



**ACREDITACIÓN**  
INSTITUCIONAL EN  
**ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Las restricciones institucionales en la vigilancia de la conducta oficial: una revisión  
dogmática de los límites presupuestales de las personerías**

**Mateo Gómez López**

**Juan Felipe Betancur Corrales**

Autores

Monografía presentada para optar al título  
**MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

Escuela de Posgrados

Medellín

2024

**José Rodrigo Flórez Ruiz**

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

**Hernán Darío Aguiar Garcés**

Decano

Escuela de Posgrados

**Nataly Vargas Ossa**

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

**Dúber Armando Celis Vela**

Director de trabajo de grado

**Línea de investigación**

Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

**Mefi Boset Rave Gómez**

**Charles Figueroa Lopera**

Evaladores

El trabajo de grado fue sustentado el 13 de diciembre de 2024 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 17 de 2024.

## **Resumen**

El propósito de esta monografía es analizar la incidencia del límite presupuestal de las personerías en Colombia, o sea, se revisa si afecta a la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos que dichas entidades adelantan según la función constitucional establecida en el artículo 118 de la Constitución Política de 1991. La metodología utilizada es de carácter dogmático porque se aborda la legislación y los pronunciamientos de la Corte Constitucional que han subrayado la importancia de las personerías para prevenir, corregir y sancionar las conductas de los servidores públicos en Colombia. Las personerías atraviesan por graves dificultades dada la cantidad de funciones asignadas y la discrecionalidad de los alcaldes y de los concejos distritales o municipales en la asignación del presupuesto. Por tanto, es necesario un nuevo diseño de la regla fiscal.

## **Palabras clave**

Personerías, autonomía, límite presupuestal, vigilancia de la conducta oficial.

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Estructura normativa y funcional de las personerías para la vigilancia de la conducta oficial en el ordenamiento jurídico colombiano</b>	<b>8</b>
<i>1.1. La naturaleza jurídica del Ministerio Público y funciones de los personeros a partir de la Constitución Política de 1991</i>	9
<i>1.2. La vigilancia de la conducta oficial: vigilancia administrativa y proceso disciplinario</i>	14
<b>2. Criterios legales para la definición del presupuesto de las personerías en Colombia</b>	<b>21</b>
<i>2.1. Límites a los presupuestos asignados para las personerías en el ordenamiento jurídico a la luz de la Ley 617 de 2000</i>	23
<i>2.2. Límites de gasto en las entidades territoriales y la discrecionalidad de las administraciones locales para la asignación del presupuesto de las personerías</i>	26
<b>3. La idoneidad de los límites en la asignación del presupuesto para el ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial a cargo de las personerías</b>	<b>32</b>
<i>3.1. Análisis de la incidencia del límite presupuestal en la vigilancia de la conducta oficial a cargo de las personerías municipales</i>	33
<i>3.2. Propuesta modificación legislativa frente a la asignación de límites presupuestales a las personerías municipales</i>	35
<b>Conclusiones</b>	<b>40</b>
<b>Referencias</b>	<b>42</b>

## Introducción

El artículo 118 de la Constitución Política de 1991 prevé las principales funciones de las personerías, a saber, “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” en el nivel municipal o distrital y en sus entidades centralizadas o descentralizadas. Estas entidades tienen una ubicación doble en la estructura del Estado: de un lado, ejercen roles en materia de control y vigilancia toda vez que hacen parte del Ministerio Público. De otro, integran la organización distrital o municipal, cuyo personero es elegido por los concejos municipales o distritales (Manrique Reyes, 2012). La elección del personero mediante concurso de méritos ha significado mayor reconocimiento de la importancia de las funciones que les corresponde frente a las entidades territoriales (Duque-Cante y Chavarro-Velandia, 2021).

Aunque las personerías gozan de independencia administrativa y financiera, su presupuesto se encuentra definido por la Ley 617 de 2000. Esta normatividad establece unos límites presupuestales en salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personerías de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta. Para las categorías primera, segunda y especiales, estas restricciones están definidas de acuerdo con “un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación” (Herrera Robles, 2003). La autonomía administrativa trata sobre el “desempeño de funciones de manera independiente y sin injerencia extraña de otra entidad, órgano o funcionario” (Manrique Reyes, 2012). La autonomía presupuestal consiste en la capacidad para “ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección” (Decreto 111 de 1996, artículo 110).

A pesar de lo anterior, el representante de la personería elabora el proyecto de presupuesto de su entidad y lo presenta ante el alcalde para que, a su vez, sea incorporado en el proyecto del presupuesto del respectivo municipio o distrito. La finalidad es que pueda ser puesto “a consideración del concejo el proyecto de acuerdo sobre presupuesto anual de rentas y gastos” (artículo 315, numeral 5, Constitución Política de 1991). En este sentido, es claro que los recursos de las personerías dependen de la aprobación del proyecto de presupuesto y de las relaciones que existan entre la administración local y el órgano del control político.

Esta situación exige analizar si los límites presupuestales previstos en la Ley 617 del 2000 afectan las funciones de control y vigilancia de la conducta oficial de las personerías. Además, lleva a examinar si la autonomía de las personerías peligra con este método de asignación presupuestal considerando que las administraciones municipales y distritales tienen, en la asignación del presupuesto, una variabilidad en los recursos a destinar según el gobernante

de turno. Esto consta en que existe un tope máximo para asignar el presupuesto a las personerías, pero no en rangos mínimos preestablecidos según los ingresos corrientes de libre destinación, lo que puede incidir en la operación ordinaria de las personerías.

El objetivo de esta monografía es analizar la incidencia de los límites presupuestales de las personerías definidos en la Ley 617 de 2000 sobre la vigilancia de la conducta oficial. Las funciones que cumplen los servidores públicos en sus respectivas entidades son objeto de vigilancia por parte del Ministerio Público que, entre otros, está en cabeza de las personerías municipales. Una vez realizado este análisis se busca sugerir una asignación reglamentada que facilite el ejercicio de las funciones de las personerías como órgano de control y mejorar sus condiciones presupuestales. La buena marcha de la administración depende de una correcta disposición del servidor público para el acatamiento del ordenamiento jurídico y, en especial, de los principios rectores de la función administrativa.

El texto se desarrollará en tres capítulos: el primero busca establecer la estructura normativa y funcional de las personerías. No solo se aborda la naturaleza jurídica del Ministerio Público y las funciones de orden constitucional y legal de los personeros, sino que se profundiza en lo relativo a la vigilancia de la conducta oficial. El segundo capítulo se dedica a desarrollar los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico para definir los presupuestos de las personerías municipales. En particular, se describen los límites presupuestales establecidos en la Ley 617 de 2000. En el tercer capítulo se aborda la tesis de la insuficiencia del presupuesto de las personerías en Colombia para cumplir correctamente con la vigilancia de la conducta oficial.

La investigación realizada tiene un carácter dogmático porque su “objeto de estudio es el discurso de las autoridades normativas, es decir, el lenguaje que resulta de la producción, interpretación y aplicación del derecho en un ordenamiento jurídico” (Celis Vela, 2023, pp. 41-42). Además, al abordar a las personerías y su régimen presupuestal se pretende sugerir un cambio en el ordenamiento jurídico para vigilar la conducta oficial más rigurosa que prevenga, corrija y sancione las conductas de los servidores públicos contrarias al derecho positivo. En este contexto, los pronunciamientos de la Corte Constitucional son imprescindibles, pues han subrayado la importancia que tienen las personerías como órganos de control y, además, han resaltado la necesidad de garantizar su autonomía financiera y administrativa “para el ejercicio de la función de vigilancia y control” (Corte Constitucional, Sentencia C-561 de 1999).

Las funciones de las personerías no son menores: son órganos de control para las administraciones municipales y distritales; ostentan la labor de promoción y guarda de los derechos humanos; reciben las declaraciones de la vulneración de derechos de las víctimas del

conflicto armado; adelantan comisiones encargadas por otras entidades; realizan capacitaciones a ciudadanos y entidades; desempeñan la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos; tienen funciones de conciliadores en derecho; verifican el cumplimiento de la constitución y la ley, es decir, las personerías representan al Ministerio Público en los municipios y distritos. Esto justifica la necesidad de fortalecerlas para la salvaguarda de la constitución y la ley en un contexto en el que día a día se asignan más funciones a estos órganos con un presupuesto insuficiente.

Como se ha expuesto, son múltiples las funciones que ostentan las personerías y cada vez se suman más y más. Manrique (2012) plantea que la proliferación normativa sirve “para que exista negligencia y distracción de energía en los servidores públicos al cumplir tareas de papel” y, en ese sentido, evitar que los organismos de control los “empapelen para perder la credibilidad, la confianza y el respeto de los ciudadanos en sus instituciones públicas”. Se advierte que, en muchas ocasiones, hay numerosas tareas que desempeñan las personerías y no se cuenta con un presupuesto lo suficientemente robusto para realizar una correcta labor. La autonomía real de las personerías depende de sus límites presupuestales, lo cual exige una revisión de sus reglas de asignación.

Como ya se señaló, en esta monografía se discute si la forma de establecer los presupuestos de las personerías en Colombia es la mejor. Por tanto, se evalúa si los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 siguen siendo adecuados o si, por el contrario, hay que modificar esos límites presupuestales para garantizar la efectiva y debida vigilancia de la conducta oficial. En concreto, se argumenta que es necesaria una modificación a los límites establecidos en la Ley 617 de 2000. Al respecto ya hay un antecedente en un contexto semejante, pues la Ley 1416 de 2010 modificó los límites presupuestales, por ende, hoy las contralorías cuentan con mejores recursos económicos. Proponemos una reglamentación a los porcentajes de la Ley 617 de 2000 para contribuir a una adecuada vigilancia de la conducta oficial.

## Capítulo I

### **1. Estructura normativa y funcional de las personerías para la vigilancia de la conducta oficial en el ordenamiento jurídico colombiano**

La personería es una institución fundamental para la protección de derechos ciudadanos y la vigilancia sobre la administración pública, la cual opera como un órgano independiente y autónomo. La elección del personero mediante concurso de méritos ha significado un mayor reconocimiento para la importancia de sus funciones y para el rol de control frente a las entidades territoriales (Duque-Cante y Chavarro-Velandia, 2021, p. 126). La relevancia de esta figura requiere de servidores públicos con trayectoria, conocimiento e integridad dado que el personero está encargado de controlar la observancia de las leyes, velar por la garantía de los derechos y disciplinar en casos de ilegalidad o negligencia (Sánchez Mora, 2011, p. 378).

En este capítulo nos proponemos presentar la estructura de las personerías en Colombia para dar cuenta de su función frente a la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos que hacen parte de las entidades territoriales del orden municipal o distrital. En este sentido, se busca subrayar la importancia que tiene esta entidad para “los intereses de las comunidades locales y de los derechos humanos de los habitantes” (Manrique Reyes, 2012, p. 19). La sección se divide en dos partes: la primera aborda la naturaleza jurídica del Ministerio Público y las funciones de los personeros a partir de la Constitución Política de 1991. La segunda se enfoca en la vigilancia de la conducta oficial. En estos términos se analiza el rol de estas entidades para la salvaguarda de la moralidad pública a través de la vigilancia administrativa y el proceso disciplinario.

