equivalente al 89.4% de los municipios del país.

Los presupuestos máximos de las personerías de los municipios de sexta categoría actualmente son equivalentes a 150 SMMLV, lo que en el año 2012 representaban \$107.67 millones. El proyecto de ley propone fijar este límite en el equivalente 220 SMMLV.

Los ingresos de libre destinación en los municipios de sexta categoría fueron de \$2.112 millones en promedio y la mediana, de \$1.566 millones. En el año 2012. El valor máximo de los ICLD fue



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

\$14.281 millones, el mínimo de \$528 millones, y la desviación estándar de \$1.596 millones. El 87.9% de las observaciones de ICLD se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que muestra distribución *mucho más concentrada* que la de una distribución normal. La distribución de los ICLD es sesgada hacia los valores altos, como puede deducirse del coeficiente de asimetría (CA) de 2.6.

Los gastos de funcionamiento fueron \$1.141 millones en promedio y la mediana de \$887 millones. El valor máximo de los gastos de funcionamiento fue de \$5.072 millones, el mínimo de \$239 millones, y la desviación estándar es de \$802 millones. El 87.9% de las observaciones se encuentra en el rango del promedio más y menos una desviación estándar, lo que indica una distribución *mucho más concentrada* que la normal.

La distribución de los gastos de funcionamiento es sesgada hacia los valores altos, lo que cual puede deducirse del CA de 2.0

El límite de gastos de funcionamiento de estos municipios es equivalente al 80% de los ICLD. El promedio de gastos del límite de gastos de funcionamiento fue de \$1.689 millones y la mediana, de \$1.252 millones; el máximo de \$11.425 millones y el mínimo de \$421 millones.

La tendencia de los municipios de esta categoría es a incurrir en gastos de funcionamiento por debajo del límite de la ley 617 de 2000. En promedio, los municipios utilizan el 67.5% del límite y el 70.9% de la mediana del gasto. Es de resaltar que estos porcentajes son bastante mayores que los observados en las categorías 1ª A 5ª. Esto sugiere que los gastos de funcionamiento tienen un piso, y que los municipios de categoría sexta tienen poco margen de maniobra para determinar sus gastos de funcionamiento.

El presupuesto máximo de las personerías (PMP) representó en promedio 10.4% de los gastos de funcionamiento *ejecutados* en el año 2012, y 9.6% de la mediana, 35.6% del menor gasto ejecutado y 2.5% del mayor gasto ejecutado en esta categoría.

Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento, el PMP estos porcentajes son de 7.0% para el promedio, 6.8% para la mediana, 20.2% para el municipio con menor gasto de funcionamiento, y 0.7% para el de mayor gasto.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

El impacto del proyecto de ley con respecto al valor de los gastos de funcionamiento *ejecutados* en el año 2012, sería: a) aumento de 4.9 puntos en el promedio; b) aumento de 4.5 puntos porcentuales en la mediana; c) aumento de 16.8 puntos porcentuales en la más alta relación PMP/gastos de funcionamiento observada; y d) aumento de 0.8 puntos porcentuales en la mínima relación PPM/GF observada.

Con respecto a los límites de gastos de funcionamiento el impacto del proyecto de ley sería: en promedio 3.3% y con respecto a la mediana de 3.2%, y un máximo de 9.4%.