El personero defiende, contra viento y marea, los derechos de los ciudadanos, incluso, de las ambiciones de grupos o gobernantes (Rodríguez Molina, 2001, p. 4). En este sentido, es “la voz de la comunidad” que centra sus acciones siempre en salvaguardar los intereses colectivos, pues debe librar pleitos en favor de estos y realizar todas aquellas acciones a fin de garantizar la protección del interés público, la guarda y promoción de los derechos humanos. Al personero le corresponde asegurar el acatamiento de las normas y con esto el logro de los fines del Estado, propendiendo siempre por la transparencia y moralidad en cada uno de sus actos (Manrique Reyes, 2012, p. 71).

## **1.1. La naturaleza jurídica del Ministerio Público y funciones de los personeros a partir de la Constitución Política de 1991**

El Ministerio Público, como vocero del bien común y en defensa del interés social, debe intervenir ante las diversas autoridades a fin de ejercer control sobre la función pública. Esto como una expresión de la primacía del interés general y de la conservación de la moralidad pública. Esta labor tiene lugar como una acción preventiva o reactiva ante una amenaza o lesión de ese interés que se encuentra protegido por la constitución y la ley (Manrique Reyes, 2012, p. 256).

El artículo 118 de la Constitución Política de 1991 establece que el Ministerio Público se compone por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, al igual que se le asignaron tres funciones misionales las cuales son “la guarda y promoción de los derechos humanos, la vigilancia de la conducta oficial y la protección del interés público” (artículo 118 ibidem). Cada municipio y distrito cuenta con una personería, en tal sentido, este órgano tiene presencia en todo el territorio colombiano y de allí emerge la importancia de las personerías en la organización político-administrativa del Estado.

El Estado colombiano se organiza como una República unitaria en la cual el presidente es máxima autoridad administrativa, jefe de Gobierno y jefe de Estado. Además, tiene un carácter descentralizado con plena autonomía de sus entidades territoriales. Estas se conocen como territorios indígenas, municipios, distritos y departamentos. El poder público está dividido en ramas, a saber, legislativa, ejecutiva y judicial. También existen otros órganos autónomos e independientes. Todas las autoridades tienen el deber de colaborar armónicamente para cumplir los fines esenciales del Estado, los cuales son:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de 1991, artículo 2).

El artículo 1 de la Ley 136 de 1994 define a los municipios como la entidad territorial “fundamental de la división político-administrativa del Estado”. Tales entidades se caracterizan porque tienen “autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que señalen la constitución y la ley” (artículo 1 ibidem). La finalidad de estas instituciones es procurar el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar general de la población, en la cual el alcalde

representa la máxima autoridad ejecutiva. Anteriormente, este servidor público era de libre nombramiento y remoción por parte del gobernador del Departamento quien, a su vez, era nombrado por el presidente de la República. No se requería de estos servidores públicos requisitos como la pertenencia –por nacimiento o por otro vínculo– al territorio que gobernaban. Tampoco se exigía un programa de gobierno o un plan de desarrollo considerando que podrían quitarse en cualquier momento (Duque-Cante y Chavarro-Velandia, 2021, p. 116).

La elección de los alcaldes por voto popular se mantuvo en la Constitución Política de 1991, la cual había sido introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 1986 que había reformado, en su momento, a la entonces Constitución Política de 1886. Esta institución respondió a la necesidad de que los territorios contarán con autoridades designadas por los mismos ciudadanos esperando así que existiera una relación más estrecha entre comunidades y territorios con el gobernante de turno, garantizando un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad. En el cumplimiento de sus funciones, los alcaldes se acompañan de una serie de servidores públicos y trabajadores oficiales que componen la administración municipal. El concejo distrital o municipal ejerce controles políticos y la vigilancia de la conducta oficial está a cargo de los personeros.

Los concejos municipales son otra autoridad de larga tradición histórica en Colombia. En general, se consideran corporaciones de elección popular para la administración local. En la Constitución Política de 1991, el periodo de elección de los concejales pasó de 2 a 3 años y, después, mediante el Acto Legislativo 02 de 2002, pasó a 4 años como ahora se tiene en el ordenamiento jurídico. El rol de estas corporaciones es apoyar al alcalde en los asuntos de interés para el municipio y, además, realizar el control político sobre la administración. Es importante aclarar que no existe subordinación entre unos y otros. En todo caso, se debe propender por el bien común (Duque-Cante & Chavarro-Velandia, 2021, p. 125).

El término personero es la traducción española del sueco *ombudsman* que literalmente significa “persona que da trámite o tramita”. Este es un órgano elegido por un parlamento y, en consecuencia, comisionado de este y responsable ante el mismo. En el caso de Colombia, el personero es elegido por el concejo distrital o municipal y responde ante éste, es independiente, autónomo y ejerce funciones de control y vigilancia de la administración para la protección de los derechos de los ciudadanos. Dada la importancia de esta figura, la designación demanda personas de probada ciencia y de especial integridad, pues está a cargo de controlar el cumplimiento de las leyes y, en caso de existir alguna ilegalidad o negligencia, debe disciplinar a los responsables (Sánchez Mora, 2011, p. 378).

Las personerías en Colombia son importantes por las múltiples funciones que se les han otorgado. Como ya se advirtió, la Constitución Política de 1991, en su artículo 118, les asigna tres funciones misionales. La primera es la guarda y promoción de los derechos humanos, reconocidos en todas las personas humanas. El ser humano, por serlo, es sujeto de reconocimiento y protección del Estado en sus derechos humanos, es decir, garantías inherentes que no requieren un título especial para adquirirlas. Tampoco son una cesión estatal o una adjudicación y, por lo tanto, la exigibilidad de estos no depende de leyes o normas, sino que se incorporan al ordenamiento jurídico colombiano por declaración de la carta política y por el bloque de constitucionalidad establecido a partir de los artículos 93 y 94 constitucionales (Nikken, 2010, p. 55).

La protección del interés público es otra función de las personerías. Este alude al interés colectivo derivado del Estado en beneficio de la sociedad en general. El rol de las autoridades es fundamental porque la actividad de un particular –o agente privado– no siempre satisface las necesidades de toda la comunidad y de cada uno de sus miembros. Hay tareas que el Estado desarrolla legítimamente. El interés general es compatible y congruente con la situación que será más beneficiosa para todos, pues constituye una norma ética suprema de la función pública (Correa Fontecilla, 2006, p. 138).

La vigilancia de la conducta oficial es la última actividad misional de las personerías. Esto se refiere a la verificación del quehacer de los servidores públicos bajo la perspectiva del deber ser, realizando las acciones necesarias para anticipar conductas que afecten la función administrativa para garantizar un mayor grado de protección del orden jurídico por parte de los servidores públicos (Personería de Medellín, 2019). En caso de que exista algún quebrantamiento del ordenamiento jurídico por parte del servidor público corresponde al personero investigar la conducta bajo el procedimiento disciplinario establecido en el ordenamiento jurídico e imponer las respectivas sanciones a fin de salvaguardar “el cumplimiento de principios, fines, funciones y de la satisfacción del interés general” (Mejía Ossman, 2015, p. 5).

Así, las personerías son órganos de control a nivel local, representan los intereses generales de la comunidad y velan por sus derechos humanos. Además, en cumplimiento de esto, adelantan tareas de vigilancia y control sobre los servidores públicos para asegurar el acatamiento de las normas y, con esto, el cumplimiento de los fines del Estado. Así, propenden siempre por la transparencia y moralidad en cada uno de los actos (Manrique Reyes, 2012, p.71). Aunque al personero se le pueda considerar como agente del Ministerio Público, en sentido estricto, no es su delegado inmediato como lo disponen los artículos 277 y 280

constitucionales. Además, tampoco se integra en la estructura de la Procuraduría General de la Nación según el artículo 178 de la ley 136 de 1994 (Rivera Camacho, 2022, p. 84).

Las personerías se ubican en el orden municipal y distrital y tienen autonomía e independencia presupuestal y administrativa según lo establecen los artículos 168 y 169 de la Ley 136 de 1994. En términos funcionales, “los personeros son agentes del Ministerio Público sujetos a las reglas previstas en la constitución y la ley” (Rivera Camacho, 2022, p. 85). Las personerías no dependen del alcalde ni del concejo municipal o distrital, puesto que gozan de los atributos señalados para realizar sus funciones de control. Aunque se trata de una institución que está encajada en la estructura funcional y orgánica del municipio, no puede apartarse de lo establecido por el legislador para los municipios con fundamento en el artículo 320 constitucional. Al tener funciones disímiles, los personeros –órganos de control– y los alcaldes –autoridades administrativas– no son objeto de coordinación ni subordinación (Manrique Reyes, 2012, p. 73-74).

A partir de la Ley 1551 de 2012, la elección del personero debe estar precedida por un concurso de méritos. Entre los requisitos para ostentar el cargo de personero está ser abogado en las personerías de municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta. Además, se debe acreditar la condición de especialista para las personerías de entidades con categoría especial, primera y segunda. Así se establece en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994. Lo anterior significa que es un cargo más exigente que la calidad de alcalde o concejal, pues quien pretenda ser personero debe acreditar valores y una conducta intachable, tener vocación de servicio para realizar una correcta defensa de los derechos y un verdadero control sobre las autoridades tendientes a evitar la corrupción (Duque-Cante y Chavarro-Velandia, 2021, p. 126).

Las funciones atribuidas a las personerías, desde una perspectiva dogmática, han sido clasificadas en misionales, complementarias, delegadas y accesorias. Las funciones misionales están definidas en la Ley 136 de 1994, en las normas de régimen municipal y en las del Ministerio Público. A manera de ejemplo, podrían citarse las siguientes: la vigilancia de la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, la investigación disciplinaria de los funcionarios públicos de la entidad territorial, la intervención en los procesos de policía, la defensa del patrimonio público, la promoción de veedurías ciudadanas, entre otras.

Las funciones complementarias se derivan de leyes y decretos nacionales, en las que se asignan tareas específicas. En este caso conviene señalar el acompañamiento a la administración en la elaboración del censo ante ataques terroristas; la recepción de declaraciones de víctimas del conflicto armado; la inscripción de candidatos a la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas; la actuación como Ministerio Público ante los jueces

penales y promiscuos municipales de conformidad con la Ley 906 de 2004 y la elaboración de la valoración de apoyos para su adjudicación judicial según lo previsto en la Ley 1996 de 2019. Además, el inciso 3 del artículo 92 de la Ley 1952 de 2019 le asignó la función de adelantar investigación disciplinaria a los particulares que ejercen funciones públicas.

Las funciones delegadas son las que se le asignan de manera expresa por los demás órganos del Ministerio Público o por entidades estatales en cumplimiento del principio de colaboración armónica. Así se desprende del artículo 168 de la Ley 136 de 1994, el cual establece que las personerías ejercerán, además del control administrativo del respectivo municipio, las que le sean asignadas por la Procuraduría General de la Nación. También deberán adelantar aquellas gestiones encomendadas por la Defensoría del Pueblo como las que se encuentran establecidas en el numeral 17 del artículo 178 *ibídem*, entre otras.

Las funciones accesorias son todas las que el personero puede asumir discrecional y voluntariamente. Entre ellas encontramos la mediación penal derivada de la justicia restaurativa, la capacitación a la ciudadanía en defensa de derechos humanos, la creación de veedurías ciudadanas, la creación de centros de pensamiento, la elaboración y edición de revistas científicas, entre otras (Manrique Reyes, 2012, p. 83).

Las funciones que, desde la constitución y la ley, se han venido atribuyendo a las personerías no solo son numerosas cuantitativamente, sino que, en muchas oportunidades, entran en conflicto. Esta situación hace que algunas de ellas se vean debilitadas, pues a mayores funciones se requieren más recursos económicos, tecnológicos y de talento humano para su cumplimiento. Así, entre otras, se ve menoscabada la eficiencia en la vigilancia de la conducta oficial. Actualmente, no puede decirse a ciencia cierta cuántas funciones deben cumplir las personerías. Aunque el número no es importante, sí es relevante cuando son muchas y no se tienen las condiciones financieras, humanas y tecnológicas para cumplir a cabalidad con cada una (Manrique Reyes, 2012, p. 81).

Entre otras tareas, las personerías deben realizar el seguimiento de las respuestas a los derechos de petición presentados por los administrados a la administración y, al mismo tiempo, proyectar dichos derechos de petición a solicitud de los ciudadanos; realizar las acciones constitucionales de tutela, popular, cumplimiento y de grupo que sean necesarias para la protección del interés público; realizar las valoraciones de apoyo que sirvan de insumo al juez respectivo para la adjudicación judicial de apoyo conforme lo dispone la Ley 1996 de 2019; intervenir, como Ministerio Público, en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes; intervenir en las audiencias de control de garantías ante los jueces civiles municipales en los delitos de competencia de esta entidad; participar en

los procesos de violencia intrafamiliar que se adelanten ante las comisarías de familia, intervenir en los procesos de saneamiento de titulación conforme lo dispone la Ley 1561 de 2012, entre otras.

## **1.2. La vigilancia de la conducta oficial: vigilancia administrativa y proceso disciplinario**

La vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas es una de las tareas constitucionales asignadas a las personerías en Colombia. Como se expuso, el Estado tiene fines constitucionales que deben satisfacerse mediante sus autoridades y servidores públicos. La Constitución Política de 1991, en el artículo 209, establece los principios de la función administrativa en los siguientes términos:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

A partir de lo anterior, es válido concluir que las personerías son la personificación de los intereses públicos de los administrados; por lo tanto, adelantan tareas de vigilancia encaminadas a garantizar los fines esenciales del Estado a través de los principios de la función administrativa con transparencia y moralidad en todos los servidores públicos municipales y distritales (Cárdenas Pulido, 2013, p. 28). Así, aseguran la excelencia en la gestión administrativa que se traduce en la actitud de servicio de los funcionarios hacia la comunidad cumpliendo la prevalencia del interés general sobre el particular.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 1998, establece que existen dos clases de función administrativa: la primera es una función administrativa activa, la cual es propia y esencial de la rama ejecutiva, pero no exclusiva de ésta, por cuanto existen otros órganos del Estado donde es necesario que se adelanten actividades de ejecución para poder cumplir las funciones de dicha entidad. La segunda es una función administrativa pasiva o de control, la cual no realiza actividades de ejecución de acciones administrativas, sino la verificación de la legalidad en las mismas, su eficacia y eficiencia.

El artículo 123 de la Constitución Política de 1991 indica que “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” con independencia de la denominación. El servidor público está sujeto al régimen de la función pública bajo normas de

derecho público o mediante disposiciones equivalentes, es decir, no es la simple nominación de servidor público el criterio relevante, sino que se encuentra enmarcado en la regulación a que dé lugar su función. Además, el servidor público se caracteriza por las actividades que propenden por promover y proteger “los intereses primordiales del Estado” (Martínez Cárdenas y Ramírez Mora, 2008, p. 11-15).

A las actividades que desarrolla el Estado para alcanzar sus fines a través de las diferentes entidades u órganos se conoce como función pública en sentido amplio. En una perspectiva restringida, puede indicarse que es la referida al conjunto de reglas y principios que rigen a los servidores o funcionarios públicos en la ejecución de sus funciones. El ordenamiento jurídico hace una clara distinción entre el concepto de función y servicio públicos. Por eso les asigna ámbitos y contenidos diferentes que devienen en una imposibilidad de asimilar dichas nociones, en tanto la primera hace referencia a la prestación del servicio estatal y la segunda al servicio particular. En esa oportunidad la Corte sostenía que el desempeño de funciones públicas se podía predicar incluso de particulares que, en los casos específicos señalados en el ordenamiento jurídico, pudieran investirse de autoridad y desempeñar bien funciones públicas judiciales o funciones públicas administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2003).

Como ya se ha señalado, las personerías vigilan el quehacer de los servidores públicos. Esta función se desglosa en dos procedimientos: el primero es la vigilancia administrativa y el segundo es el proceso disciplinario. La vigilancia administrativa se adelanta a fin de establecer si la actuación administrativa se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico. La finalidad es verificar y garantizar los fines esenciales del Estado. En tal sentido, una vigilancia administrativa puede iniciarse de manera oficiosa o a solicitud de parte. La vigilancia administrativa, en su oficiosidad y en su carácter preventivo, busca evitar que se desconozca el ordenamiento jurídico de las entidades administrativas. De esta manera se pretende generar, en el servidor público, una cultura de acatamiento del ordenamiento jurídico buscando con ello “el cumplimiento de los principios de la función administrativa” (Personería de Medellín, 2019).

En una vigilancia administrativa, iniciada de manera oficiosa, se pueden evaluar aspectos normativos, de gestión administrativa, de infraestructura, recursos humanos y tecnológicos. El aspecto normativo alude al marco jurídico, las competencias y funciones que hacen parte de la entidad vigilada. La gestión administrativa se refiere a las actuaciones desplegadas por el principio de planeación de las directivas de la entidad vigilada conforme al plan de desarrollo, al plan estratégico y al plan de acción para verificar el cumplimiento de los

finestatales, establecidos mediante indicadores. El componente de infraestructura considera las condiciones locativas, ambientales y tecnológicas que tiene la entidad. Finalmente, está la idoneidad académica y profesional de la planta de personal que integra la entidad vigilada y las herramientas de hardware, software y seguridad informática que posee la entidad vigilada (Personería de Medellín, 2019).

Los resultados que pueden arrojar las vigilancias administrativas son hallazgos administrativos, disciplinarios, fiscales y penales. Sin embargo, se debe hacer claridad que lo que se pretende con la realización de las vigilancias preventivas es una cultura de apego al ordenamiento jurídico y, por ello, *prima facie* se busca que la entidad presente planes de mejoramiento que redunden en el cumplimiento de los principios de la función administrativa y, *per se*, en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, lo cual constituye una forma de atacar la corrupción en las entidades estatales.

El otro aspecto de la vigilancia de la conducta oficial se manifiesta en la potestad disciplinaria. El derecho disciplinario es un mecanismo para asegurar “la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos”. (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023). El fin último es garantizar la efectiva prestación del servicio público y el adecuado funcionamiento de la administración. Por esta razón, las sanciones que se pueden imponer se justifican en la necesidad de preservar “los principios que rigen la función administrativa” (artículo 209 de la Constitución Política de 1991). Así se encauza la conducta de los servidores públicos en el acatamiento del ordenamiento jurídico (Sánchez Herrera, 2012, p. 38-48).

La potestad disciplinaria es la capacidad que concede la Constitución Política de 1991 a una autoridad disciplinaria para que pueda exigir a quienes desempeñen funciones públicas –servidores y particulares– el cumplimiento estricto de sus deberes funcionales. También permite la imposición de “sanciones en procura del cumplimiento de sus principios, fines, funciones y de la satisfacción del interés general” (Mejía Ossman, 2015, p. 5). En este contexto, actualmente es aplicable la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021.

La tipicidad se determina en la existencia de las conductas ilícitas y sus sanciones, ya sea por acciones u omisiones de los servidores públicos, es decir, que se exige una ley previa. Esto implica que los individuos deben conocer antes las conductas o conductas prohibidas con sus sanciones disciplinarias. Se encuentra proscrita cualquier sanción sin existir expresamente en el ordenamiento jurídico al momento de su comisión, que amerita el reproche disciplinario. Así se niega toda posibilidad de juzgamiento conforme a norma posterior, siempre y cuando

esta no sea más favorable al servidor público en cuanto a la sanción (Ramírez Torrado, 2011, pp. 40-41).

Cuando el servidor público, en razón o ejercicio de su cargo, injustificadamente realiza un comportamiento contrario a derecho, violentando con su conducta normas de prohibición o de deber, se ve enfrentado a una presunta falta disciplinaria (Sánchez Herrera, 2012, p. 57). Estas no solo deben estar descritas en normas anteriores (*lex praevia*) sino que sus sanciones deben estar configuradas, tal y como se colige del derecho fundamental contenido en la Constitución Política de 1991, esto es, el debido proceso (Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 1997). La anterior descripción se conoce como la tipicidad de la conducta.

El principio de ilicitud sustancial se debe entender “como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública” (Mejía Ossman, 2015, p. 49). En este sentido, se debe establecer si la conducta reprochable disciplinariamente es el incumplimiento de deberes, la omisión o extralimitación de funciones, la violación o desconocimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. La ilicitud sustancial no es la infracción al deber, ya que debe acompañarse de una afectación sustancial. Esto quiere decir que debe entrar en interferencia con la función afectando los principios sobre los cuales se erigen (Sánchez Herrera, 2012, pp. 68-69).

Entre los fines esenciales del Estado se destacan aquellos enlistados en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991. En la Sentencia C-452 de 2016, la Corte indica que todas las actividades de los servidores públicos deben estar encaminadas al cumplimiento de estos, su incumplimiento deriva en la actividad sancionatoria propia del derecho disciplinario, previo a la acreditación del incumplimiento del deber funcional del sujeto pasivo de la acción y de que la conducta se encuentre en contravía del adecuado ejercicio de la función estatal.

En el ámbito disciplinario las faltas se realizan “a título de dolo o culpa” (Sánchez Herrera, 2012, pp. 71-72) en el entendido de que su razón de ser es la infracción de unos deberes para poder predicar su incumplimiento. Un infractor es sancionado únicamente si su actuar se encuentra acompañado de dolo o culpa. La culpabilidad se aplica tanto en las conductas de carácter delictivo como en aquellas expresiones del derecho administrativo sancionador. Por lo tanto, algunos principios del derecho penal se aplican haciendo los cambios necesarios en este campo y consagrando las garantías sustanciales y procedimentales a favor del sujeto pasivo de la investigación disciplinaria, controlando así, en términos de la Corte Constitucional, “la potestad sancionadora del Estado” (Sentencia C-155 de 2002).

La Ley 1952 de 2019 establece que la sanción disciplinaria tiene dos finalidades: preventiva y correctiva. Así se busca garantizar la efectividad de los valores y principios

previstos en la Constitución Política de 1991 y en las leyes. Sin embargo, la sanción solo se impone después de establecer la existencia de la falta disciplinaria, esta entendida como el incumplimiento de los deberes funcionales, la extralimitación o el abuso de las funciones del servidor público, e incluso la incursión en impedimentos, conflictos de interés, inhabilidades o prohibiciones, contrariando los fines esenciales del Estado (Sánchez Herrera, 2012, pp. 56-57).