| Categoría sexta |                               |                           |                    |          |             |          |                    |          |                         |                   |      |
|-----------------|-------------------------------|---------------------------|--------------------|----------|-------------|----------|--------------------|----------|-------------------------|-------------------|------|
| ICLD            | Gastos de funcion. ejecutados | Límite gastos de funcion. | Presupuesto máximo |          | Presupuesto |          | Presupuesto máximo |          | Impacto del proyecto de |                   |      |
|                 |                               |                           | ley 617            | Proyecto | Ley 617     | Proyecto | Ley 617            | Proyecto | GF ejecutado            | GF Límite ley 617 |      |
| Categoría sexta |                               |                           |                    |          |             |          |                    |          |                         |                   |      |
| Promedio        | 2.112                         | 1.141                     | 1.689              | 85       | 125         | 10,4     | 15,3               | 7,0      | 10,2                    | 4,9               | 3,3  |
| Mediana         | 1.566                         | 887                       | 1.252              | 85       | 125         | 9,6      | 14,0               | 6,8      | 10,0                    | 4,5               | 3,2  |
| Máximo          | 14.281                        | 5.072                     | 11.425             | 85       | 125         | 35,6     | 52,2               | 20,2     | 29,6                    | 16,6              | 9,4  |
| Mínimo          | 526                           | 239                       | 421                | 85       | 125         | 1,7      | 2,5                | 0,7      | 1,1                     | 0,8               | 0,3  |
| DS (σ)          | 1.596                         | 802                       | 1.277              | 0        | 0           | 5,5      | 8,0                | 3,3      | 0,0                     | 2,6               | -3,3 |
| CA              | 2,6                           | 2,0                       | 2,6                | 0        | 0           | 0,7      | 0,7                | 0,4      | 0,0                     | 0,0               | -0,4 |
| CAP             | 2,6                           | 2,0                       | 2,6                | 0        | 0           | 1,4      | 0,7                | 0,4      | 0,0                     | -0,7              | -0,4 |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

Según la ley 617 de 2000, los municipios de sexta categoría tienen la población en un rango de hasta 10.000 habitantes e ICLD de hasta 8.501 millones (en el año 2012). Por ser municipios pequeños, el PMP podría tener un impacto importante. Hay 138 municipios con ICLD inferiores a \$1.000 millones, para los cuales el PMP y 668 con ICKD inferiores a 2.000 millones. Hay dos municipios con ICLD superiores a \$10.000 millones.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de sexta categoría            |         |                  |                          |
|--|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos              |         |                  |                          |
| Ingresos corrientes de libre destinación |         |                  |                          |
| rango                                    |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 500                                      | 600     | 4                | 4                        |
| 600                                      | 700     | 5                | 9                        |
| 700                                      | 800     | 25               | 34                       |
| 800                                      | 900     | 45               | 79                       |
| 900                                      | 1.000   | 59               | 138                      |
| 1.000                                    | 2.000   | 530              | 668                      |
| 2.000                                    | 3.000   | 147              | 815                      |
| 3.000                                    | 4.000   | 69               | 884                      |
| 4.000                                    | 5.000   | 37               | 921                      |
| 5.000                                    | 10.000  | 61               | 982                      |
| 10.000                                   | 20.000  | 2                | 984                      |
| 20.000                                   | 30.000  | -                | 984                      |
| 30.000                                   | 40.000  | -                | 984                      |
| 40.000                                   | 50.000  | -                | 984                      |
| 50.000                                   | 100.000 | -                | 984                      |
| 100.000                                  | >100000 | -                | 984                      |
|  |         | 984              |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

Esto también puede concluirse analizando el PMP con respecto a los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617 de 2000. Hay 138 municipios con límites a los gastos de funcionamiento de 800 millones de pesos o menos. En todos estos municipios el impacto sería significativo.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de sexta categoría                 |         |                  |                          |
|---|---------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos                   |         |                  |                          |
| Límites gastos de funcionamiento ley 617 2000 |         |                  |                          |
| rango   |         | No de municipios | No municipios acumulados |
| 400   | 480     | 4                | 4                        |
| 480   | 560     | 5                | 9                        |
| 560   | 640     | 25               | 34                       |
| 640   | 720     | 45               | 79                       |
| 720   | 800     | 59               | 138                      |
| 800   | 1.600   | 530              | 668                      |
| 1.600   | 2.400   | 147              | 815                      |
| 2.400   | 3.200   | 69               | 884                      |
| 3.200   | 4.000   | 37               | 921                      |
| 4.000   | 8.000   | 61               | 982                      |
| 8.000   | 16.000  | 2                | 984                      |
| 16.000  | 24.000  | -                | 984                      |
| 24.000  | 32.000  | -                | 984                      |
| 32.000  | 40.000  | -                | 984                      |
| 40.000  | 80.000  | -                | 984                      |
| 80.000  | >80.000 | -                | 984                      |
|   |         | 984              |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