El proceso disciplinario se compone de varias etapas, a saber, indagación previa, investigación y juicio disciplinarios. Estas tienen especial relevancia en cuanto a los actos de investigación que se deben adelantar. En la indagación previa se pretende individualizar al sujeto disciplinable. Anteriormente, dicha etapa podía adelantarse para verificar la ocurrencia del hecho, la relevancia disciplinaria, la individualización del sujeto disciplinable y evaluar si se pudo actuar al margen de una situación de exclusión de responsabilidad disciplinaria. La investigación procede a fin de determinar la existencia del hecho, su relevancia disciplinaria y la existencia o no de exclusión de responsabilidad disciplinaria, es decir, si el sujeto pasivo de la acción disciplinaria se encuentra identificado debe proceder la investigación disciplinaria y no la indagación previa. Una vez advertidos los principios de tipicidad, ilicitud sustancial e inferencia de culpabilidad, se procede a dar traslado para los alegatos precalificatorios, previo a formular pliego de cargos, el cual una vez notificado da origen al juicio disciplinario.

En Colombia, el proceso disciplinario sufrió una reforma profunda a raíz del caso *Petro Urrego vs Colombia* (2020), resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta decisión se ordenaron cambios para el ordenamiento jurídico. En respuesta, el Congreso de la República promulgó la Ley 2094 de 2021 con el fin de garantizar el principio de imparcialidad, entre otros. La autoridad que adelanta la instrucción en el proceso disciplinario no es la misma autoridad que juzga y, entre ellas, no hay relación de dependencia. En el ámbito de las personerías y de las oficinas de control interno disciplinario, esta modificación ha generado múltiples desafíos.

Adicionalmente, dicha norma ameritó el pronunciamiento de la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-030 de 2023, en la cual se declaró la inexecutable de las expresiones jurisdiccionales y jurisdiccional de dicho instrumento normativo y la exequibilidad condicionada de los artículos 1, 13, 16, 17 y 54 *ibidem*, bajo el entendido de que las sanciones frente a servidores públicos de elección popular tiene control por la jurisdicción contencioso administrativa, que las decisiones adoptadas por la Procuraduría General de la Nación son decisiones administrativas y no jurisdiccionales, y que el recurso de revisión solo procede frente a decisiones en contra de servidores públicos de elección popular consistentes en

suspensión, destitución e inhabilidad, sanciones que fueron condicionadas por cuanto la determinación de estas corresponderá al juez contencioso administrativo.

El derecho fundamental al debido proceso se establece en el artículo 3 de la Ley 2094 de 2021 que modificó el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019. Un servidor público debe ser investigado y posteriormente juzgado por funcionarios diferentes. En ningún caso podrá ser el mismo operador disciplinario y, además, debe ser independiente, esto es, no puede depender uno del otro, imparcial y autónomo. En ningún momento puede desdibujarse la potestad disciplinaria del Estado. En todo caso la finalidad es garantizar que una decisión sancionatoria sea revisada por el superior mediante el trámite del recurso de apelación.

La situación podría derivar de múltiples inconvenientes para las entidades que no tuvieran oficinas de control interno disciplinario, pero asignaban esa función al secretario general, ya que debían crearse dos oficinas de control disciplinario. En el caso de las personerías de quinta y sexta categoría el panorama es aún más complicado por cuanto su planta de personal solo se compone del personero y un auxiliar administrativo (Garzón Guevara, 2022, p. 35). Por lo tanto, la división del proceso disciplinario no se puede garantizar por parte de estas personerías, generando que solo puedan adelantar la instrucción del proceso disciplinario.

El Ministerio Público es un órgano que hace presencia en todo el territorio colombiano a través de las personerías. Actualmente, estas instituciones atraviesan dificultades por el monto de funciones asignadas. Por la cantidad, esta situación es relevante porque, para controlar eficazmente mediante la vigilancia administrativa o el poder disciplinario, se debe contar con talento humano especializado, tecnología e infraestructura física. Estas características no están garantizadas en las personerías. Además, la garantía del principio de imparcialidad en el proceso disciplinario impone nuevos desafíos para garantizar la eficiencia en la vigilancia de la conducta oficial y, además, respetar el debido proceso del disciplinado, el cual también le corresponde proteger a esta institución.

## Capítulo II

### 2. Criterios legales para la definición del presupuesto de las personerías en Colombia

A finales de los años noventa, el Gobierno Nacional evidenció la necesidad de introducir modificaciones al sistema administrativo y de gestión de las entidades territoriales. De no hacerlo se corría el riesgo de sacrificar la oportunidad de que estas subsistieran, comprometiendo la prestación de servicios esenciales a su cargo. Dicha situación pretendía ser conjurada por el Gobierno Nacional con los preceptos establecidos en la Ley 617 de 2000, expedida para corregir los desequilibrios de sus finanzas tales como el exceso de gastos “de funcionamiento, la importancia de tener rentas propias, los problemas asociados a la escasez de recursos para financiar el endeudamiento y los efectos de la descentralización” (DNP, 2004).

En esa época en Colombia, el aumento del gasto público produjo efectos negativos en el sector público. La fuente de este gasto radicaba en varios elementos, como el incremento gradual de los recursos transferidos a departamentos y municipios por la descentralización, la incapacidad para generar ingresos propios, el alto nivel de endeudamiento y los elevados costos por pasivos. Para el año 1999, los problemas de viabilidad financiera de las entidades territoriales eran claros, ya que los gastos de funcionamiento representaban hasta un 106% de los ingresos en los municipios y un 145% en los departamentos (Ladino Bolívar, 2017, p. 39). Esta situación se convirtió en una carga fiscal excesiva para las finanzas nacionales, derivando en desigualdad entre los ingresos y los gastos, generando un déficit en aumento.

Adicionalmente a las responsabilidades de gasto de orden nacional, se agregaron factores como la corrupción y la falta de eficiencia en la utilización del presupuesto, lo cual contribuyó a aumentar el margen de déficit en las finanzas estatales. Se relaciona esta difícil situación con los casos de corrupción, la falta de responsabilidad fiscal por parte de los entes de control, la ineficacia y la falta de capacidad de gestión, junto con una normatividad dispersa, lo cual impide tener una correcta coordinación entre las entidades estatales (Naranjo, 2002). A las responsabilidades en materia de gasto que asignó la Constitución Política de 1991, se le suma que los pronunciamientos de los órganos de cierre de la rama judicial, que nunca tuvieron en cuenta la disponibilidad de ingresos para cumplir con esas obligaciones, contribuyeron a agravar el desequilibrio en las finanzas públicas. Según el Banco de la República (2004), en su “Boletín Semestral de Finanzas Públicas Territoriales”, desde el año 1990 y hasta el año 2000 “[l]os ingresos del Gobierno Central Nacional pasaron de 8,69% del PIB a 13,26%, mientras

que los gastos, se duplicaron, al pasar de 9,44% como proporción del PIB, al inicio de la década, a 19,18% en 2003”.

En la Ley 617 de 2000 se definieron medidas dirigidas a la optimización del gasto público de las entidades territoriales mediante la fijación de límites a sus gastos operativos dando pie a la incorporación de la clasificación y la imposición de límites para los gastos de funcionamiento. La clasificación y/o categorización se determina de acuerdo con la población del departamento o municipio aunado a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (en adelante ICLD). Según la categorización del ente territorial se fijaron los límites máximos para los gastos de funcionamiento.

Ante la delicada situación de las finanzas públicas, el Gobierno Nacional impulsó la aprobación de diversas normativas aplicadas a nivel local con tres objetivos principales: limitar el endeudamiento de las entidades territoriales y orientarlo hacia asuntos específicos, principalmente la reorganización de las entidades; proporcionar recursos adicionales a los departamentos a través de impuestos; y controlar la expansión del gasto por medio de porcentajes vinculados a la mejora de indicadores de eficiencia y autonomía fiscal. En este contexto, las personerías tienen autonomía presupuestal y administrativa según el artículo 110 del Decreto 111 de 1996. Esto permite que puedan ordenar el gasto entendiéndose que ejercen sus funciones de manera independiente.

El objetivo de este capítulo es abordar los criterios para la asignación del presupuesto regulado en la Ley 617 de 2000 para las personerías en relación con las funciones asignadas. En este sentido, el apartado tiene dos secciones: la primera presenta la situación financiera que llevó a la expedición de la Ley 617 de 2000, toda vez que se impuso un límite para las transferencias presupuestales a las entidades territoriales y, en especial, a las personerías. Además, se analiza la prohibición de que estos gastos sean de inversión y que, en consecuencia, sólo se destinen para funcionamiento. Se definirán conceptos básicos de presupuesto y de categorización de los municipios.

En la segunda parte se desarrollará el concepto de autonomía de las entidades territoriales, el cual fue reconocido por la Constitución Política de 1991, como un principio fundamental, derivado de la forma de organización del Estado y de la distribución territorial del poder de manera autónoma (Robledo, 2010, p. 31). Así mismo, se abordará el análisis de la discrecionalidad administrativa en el marco de la potestad administrativa y sus límites según la doctrina. Finalmente, se abordarán posturas de la jurisprudencia más destacada sobre el tema de la discrecionalidad administrativa para determinar el presupuesto a asignar a las entidades descentralizadas. Este diseño institucional encontró origen en la necesidad de combatir el

centralismo que venía prevaleciendo desde la conformación de la República otorgando funciones, facultades y competencias a los entes territoriales para que estos gestionaran eficiente y directamente las necesidades sociales de sus administrados, cumpliendo así los fines esenciales del Estado (Contreras, 2021, p. 18).

## **2.1. Límites a los presupuestos asignados para las personerías en el ordenamiento jurídico a la luz de la Ley 617 de 2000**

Después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, se adelantaron significativos avances legislativos para distintas metas. Una de ellas fue la categorización municipal contemplada en el artículo 320 constitucional, desarrollada mediante la Ley 136 de 1994. Con esta norma se propende por la modernización, la organización y operatividad de los municipios, estableciendo la categorización con dos criterios: sus habitantes y los ingresos fiscales. El criterio que cobra mayor importancia para dicha categorización fue precisamente el de los recursos fiscales, por cuanto si tenía la población considerada para la categoría, pero superaba los ingresos señalados, quedaba clasificado en la categoría superior. Sin embargo, es pertinente mencionar que para efectos de la categorización no se computarían “los recursos del crédito en el cálculo de los ingresos” (Ley 136 de 1994, artículo 6).

La categorización es importante para ciertos propósitos como la asignación presupuestaria, ya que esta tiene un tope máximo según lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000: para las personerías de entidades territoriales de categoría especial hasta segunda, el límite presupuestal se establece en un porcentaje de acuerdo ICLD; mientras que los otros municipios de las demás categorías, el límite de su presupuesto se define en términos de salarios mínimos legales mensuales vigentes (en adelante SMLMV). A continuación, se expone la categorización municipal según los criterios establecidos basados en la población y recursos fiscales que, como ya se advirtió de manera marginal, tiene incidencia en la definición del presupuesto de las personerías.

La Ley 136 de 1994, estableció los elementos para la categorización municipal. Aunque han sufrido modificaciones a través de otras leyes, pero en cuanto a los criterios, es decir, los recursos financieros siguen siendo el factor principal para determinar la categorización. A través de la Ley 617 de 2000 se reformó parcialmente la Ley 136 de 1994 modificando así la categorización de los departamentos y municipios, según el artículo 2 de la norma de referencia. Esta ordena que los municipios y distritos se clasifiquen atendiendo a su población e ICLD.

También trajo otras medidas encaminadas a fortalecer la descentralización y la optimización del gasto público a nivel nacional.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 046 de 1999, que inició el trámite de la Ley 617 de 2000, se advierten posturas y criterios que justificaron y sustentaron para argumentar la necesidad de reforma. El Gobierno Nacional hizo referencia al aumento en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y a su incapacidad para generar suficientes ingresos propios para cubrirlos. Además, los escenarios críticos de las finanzas públicas locales, derivado de la presunta mala gestión de los recursos, resultó en una falta usual para el funcionamiento adecuado de los departamentos y municipios. También se evidenció que los problemas de financiación que presentaban las entidades territoriales eran notorios y ello justificó la necesidad de fortalecer los ingresos fiscales de las entidades territoriales.

El término ingresos fiscales fue incorporado en el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, el cual determinó que los municipios de Colombia se categorizan considerando sus habitantes y sus ingresos fiscales. El concepto de recursos fiscales, en criterio de Henao (2015), se refiere a los ingresos tributarios y no tributarios (p. 90). Con la aprobación de la Ley 617 de 2000, se modificó el criterio de recursos fiscales y se cambió por ICLD, concepto utilizado para la categorización de los municipios.

Con la enunciación del criterio de ICLD para la categorización, el párrafo 1 del artículo 3 de la Ley 617 de 2000 precisó que lo que se denominan ingresos corrientes son los provenientes de los ingresos tributarios, no tributarios y las transferencias. Esto significa que lo propio del concepto de ingreso corriente se refiere a su regularidad, lo cual se opone al ingreso extraordinario con una secuencia irregular o esporádica y que no están destinados específicamente por ley o acto administrativo (Restrepo, 2011, p. 247).

Los ingresos tributarios son aquellos impuestos de carácter municipal, esto es, obligaciones pecuniarias cedidas a los municipios por el Estado sin contraprestación directa e indirecta. A su vez, se clasifican en directos cuando gravan el patrimonio o la renta e indirectos cuando gravan el consumo o el costo. A manera de ejemplo podemos citar como directos el impuesto de circulación y tránsito y el impuesto predial unificado. Como indirectos se pueden citar el impuesto de industria y comercio, complementario de avisos y tableros, el impuesto de espectáculos públicos y la sobretasa a la gasolina. Además, son impuestos municipales la venta por sistema de clubes e impuesto al sector eléctrico, la extracción de arena y piedra (Herrera, 2003, p. 28).

Los ingresos no tributarios, según el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, lo constituyen las tasas y multas. Sin embargo, Herrera (2003) sostiene que, para fines municipales, deberían

incluirse otros recursos que, aunque son permanentes, no tienen la naturaleza de impuestos, tales como las multas entendidas como las sanciones de índole pecuniario a los asociados por una infracción a una norma contravencional o una obligación administrativa; las tasas conocidas como las obligaciones económicas impuestas al asociado por el Estado en contraprestación directa por la prestación de un servicio; las rentas contractuales que comprenden los ingresos recibidos en virtud de una obligación contractual donde una de las partes es el Estado y los aportes y participaciones derivadas de las prestaciones que hacen entidades públicas por servicios recibidos del respectivo municipio; y las cesiones de recursos que hace una entidad territorial a los municipios (p. 29).

Según el artículo 320 de la Constitución Política de 1991 y para solucionar los problemas de viabilidad financiera de los municipios se incorporaron, en el marco de la Ley 617 de 2000, algunos ajustes a la categorización y límites para el gasto operativo. La categorización se determina por la población del municipio junto con sus ICLD. Según la categoría del ente territorial, como se detallará más adelante, también se fijaron los límites máximos para sus gastos de funcionamiento. Lo anterior, para evitar que las entidades territoriales sigan excediendo los egresos sobre los ingresos, aumentando la deuda pública.

La Ley 617 de 2000 también adicionó otros elementos de relevancia tales como la limitación de no poder subir o bajar más de dos categorías de un año al siguiente. Así mismo, determinó la posible “sanción” que se aplicará cuando un municipio o distrito supera los límites establecidos en esta norma. En tal caso, el municipio será reclasificado en la categoría inmediatamente inferior. Igualmente estableció la clasificación de los municipios fronterizos, los colindantes con el Distrito Capital, con más de 300.001 habitantes, y el proceso general para la categorización.

La Ley 1551 de 2012 modificó nuevamente el artículo 6 de la Ley 136 de 1994 incluyendo algunos elementos a esta categorización como su relevancia económica y su ubicación geográfica, siendo estos adicionales a la población y los ICLD. Sin embargo, la categorización por situación geográfica no se desarrolló en dicha ley. Por lo tanto, en cada categoría solo se consideran tres elementos: población, ICLD e importancia económica, definida como la contribución relativa al Producto Interno Bruto de cada municipio dentro de su departamento. Pero la adición de este factor no alteró ni cambió los criterios fundamentales de categorización ya establecidos en la Ley 617 de 2000.

En cuanto a los gastos operativos de las entidades territoriales, la normativa los definió como aquellos destinados a cubrir los gastos corrientes como los servicios del personal, la adquisición de bienes y servicios, las pensiones, los gastos generales y las transferencias de ley

(Herrera, 2003, p. 34). Lo anterior, considerando que estos gastos son necesarios para atender los deberes sociales asignados al nivel básico del Estado y las obligaciones de la administración en la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año (Henaó, 2015, p. 137).

La Ley 617 de 2000 estableció que se consideran gastos de funcionamiento, los gastos de asambleas, concejos, personerías y contralorías. Además, indicó que el ajuste de los gastos de estas entidades no se limita únicamente al funcionamiento, sino que también incluye los gastos totales, lo que abarca la inversión. También se determinó que los gastos totales de las contralorías departamentales y municipales no pueden exceder el porcentaje de los ICLD de la entidad respectiva y no pueden aumentar a precios constantes durante el período de transición.

A partir de 2005, se les permitirá aumentar hasta la meta de inflación proyectada por el Banco de la República. Para las personerías distritales y municipales, la definición del límite de gastos se basó en que no participarán de los ingresos de destinación específica de las entidades locales para su funcionamiento.

## **2.2. Límites de gasto en las entidades territoriales y la discrecionalidad de las administraciones locales para la asignación del presupuesto de las personerías**

Los ICLD consisten en ingresos que no tienen una asignación específica por ley u otro acto administrativo, lo que significa que los municipios tienen la libertad de decidir cómo utilizarlos. Generalmente, estos ingresos incluyen los impuestos municipales (si no están destinados específicamente) y una porción de las transferencias del Gobierno Nacional a través del Sistema General de Participaciones, conocida como recursos de libre destinación. Respecto a los límites de gasto de los distritos, municipios y departamentos, como un porcentaje de sus ICLD, el artículo 6 de la Ley 617 de 2000, indica el valor máximo de los gastos de funcionamiento según la categoría de la siguiente manera: especial, 50%; primera, 65%; segunda y tercera, 70%; cuarta, quinta y sexta, 80%.

Las leyes creadas para enfrentar las crisis financieras de las entidades territoriales hasta finales de los noventa se concentraron en controlar los gastos de funcionamiento; manejar la deuda de manera responsable; incentivar la recaudación fiscal mediante más transferencias; gestionar obligaciones pendientes como las deudas con entidades públicas, pasivos laborales y de seguridad social y deudas con el sistema financiero.

Las estrategias aplicadas para reducir los flujos de gastos, controlar el endeudamiento territorial y adoptar medidas para enfrentar situaciones de quiebra fueron fundamentales para mejorar las finanzas de muchos municipios y departamentos que previamente no tenían

recursos suficientes ni siquiera para pagar los sueldos y mucho menos para cubrir los pasivos existentes, especialmente los relacionados con empleados y deudas financieras. Estas medidas generaron ahorro corriente en los entes territoriales para pagar los pasivos en los términos negociados y de acuerdo con las prioridades definidas en la ley.

Las medidas implementadas se orientaron a crear responsabilidad en el endeudamiento territorial, sujetando esta decisión a la capacidad de pago (Ley 358 de 1997), al soporte del servicio de la deuda con la generación de ahorro (Ley 819 de 2003), a la calificación del riesgo en departamentos y en municipios de categorías especial a segunda (Ley 819 de 2003) y a restricciones a la oferta, en particular, supervisión bancaria.

Las normas posteriores que han modificado la Ley 617 de 2000 son la Ley 1551 de 2012 y el Decreto-Ley 2106 de 2019. La primera utiliza solamente a la población y los recursos como criterios de categorización, igual que lo hizo la Ley 136 de 1994. La segunda, aunque los criterios de categorización son los cuatro establecidos por la Constitución Política de 1991, emplea los mismos que establece la Ley 617 de 2000, omitiendo la situación geográfica como criterio determinante. En conclusión, se observa que, comparado con el artículo 320 de la Constitución, las normas encargadas de desarrollar este artículo han sido limitadas y superficiales al regular la categorización territorial, donde los recursos económicos son primordiales.

Aunque las personerías son consideradas órganos municipales, estas no dependen de la administración municipal, del alcalde o del concejo, ya que son organismos de control con autonomía administrativa y presupuestal. La autonomía presupuestal consiste en la capacidad para “ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección” (Decreto 111 de 1996, artículo 110). La autonomía administrativa se entiende como el desempeño de las funciones de manera independiente y sin injerencia extraña. Así, las personerías están integradas dentro de la estructura orgánica y funcional del municipio, por lo que no puede eludir las regulaciones establecidas en el artículo 320 de la Constitución. Sin embargo, la independencia en el ejercicio de su función de control disciplinario debe ser garantizar el buen funcionamiento de la administración pública local.

Según lo mencionado, a los personeros distritales y municipales les corresponde elaborar el proyecto de presupuesto de su entidad. Debe presentarse al alcalde para incluirlo en el proyecto de presupuesto, quien lo pone a consideración del concejo (numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política de 1991). El artículo 37 de la Ley 1551 establece que los gastos de las personerías de municipios de categorías tercera a sexta deben determinarse teniendo en cuenta la contribución máxima en SMLMV establecida por la ley para cada período así:

categoría tercera, 350 SMMLV; cuarta, 280 SMMLV; quinta, 190 SMMLV y sexta, 150 SMMLV.

Aunque es cierto que las personerías tienen autonomía presupuestal, es importante resaltar que no tienen la facultad constitucional, legal o reglamentaria para decidir. Dicha autonomía está condicionada a la voluntad del alcalde de turno para efectuar las transferencias que requiere la entidad.

Con base en lo expuesto, a pesar de las regulaciones sobre los gastos de las personerías, es importante destacar que el aumento de las demandas derivadas de los cambios sociales y tecnológicos, así como la incapacidad para abordar todas las variables de una sociedad en constante evolución mediante disposiciones normativas que a menudo son transitorias debido a la rapidez con la que surgen nuevas circunstancias, hace que las personerías no cuenten con los recursos necesarios que les permita cumplir con su función constitucional. Por lo tanto, se limita la independencia que este órgano de control debe tener, especialmente, cuando su labor de supervisión y ejercicio disciplinario se extiende a todos los funcionarios de la administración, exceptuando alcaldes y concejales.

Según lo anterior, la discrecionalidad administrativa no es ajena y menos contraria al concepto de Estado de derecho, ya que la misma ley reconoce explícita o implícitamente la existencia de ciertos márgenes para tomar decisiones que beneficien al interés público. En este contexto, la discrecionalidad, entendida correctamente, es una herramienta otorgada a la administración pública para permitirle responder de manera oportuna y efectiva a los desafíos y situaciones variables que enfrenta en diversas áreas de su actividad.