Cuando se analizan los efectos de la propuesta de aumentos en los PMP en relación con los gastos de funcionamiento ejecutados el resultado es todavía mayor. Como se puede observar en la tabla, 430 municipios ejecutaron gastos de funcionamiento por debajo de \$800 millones.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la República 2013

| Municipios de sexta categoría    |           |                  |                          |
|----------------------------------|-----------|------------------|--------------------------|
| Rangos en millones de pesos      |           |                  |                          |
| Gastos de funcionamiento totales |           |                  |                          |
| rango                            |           | No de municipios | No municipios acumulados |
| 200                              | 300       | 6                | 6                        |
| 300                              | 400       | 32               | 38                       |
| 400                              | 500       | 84               | 122                      |
| 500                              | 600       | 117              | 239                      |
| 600                              | 700       | 99               | 338                      |
| 700                              | 800       | 92               | 430                      |
| 800                              | 900       | 74               | 504                      |
| 900                              | 1.000     | 70               | 574                      |
| 1.000                            | 2.000     | 287              | 861                      |
| 2.000                            | 3.000     | 81               | 942                      |
| 3.000                            | 4.000     | 27               | 969                      |
| 4.000                            | 5.000     | 14               | 983                      |
| 5.000                            | 10.000    | 1                | 984                      |
| 10.000                           | 20.000    | -                | 984                      |
| 20.000                           | 30.000    | -                | 984                      |
| 30.000                           | 40.000    | -                | 984                      |
| 40.000                           | 50.000    | -                | 984                      |
| 50.000                           | 100.000   | -                | 984                      |
| 100.000                          | > 100.000 | -                | 984                      |
|                                  |           | 984              |                          |

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos FENALPER

### C. Conclusiones y observaciones adicionales

1. Los efectos de los aumentos de los presupuestos máximos de las personerías (PMP) son solamente potenciales, por tratarse de valores máximos. Las autoridades municipales tienen la facultad de acogerse a esos máximos o no. Esto depende de la valoración que estas le asignen a las funciones de las personerías en relación con las demás funciones de las alcaldes, asambleas y de otros organismos de control.
2. Estos aumentos potenciales serían financiados con los ingresos de libre destinación de los municipios. Esto implica sacrificar otros gastos de funcionamiento o de inversión de los municipios, pero no un aumento en el gasto total o en el déficit fiscal.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

3. Hay municipios que están pagando déficits de funcionamiento de vigencias pasadas. Probablemente en estos municipios sea más difícil en el corto plazo asumir el fortalecimiento de las personerías.
4. Los efectos de la propuesta de ley son relativamente pequeños para mayoría de los municipios de categorías primera y segunda., porque sus ingresos son elevados y los PMP permanecerían siendo un porcentaje bajo de los ICLD.
5. En los municipios de primera categoría los PMP tendrían un techo de 1.9% de los ICLD a, frente a 1.7% en la ley vigente. Estos municipios tienen techo de gastos de funcionamiento, equivalente al 65% de los ICLD, por lo que el techo de los PMP representaría 2.9% del máximo gasto de funcionamiento, frente a 2.6 en la ley vigente. De otra parte, en el año 2012, el PMP representó el 6.8% para el para el municipio de primera categoría con menor gasto de funcionamiento ejecutado, y este porcentaje aumentaría a 7.6%.
6. En los municipios de segunda categoría el PMP tendría un techo de 2.5%, frente al 2.2% de la ley vigente. El techo de gastos de funcionamiento de los municipios de segunda categoría es del 70% de los ICLD, por lo que el techo de los PMP representaría el 3.57% del máximo gasto de funcionamiento, frente a 3.14% de la ley vigente. De otra parte, en el año 2012, el PMP representó 20.1% del gasto para el municipio de segunda categoría con menor gasto de funcionamiento ejecutado y la propuesta aumentaría este porcentaje a 22.9%.
7. Para los municipios de tercera categoría el proyecto de ley propone un cambio de fórmula para determinar el PMP. En lugar de 350 SMMV, el PMP equivaldría a 3.0% de los ICLD. Teniendo en cuenta que la ley 617 de 2000 establece un techo para los gastos de funcionamiento de estos municipios, equivalente al 70% de los ICLD, el PMP tendría también un techo equivalente al 4.3% de los gastos de funcionamiento ejecutados el PMP, frente un porcentaje situado en un rango de 0.5% a 2.8% en el año 2012, según la ley vigente. De otra parte, en el año 2012. el PMP representó el 4.9% del gasto el año 2012 para el municipio de tercera categoría con menor gasto de funcionamiento, y con proyecto de ley este porcentaje aumentaría a 24.5%
8. Para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría el PMP estaría representado en SMMLV. Esto es así porque los ICLD son bastante bajos para los municipios pertenecientes



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

a estas categorías y la operación de las personerías exige unas erogaciones mínimas. No obstante, hay diferencias importantes entre los ICLD de los municipios pertenecientes a estas categorías, sus gastos de funcionamiento representan el 80% de los ICLD, mientras los PMP están expresados en una suma que está en función del SMLV. Como resultado, el PMP como porcentaje de los máximos gastos de funcionamiento presentan diferencias importantes entre municipios. Para los municipios de categoría cuarta estos porcentajes están en un rango de 1% a 17.4%; para los municipios de quinta categoría están en un rango de 1.9% a 6.0%; y para los municipios de sexta categoría, estaría en un rango de 2.5% a 52.2%.

9. Los efectos del aumento de los PMP como porcentaje de techos de gastos de funcionamiento promedio, para los municipios de las categorías 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> son: a) para los de cuarta categoría, el PMP aumentaría de 4.0% a 5.0% con un aumento de 1.0 punto porcentual; b) para los de quinta categoría, el PMP aumentaría de 1.2% a 1.6% con un aumento de 0.4 puntos porcentuales; c) para los de sexta categoría, el PMP aumentaría de 7.0% a 10.3%, con un aumento de 3.3%.
  
10. Los efectos del aumento potencial de los PMP serían permanentes y serían destinados a gastos de personal y gastos generales. En promedio los municipios de categorías 1<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> distribuyen sus gastos de funcionamiento (excluyendo las transferencias y el pago del déficit de vigencias anteriores) en 71.3% para gastos de personal y 28.7% para gastos generales. Esta distribución es bastante estable, y es independiente de la categoría del municipio. Es posible que esta misma distribución entre gastos de personal y gastos generales se mantenga para los incrementos en los presupuestos de las personerías, como resultado de la aplicación de la propuesta contenida en el proyecto de ley.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

*Senado de la República 2013*

De los Honorables Congressistas,

**ROY BARRERAS**  
Senador de la República

**JUAN FERNANDO CRISTO**  
Senador de la República

**RODRIGO ROMERO HERNANDEZ**  
Senador de la República

**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**  
Senador de la República

**LUIS CARLOS AVELLANEDA**  
Senador de la República

**HEMEL HURTADO**  
Senador de la República

**MANUEL ENRIQUEZ ROSERO**  
Senador de la República

**CARLOS BAENA**  
Senador de la República

**ALFONSO PRADA**  
Representante a la Cámara

**GERMAN VARON COTRINO**  
Representante a la Cámara