Marín (2007) señala que en algunos casos es necesario dejar a la apreciación del funcionario ciertos aspectos de la decisión. A veces, este tendrá la oportunidad de decidir o estará facultado para actuar o abstenerse. En otras ocasiones, la norma le dará la opción de elegir entre varias formas de decisión. En estos casos, la ley establece los supuestos de hecho que le autorizan a ejercer la atribución correspondiente, dándole la potestad de adoptar la decisión más conveniente. La falta de controles y el uso absoluto y distorsionado de la facultad pueden llevar a la arbitrariedad, convirtiéndolo en un elemento que socava el Estado de derecho e impide su realización.

Dando cuenta de lo planteado, la Ley 136 de 1994 designó al alcalde como autoridad política debido al origen de su elección. Como jefe del gobierno municipal es el responsable de ejecutar proyectos, programas y políticas de acuerdo con el plan de gobierno dentro del marco de las normas vigentes (artículo 84 *ibidem*). La naturaleza jurídica del cargo de los alcaldes supone que ejercen la autoridad política, la jefatura de la administración y la

representación legal del municipio. El alcalde tiene la potestad de escoger y remover a los funcionarios, ejercer el poder disciplinario sobre ellos y funge como ordenador del gasto.

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 establece los principios bajo los cuales está organizado el Estado, igualmente plasma que Colombia es una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Es claro que este es el argumento que sustenta a los municipios para hablar de su propia autonomía y discrecionalidad. Robledo (2010) manifiesta que la totalidad de los poderes del Estado no pueden ser ejercidos por el gobierno central, debiendo existir una distribución en la que participen las distintas entidades territoriales (pp. 47-48).

Indiscutiblemente se podría afirmar que la administración local debe procurar la consecución del interés general. En consecuencia, le corresponde “elegir la medida más adecuada para la satisfacción del interés público: éste se encuentra legalmente definido y fijado, pero no casuísticamente predeterminado, tarea para la que se confiere libertad al órgano actuante otorgándole un poder discrecional” (Mozo, 1985, p. 411). La discrecionalidad y la autonomía permiten que las entidades territoriales ejerzan su derecho de autogobernarse, promover y perseguir la gestión de sus intereses, generar recursos propios, entre otros.

Contreras (2022) manifiesta que todos estos derechos se ejercen considerando el propósito fundamental de la entidad territorial, y especialmente los objetivos primordiales del Estado, que en este contexto particular se refieren a las metas de la entidad territorial en relación con las necesidades y carencias de la población, así como el interés general (p. 31). En lo referente a la gestión de recursos es crucial destacar que las personerías poseen autonomía presupuestal. Esta autonomía es fundamental para que puedan cumplir con su mandato constitucional. Si las alcaldías tienen el control sobre cómo pueden utilizar sus recursos, se limita la independencia necesaria del órgano de control.

Las personerías son independientes de la administración municipal, lo que facilita el ejercicio de la actividad para establecer estrategias para la defensa y protección de los derechos fundamentales e intereses comunes. La ley difiere de la realidad porque alcaldías y concejos han restringido el monto de las asignaciones presupuestales e incluso han impedido el libre uso de las instalaciones o de la infraestructura física para limitar y/o dificultar el ejercicio de todas las funciones. La verdadera discrecionalidad se distingue de la arbitrariedad en que esta última se caracteriza por una voluntad política, por el capricho, carece de una intención de justicia (Ríos, 1982, p. 402). En consecuencia, las potestades discrecionales deben otorgar una libertad más extensa, pero no apartada de la racionalidad; un poder más libre, pero no menos responsable.

Marín (2007) sostiene que es crucial distinguir entre los conceptos de potestad discrecional, principio de autonomía y lagunas. La potestad discrecional se refiere a la atribución otorgada a la administración mediante normativa legal; es decir, no puede actuar sin competencia, y esta competencia la confiere la ley. Por otro lado, la autonomía se basa en la libertad de acción en lo que en la ley no esté prohibido, condición diferente de la discrecionalidad. La administración sólo puede realizar lo que esté expresamente conferido por ley. Finalmente, las lagunas, que se refieren a los vacíos generados por la inacción o falta de previsión del legislador, no necesariamente conducen a la discrecionalidad. Ante circunstancias particulares, la solución debe derivarse de los principios generales del derecho o de las fuentes auxiliares del derecho.

Así, es importante señalar que la facultad discrecional es una atribución establecida por la ley, ya que sus acciones incluyen elementos reglados y su ejercicio está guiado por normativas, principios y mecanismos de control que garantizan que su implementación sea conforme a la legalidad. Al respecto, Ríos (1982) expresa:

La discrecionalidad no es un poder desvinculado de la ley-no es una potestad ejercida en reemplazo de aquella-, sino, por el contrario, una facultad concedida y regulada por la norma positiva; una parte -no enteramente determinada, pero parte al fin- de la legalidad, inserta en el tejido del ordenamiento jurídico y en los principios que lo sustentan (p. 402).

La discrecionalidad consiste en una facultad que surge de la habilitación, dirección y fomento que hace la ley a la administración, ya sea mediante la transferencia de permisos o competencias específicas, la definición del *modus operandi* o la orientación sobre cómo proceder en situaciones generales o particulares, o bien, a través de los espacios que permiten a la administración actuar en favor de los intereses de la sociedad a la que sirve. Esta postura se basa en una perspectiva positiva de la discrecionalidad que respaldamos y adoptamos.

Es importante destacar que en un Estado de derecho no existen facultades completamente discrecionales. Las acciones administrativas, sin importar su naturaleza, deben estar reguladas en mayor o menor medida por la ley. En algunos casos, la ley o el reglamento determinan el órgano competente, la facultad en cuestión, el momento para ejercerla, la forma externa en que debe tomarse la decisión correspondiente, el propósito y objetivo que debe perseguirse, así como los hechos cuya ocurrencia condiciona dicho ejercicio. En resumen, se regulan todos los aspectos, desde los pasos a seguir, la forma, el contenido, el momento oportuno, el propósito y los efectos de la facultad administrativa que se está aplicando.

Consecuente con lo anterior, el Decreto 111 de 1996, en lo atinente a las entidades

territoriales, dispone lo siguiente:

Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal.

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-1135 de 2003, se ha pronunciado en el sentido que “en el orden territorial las personerías, al ser ordenadoras del gasto en principio deben disponer los traslados internos necesarios para garantizar los gastos mencionados”. Si no es factible realizar dichos traslados, dado que su presupuesto depende de las transferencias que el alcalde cumple periódicamente con el presupuesto municipal que establece las apropiaciones y gastos del municipio, el alcalde debe realizar las gestiones necesarias para obtener este incremento. A pesar de que las personerías disfrutan de autonomía presupuestal y son competentes para ordenar el gasto, es evidente que, al no tener la autoridad legal y reglamentaria para tomar decisiones presupuestarias, no les corresponde presentar proyectos de acuerdo presupuestal.

## Capítulo III

### **3. La idoneidad de los límites en la asignación del presupuesto para el ejercicio de la vigilancia de la conducta oficial a cargo de las personerías**

En Colombia, la aprobación de la Constitución Política de 1991 supuso un avance normativo significativo en materia de objetivos, principios y valores del Estado social de derecho. En este contexto, las personerías adquirieron una amplia gama de responsabilidades importantes para defender los derechos de los ciudadanos, especialmente, a favor de las personas vulnerables. Esto ha posicionado su papel como un aliado crucial para instituciones como la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta que es una entidad con presencia en todo el territorio colombiano, ya que cada municipio cuenta con una personería.

El objetivo de este capítulo es sugerir una alternativa que resulta de evaluar la idoneidad de los límites y las condiciones de asignación del presupuesto de las personerías municipales para asegurar un adecuado ejercicio de la función de vigilancia de la conducta oficial. En consecuencia, presenta una propuesta para mejorar la situación financiera y administrativa de las personerías distritales y municipales, reflejándose las responsabilidades legales y sociales que los personeros asumen. Estas responsabilidades incluyen ser defensores del pueblo, actores del ministerio público, supervisores del tesoro público y, además, defensores y promotores del respeto a los derechos humanos en sus áreas de jurisdicción.

En la actualidad, las personerías tienen un rol fundamental en la sociedad en la medida que contribuyen a mantener el orden institucional local, promueven la moral, fortalecen la democracia y fomentan la transparencia en la gestión pública. Además, desempeñan un papel relevante en varios aspectos relacionados con la implementación de los acuerdos de paz. En Bogotá, a través del Acuerdo 755 de 2019, se asignaron funciones a la Personería delegada para la Protección de Víctimas del Conflicto Armado Interno. Deben orientar a las víctimas del conflicto respecto de los programas y servicios a los que pueden acceder por su condición y asistir a estas en la elaboración de acciones constitucionales para garantizar sus derechos.

### **3.1. Análisis de la incidencia del límite presupuestal en la vigilancia de la conducta oficial a cargo de las personerías municipales**

Las responsabilidades del Ministerio Público son de suma importancia, ya que representa una entidad que contribuye a afianzar y a validar un sistema político y social pluralista, participativo y legítimo. Esto se logra mediante su aporte a la vigilancia y disciplina del ejercicio del poder y de la función pública. No solo es un soporte para la protección del interés general, la salvaguarda y promoción de los derechos humanos, sino que es imprescindible para garantizar un desempeño constante y eficaz de las funciones administrativas y, en consecuencia, aplicar sanciones a aquellos que las infrinjan (Henaó Hidrón, 2013, p. 380).

En Colombia, en el Ministerio Público recae una responsabilidad tanto política como jurídica que contribuye al adecuado funcionamiento del Estado y a fortalecer la legitimidad de las autoridades e instituciones frente a sus ciudadanos. Este nivel de importancia también es atribuible a las personerías ya que, como se ha mencionado, ejecutan funciones propias de la figura del Ministerio Público. El artículo 118 de la Constitución Política de 1991 señala que “[a]l Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Esto implica que se trata de un órgano establecido a nivel constitucional para salvaguardar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos colombianos.

El control a la realización de actividades en los diversos órdenes y niveles de la organización administrativa es fundamental para el adecuado ejercicio de funciones públicas. Por esta razón, se prevén distintas formas de control al ejercicio del poder, a saber: político, judicial, fiscal, disciplinario, social entre otras. Es imperativo precisar que el control disciplinario preserva el ejercicio de la función pública en las diferentes entidades o instituciones públicas, tanto a nivel nacional como territorial (Younes Moreno, 2021, p. 402). A la luz de la Ley 1952, en su artículo 11, la finalidad del proceso disciplinario es que la justicia prevalezca, que se halle la verdad, salvaguardando el interés público y que se proteja el derecho de los intervinientes en el proceso.

La Constitución Política de Colombia de 1991 previó, dentro de los fines esenciales del Estado, en su artículo 6, “el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos, el cual contempla, que estos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Esta responsabilidad actúa como una garantía esencial. Por lo tanto, las sanciones disciplinarias,

políticas, penales o patrimoniales frente a acciones u omisiones contrarias a la ley se presentan como medidas preventivas para disuadir a los funcionarios públicos de actuar de manera contraria a la ley. De la Torre Martínez et al (2018) indican que, para garantizar el buen funcionamiento de la administración, es necesario prevenir y corregir las conductas de los servidores públicos que atentan contra la constitución y la ley (p. 179). Esta razón justifica la incorporación, entre otros principios, el de responsabilidad, esto es, que las autoridades y sus agentes deben asumir las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación, conforme al ordenamiento jurídico colombiano (núm. 7 del art. 3 de la Ley 1437 de 2011).

Manrique Reyes (2012) señala que el personero, en su papel de representante de la comunidad y fiscalizador de la gestión administrativa local, enfrenta notables responsabilidades. Su capacidad para desempeñar estas funciones de manera eficaz es crucial para promover la eficiencia en el ámbito municipal; el avance del proceso de descentralización; la gestión de nuevas iniciativas sociales que abarquen la modernización del Estado y la eliminación de obstáculos que impidan el pleno respeto de los derechos humanos.

La personería es el organismo encargado de proteger y velar por el cumplimiento de los derechos constitucionales, especialmente guardar y promover los derechos de la población. Dado que las violaciones de derechos humanos se han incrementado por la incapacidad del Gobierno para garantizar los derechos humanos (Barreto Daza, 2018), como consecuencia, las personerías se han visto obligadas a implementar modelos de vigilancia más preventivos que reactivos y a dejar en un segundo plano el cumplimiento a la función de vigilancia de la conducta oficial.

Sólo para dar un ejemplo, con la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, aumentaron las funciones de la personería respecto a la atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado. Así lo concluyó Sánchez Arteaga (2023) al indicar que el legislador debió haber reforzado la capacidad humana y financiera de las personerías, sobre todo, por las dificultades que se han tenido en la gran mayoría de las personerías que solo cuenta con una planta de personal compuesta por un personero y una secretaria (p. 64). Adicional a ello, es importante precisar que las asambleas departamentales y los concejos municipales también ordenan funciones y competencias a las personerías.

Las circunstancias descritas llevan a que se descuide una de las funciones más importantes de vigilar la conducta oficial. Por ello, es necesario garantizar los recursos presupuestales y financieros suficientes y así contar con un equipo logístico e interdisciplinario para cumplir con el mandato constitucional, legal y reglamentario de asegurar el adecuado ejercicio de funciones públicas.

### **3.2. Propuesta modificación legislativa frente a la asignación de límites presupuestales a las personerías municipales**

En el Estado colombiano se considera que las personerías son instituciones importantes, aunque lamentablemente, en muchas regiones del territorio nacional existen personerías descuidadas y poco reconocidas, pese a desempeñar funciones cruciales para cumplir con los fines del Estado. Entre las primordiales insuficiencias se encuentran la falta de personal cualificado, problemas tecnológicos, limitaciones presupuestales y la sobrecarga de responsabilidades sin el respaldo adecuado. De todo lo anterior y con ánimo presentar una propuesta para fortalecer las personerías en Colombia, se plantean algunas ideas que permitan enfrentar los desafíos cada vez en aumento de las personerías.

La discrecionalidad concede cierto grado de libertad, aunque puede estar limitado, para determinar cuál es el interés público específico, lo suficiente para justificar la acción de acuerdo con criterios de oportunidad práctica, dentro de los límites establecidos por la ley. Esto permite que la administración pública actúe en consonancia con los objetivos del Estado frente a los ciudadanos. Por lo tanto, la discrecionalidad administrativa no puede ser considerada independientemente de los problemas que enfrenta la sociedad, ya que se espera que la administración pública aborde estos problemas. Este concepto debe reflexionarse en cuanto a la reconceptualización de las funciones de la administración pública como la asunción de los fines estatales. Esto implica entender la discrecionalidad como la compleja interacción entre las acciones público-administrativas y las demandas de los objetivos estatales, dentro de ciertos límites “discrecionales” para dicha acción.

De lo mencionado, se desprende la premisa de dotar de elementos reglados a los actos de los alcaldes en cuanto a la asignación presupuestaria para el funcionamiento de las personerías. En este sentido, no se puede considerar que existan disposiciones, facultades o actos completamente discrecionales, ya que continuamente hay aspectos reglamentados presentes en todo acto administrativo. Un acto de esta naturaleza consiste en una manifestación de voluntad que crea, modifica o extingue derechos o de deberes para los administrados, entendiéndose que el acto puede ser beneficioso o no (Díaz Díez, 2019). Por esta razón, las potestades relativamente discrecionales suelen limitarse.

Así, se puede adelantar un control y observación a la actividad de las instituciones gubernamentales y a los actos de los alcaldes en la asignación del presupuesto a las personerías, según los fundamentos del derecho. Es esencial reconocer límites que no pueden ser ignorados por la administración al momento de desempeñar disposiciones discrecionales. En este orden

de ideas, la discrecionalidad de los alcaldes debe ser vigilada mediante unos principios o reglas que funjan, a su vez, como métodos de control de los procesos administrativos, especialmente, cuando se despliegan facultades discrecionales.

Un control a partir de principios del derecho tiene como fundamento la plena vinculación de toda actividad administrativa a la ley y al derecho. El Consejo de Estado, en una Sentencia del 30 de noviembre de 2006, con radicado 13074, indicó que los principios condensan los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el ordenamiento jurídico. Las decisiones que presuponen el ejercicio de la discrecionalidad deben de respetar principios como igualdad e imparcialidad, objetividad, proporcionalidad, racionalidad y razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad y garantía de los derechos fundamentales.

La discrecionalidad del alcalde en la asignación del presupuesto a las personerías no debe presentarse como una práctica indirecta de presión en el entendido de asignar el mínimo deferido por la ley, sino más bien como el establecimiento e institucionalización de un requisito constitucional y legal para atender los intereses generales delineados en los objetivos del Estado social de derecho. Esto supone que no se trata únicamente de un dispositivo instrumental, sino de un requerimiento exigido a la administración para cumplir con sus objetivos, lo cual implica que su acción nunca es estática sino dinámica y que los gobernantes de turno asignen el presupuesto presentado por el respectivo personero.

Esta monografía no pretende hacer un análisis del diseño del marco fiscal de mediano plazo, no obstante, es válido preguntarse sobre las implicaciones que tendría una propuesta de incremento en la asignación presupuestal a las personerías en el respectivo marco fiscal de mediano plazo de la entidad territorial correspondiente. Tal situación sería objeto de análisis por los concejos municipales o distritales de acuerdo con lo descrito en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 819 de 2003. Este análisis que debe realizarse en cada una de las entidades territoriales. Sin embargo, con el análisis realizado a lo largo de este trabajo se puede inferir que es necesario proporcionar, a las diversas regulaciones que asignan responsabilidades a las personerías municipales y distritales, los recursos financieros y administrativos necesarios para que puedan llevar a cabo eficazmente sus funciones.

Lo anterior se sustenta en el deber constitucional que tienen las personerías municipales y distritales de proteger los derechos humanos, salvaguardar el interés público y vigilar las acciones de las autoridades locales. De hecho, los personeros y sus despachos tienden a ser el primer recurso en la ruta de atención a la ciudadanía para aquellas necesidades básicas insatisfechas mencionadas en el nombrado Decreto, a saber: educación, salud, agua potable,

vivienda, saneamiento ambiental y las tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Las personerías pertenecientes a municipios de cuarta, quinta y sexta categoría tienen una situación mucho más compleja, pues los recursos son escasos para el desempeño óptimo de las funciones. A menudo, pueden enfrentar limitaciones presupuestarias y de personal que dificultan su capacidad para llevar a cabo investigaciones exhaustivas y cumplir con todas sus responsabilidades de manera eficiente. Manrique Reyes (2016) indica que las personerías son defensores de los derechos humanos, veedoras ciudadanas, atienden a las víctimas, promueven la participación ciudadana y el control social de la gestión pública. Tales funciones son iguales para una entidad de ciudades capitales y municipios pequeños.

Una de las principales falencias es la falta de talento humano necesario para cumplir con el fin de funciones de las personerías. Por tanto, es necesario fortalecer la estructura administrativa de estas para que cuenten con una planta de personal acorde con la necesidad del servicio. Con esto se fortalecerá las instituciones de manera adecuada y se generará un impacto positivo en las comunidades, sobre todo en los municipios con recursos limitados, propendiendo por cumplir la mayor cantidad de funciones atribuidas al personero.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-374 de 1994, señala que las ramas del poder público, así como los organismos de control, no pueden actuar por sí solos, pues deben hacerlo a través de la nación, departamentos, distritos o municipios que, para todos los efectos, son personas jurídicas. Si no se goza de personería jurídica, no se tiene capacidad para contraer derechos y obligaciones y la Ley 80 de 1993 no le otorgó la capacidad para contratar a las personerías distritales o municipales. Por esta razón, la gran mayoría de empresas se abstienen de firmar algún contrato que no esté firmado por el representante legal, esto es, el alcalde. Esta situación afecta la autonomía administrativa y la ejecución del presupuesto de las personerías distritales o municipales.

Al margen de la clasificación de la personería en cuanto a categoría, presupuesto y recurso humano, todas deben cumplir tareas establecidas en las funciones del personero, que incluyen labores misionales, complementarias, accesorias y delegadas. Una parte de las funciones principales del Ministerio Público es la vigilancia de la conducta oficial, la asignación del presupuesto para vigilar la conducta oficial a cargo de las personerías, y en cualquier entidad encargada de funciones similares, ha sido un tema complejo de abordar. A continuación, se presentan algunos aspectos que podrían verse favorecidos si se asigna una partida presupuestal específica para la vigilancia de la conducta oficial:

*a) Eficiencia financiera:*

Es crucial que las personerías gocen de eficiencia financiera para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Esto implica que las partidas presupuestales asignadas deben ser suficientes para garantizar los costos operativos y garantizar que no haya interferencia externa que comprometa su imparcialidad.

*b) Proporcionalidad con responsabilidades:*

El presupuesto asignado deberá ser proporcional a las responsabilidades y funciones de las personerías. Para que las personerías puedan investigar y abordar muchos asuntos, el presupuesto debe reflejar esa amplitud.

*c) Formación y adiestramiento del talento humano:*

La preparación del personal es fundamental para la eficacia de las personerías. El presupuesto debe permitir la formación continua y el acceso a recursos especializados para garantizar que el personal esté bien preparado para abordar los desafíos actuales y futuros.

*d) Adaptabilidad a cambios y desafíos emergentes:*

El presupuesto debe permitir cierta flexibilidad para adaptarse a cambios en el entorno o para abordar desafíos emergentes. La rigidez presupuestaria puede obstaculizar la capacidad de las personerías para responder de manera efectiva a nuevas situaciones.

*e) Consulta y participación ciudadana:*

Incluir a la sociedad civil en el desarrollo de asignación de presupuesto puede fortalecer la legitimidad y la efectividad de las personerías. Esto puede lograrse mediante consultas públicas o mecanismos que permitan a la comunidad expresar sus necesidades y expectativas frente a la conducta oficial.

En resumen, la idoneidad de los límites en la asignación del presupuesto para las personerías debe tener en cuenta la independencia financiera, la proporcionalidad con las responsabilidades, la transparencia, la adaptabilidad, la participación ciudadana y las prácticas internacionales. Un presupuesto adecuado es esencial para garantizar que las personerías distritales y municipales puedan controlar la conducta oficial.

## Conclusiones

A título de recapitulación, se puede decir que, en Colombia, las personerías son en entidades sumamente importantes dadas las funciones que ostentan, acompañadas de una total independencia y autonomía para desarrollarlas. La Constitución Política de 1991, en su artículo 118, les asignó tres grandes funciones misionales, a saber, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público, la vigilancia de la conducta oficial. Sin embargo, no son las únicas funciones o labores que un personero, junto con su equipo, desarrolla.

Las personerías son órganos de control a nivel local, tanto en municipios como distritos. Así, son llamadas a representar los intereses generales de la comunidad y a velar por sus derechos humanos. Además, en cumplimiento de esto, adelantan tareas de control y vigilancia sobre los servidores públicos para asegurar el acatamiento de las normas y, con esto, el cumplimiento de los fines del Estado. Así, propenden siempre por la transparencia y moralidad en cada acto (Manrique Reyes, 2012, p. 71).

Aunque al personero se le puede considerar como agente del Ministerio Público, en sentido estricto, no es su delegado inmediato. Como lo disponen los artículos 277 y 280 constitucionales tampoco se encuentra integrado dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación. Así se deriva del artículo 178 de la ley 136 de 1994. El Ministerio Público es un órgano que hace presencia en todo el territorio colombiano a través de las personerías. Actualmente, estas instituciones atraviesan graves dificultades dada la cantidad de funciones asignadas, en particular, al cumplir con la función de vigilancia administrativa o poder disciplinario. Las personerías deben contar con talento humano especializado, tecnología e infraestructura física para el cumplimiento de sus funciones.

La discrecionalidad cuando se entiende correctamente como la facultad que tiene la administración pública para hacer juicios de valor y estimaciones en aras de alcanzar los objetivos del Estado, se convierte en un mecanismo útil para lograr la eficacia, eficiencia y celeridad necesarias en la toma y ejecución de decisiones. Sin embargo, una concepción errónea, absoluta o arbitraria de la discrecionalidad puede ocasionar fallos en el funcionamiento de la administración pública, obstaculizando la consecución de los fines estatales y violando el Estado de derecho. Esto sucede cuando se pierde de vista la obligación de sujetarse a principios constitucionales y de legalidad que deben servir de base a la discrecionalidad.

La discrecionalidad puede ser una herramienta eficaz para garantizar la eficiencia y la celeridad en la administración pública. Sin embargo, cuando se utiliza como pretexto para ignorar la Constitución y la ley, se convierte en arbitrariedad e irracionalidad, socavando el Estado de derecho. La discrecionalidad de los alcaldes impacta negativamente la funcionalidad de las personerías, sobre todo en las de tercera a sexta categoría, resaltando que no hay unidad de criterio para las asignaciones presupuestales de las personerías, según lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000. En este sentido, definir mecanismos tendientes a la racionalización del gasto de las entidades territoriales debería permitir una adecuada implementación, permitiendo que las personerías puedan contar con los recursos necesarios para su funcionamiento y que dicha asignación del presupuesto no obedezca a la discrecionalidad del gobernante de turno y así no seguir generando efectos negativos a las entidades.

Concluimos indicando que la idoneidad de los límites en la asignación del presupuesto para las personerías debe tener en cuenta la independencia financiera, la proporcionalidad con las responsabilidades, la transparencia, la adaptabilidad, la participación ciudadana y las prácticas internacionales. Un presupuesto adecuado es esencial para garantizar que las personerías distritales y municipales puedan controlar la conducta oficial.

## Referencias

- Añón, M.J. (2011). Notas sobre discrecionalidad y legitimación. *Doxa*, 15-16, 897-911. <http://dx.doi.org/10.14198/DOXA1994.15-16.45>
- Arango Moreno, A. (2019). *Estructura organizacional de la personería del municipio de Medellín: Unidad de Vigilancia de la Conducta Oficial*. [Tesis maestría, Universidad Nacional de Rosario]. <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/22211/Arango%20Moreno%20Tesis.pdf>
- Banco de la República (2004). *Boletín Semestral de Finanzas Públicas Territoriales Cierre a junio de 2004*. Subgerencia de Estudios Económicos. Sección de Finanzas Públicas - Medellín.
- Barberi Forero, J. F. (2015). *El uso y el abuso de la facultad discrecional en la Fuerzas Militares y la Policía Nacional*. Bogotá, Colombia. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/6703>
- Barreto Daza, S. M. (2018). Los riesgos y el papel político de las lideresas sociales en la construcción de la paz territorial en Colombia. *Ciudad Paz-Ando*, 11(1), 7–15. <https://doi.org/10.14483/2422278x.13079>
- Bolívar Ladino, J.P. (2017). *Análisis del diseño, interpretación e implementación de la Ley 617 de 2000: aporte académico al debate para una nueva regla funcional*. [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/777>
- Cárdenas Pulido, Y. (2013). *La personería municipal y su contribución al ordenamiento territorial del municipio autónomo: elementos para incentivar la administración municipal autónoma*. [Tesis maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/12216>
- Celis Vela, D.A. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En: Londoño Agudelo, A.M. y Zapata Flórez, J. (Eds.). *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos*. ILSA.
- Cifuentes Díaz, J.D. (2019). *Estructura de las personerías municipales en Colombia ¿Se materializan los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia mediante la aplicación de los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994?* [Tesis maestría, Universidad Libre]. <https://hdl.handle.net/10901/15560>

Congreso de la República, (1992). Gaceta del Congreso No 154. Proyecto de Ley 065. 12 de noviembre de 1992.

Congreso de la República, (1999). Gaceta del Congreso No 257. Proyecto de Ley 046. 17 de agosto de 1999.

Consejo de Estado. (2006). *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 2006*. Radicación 11001032600019950307401 [CP Alier Eduardo Hernández Enríquez]

Constitución Política de Colombia. (4 de Julio de 1991). *Secretaria General del Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr003.html#118](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr003.html#118)

Contreras, G. (2021). Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado colombiano. *Revista Doctrina Distrital*, 2(02), 17-34.  
<https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/20>

Correa Fontecilla, J. (2006). Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho. *Revista española de Control Externo*, 8(24), 135-161.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2254414>

Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1994. [MP Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional, Sentencia T-1335 de 2003. [MP Marco Gerardo Monroy Cabra].

Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

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

Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-310 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

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

Corte Constitucional. Sentencia C-452 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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

Defensoría del Pueblo. (2021). *Personero Municipal y Distrital: Defensor del Pueblo en el Territorio*. <https://hdl.handle.net/20.500.13061/362>

- Departamento Nacional de Planeación. (2004). Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos. Imprenta Nacional de Colombia. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/4b\\_Balance%20desempe%C3%B1o%20fiscal%20de%20municipios%20y%20departamentos\\_%202000-2003.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/4b_Balance%20desempe%C3%B1o%20fiscal%20de%20municipios%20y%20departamentos_%202000-2003.pdf)
- Díaz Díez, C.A. (2019). Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista Socio-Jurídicos*, 21(2), 259-292. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>
- Duque-Cante, N., & Chavarro-Velandia, A. (2021). *El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. <https://doi.org/10.15765/poli.v1i268.2314>
- Fix Zamudio, H. (1978). La función constitucional del Ministerio Público. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/1676>
- García, J. (2022). *La intervención del Ministerio Público en el proceso penal: ¿una cuestión de utilidad y/o necesidad?* Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/12971>
- Garzón Guevara, L.D. (2022). La Ley 2094 de 2021. El dolor de cabeza de Oficinas de Control Disciplinario y Personerías Municipales. *Revista Doctrina Distrital*, 1(02), 35–40. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/19>
- Henaó Hidrón, J. (2013). Panorama del derecho constitucional colombiano. 14 ed. Temis.
- Henaó Hidrón, J. (2015). *El poder municipal*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Herrera Robles, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de derecho*, (19), 19-51. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85101902>
- Ladino Bolívar, J. (2017). *Análisis del diseño, interpretación e implementación de la ley 617 de 2000; aporte académico al debate para una nueva regla funcional*. [Tesis maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/777>
- Manrique Reyes, A (2012). *El estatuto del Personero Municipal. Una Guía Práctica para la buena gestión de los personeros municipales*. Segunda Edición. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación.
- Manrique Reyes, A. (2012). *El Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP.

- Manrique Reyes, A. (2016). Las personerías municipales: retos y recomendaciones para el posconflicto. Instituto del Ministerio Público.
- Marín Hernández, H.A. (2007). *Discrecionalidad Administrativa*. Universidad Externado de Colombia.
- Martínez Cárdenas, E.E y Ramírez Mora, J.M. (2008). *Régimen del servidor público, Escuela Superior de Administración Pública ESAP*
- Mejía Ossman, J. (2015). *Régimen Disciplinario* 3ª ed. Ediciones Doctrina y Ley.
- Molina, J.R. (2001). El personero, defensor de la comunidad ciudadana. *Gazeta de Antropología*, (17), 1-22. <http://hdl.handle.net/10481/7431>
- Mora, R. (2012). *El concepto de discrecionalidad en el quehacer de la administración pública*. Revista Justicia Juris, 8(1), 92-105. <http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/view/255>
- Mozo Seoane, A. (1985). La discrecionalidad de la administración pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, (9), 198-201.
- Naranjo, R. (2002). *La responsabilidad fiscal en Colombia. ¿Instrumento para combatir la corrupción o estímulo a la misma?* VII Congreso internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal. [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad00441\\_02.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad00441_02.pdf)
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH*, 52, 55-140. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>
- Personería de Medellín. (2019). *Modelo de vigilancia preventiva de la conducta oficial*. Medellín, Colombia. <http://centrodepensamiento.personeriamedellin.gov.co:8080/biblioteca/mod/data/view.php?id=423>
- Presidencia de la República. (15 de enero de 1996). *Decreto 111 de 1996*. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
- Ramírez Torrado, M. (2011). La tipicidad en el derecho administrativo sancionador. *Estudios de Derecho*, 68(151), 37–50. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.10089>
- Restrepo, J.C. (2011). *Derecho presupuestal colombiano*. Legis.

- Rincón, H., Berthel, J. y Gómez, M. (2003). Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002. Banco de la República. [Archivo PDF]. <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra246.pdf>
- Ríos Álvarez, L. (1982). *Los poderes discrecionales*. *Revista de Administración Pública*, (99), 399-408. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2116772>
- Rivera Camacho, S. M. (2022). Personeros municipales de Colombia. Instituciones regionales defensoras de los derechos humanos. *Derechos Fundamentales a Debate/Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco*; (18), 81-97. [http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista\\_No18/ADEBATE-18-art4.pdf](http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No18/ADEBATE-18-art4.pdf)
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez Arteaga, M. (2013). *La atención a las víctimas del conflicto armado y el rol de las personerías municipales: análisis de problemas para la protección de los derechos en algunas personerías municipales del norte, nordeste y Magdalena medio antioqueño*. [Trabajo de maestría, Universidad Autónoma Latinoamericana]. <http://repositorio.unaula.edu.co:4000/handle/123456789/2886>
- Sánchez Herrera, E. (2012). *Dogmática practicable del derecho disciplinario*. 3ª Ed. Ediciones Nueva Jurídica.
- Sánchez Mora, F.J. (2011). El personero del común: comisionado de la asamblea para la defensa del ciudadano. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, (29), 375-397. [https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/11601/1/0213-988X\\_29\\_375.pdf](https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/11601/1/0213-988X_29_375.pdf)
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *Teoría general del derecho administrativo como sistema*. Marcial Pons.
- Younes Moreno, D. (2021). *Derecho constitucional colombiano*. 17ª ed. Legis Editores. <https://librosdigitales.legis.co/reader/derecho-constitucional-colombiano-17a-ed?location=4>
- Zapata, J. Acosta, O. González, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los noventa?* [Archivo PDF]. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/165.pdf>