

PROYECTO DE LEY

Por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El devenir normativo apunta a cambiar el absolutismo centralista, por una ilustrada descentralización con muchas debilidades y fortalezas. De aquí la necesidad imperiosa de propugnar el fortalecimiento de las Personerías para consolidar los avances logrados en la implementación territorial de la estrategia de participación efectiva de las víctimas y en el establecimiento de espacios de coordinación con las entidades responsables de contribuir a la realización de sus derechos, todo ello sumado a los procesos de construcción de paz territorial que requieren garantías en términos de protección y garantías del goce efectivo de los Derechos Humanos.

El “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición” y el “Sistema nacional de atención y reparación de las víctimas” que creó la Ley 1448 de 2011 se erigen, en la coyuntura actual, como los pilares alrededor de los cuales se estructura la protección y realización integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Las mesas de participación de víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de derechos humanos que las apoyan y asesoran, tienen que desempeñar un papel protagónico de incidencia tanto en el proceso de definición de los “medios” y “momentos” de ampliación de la participación, como de reformulación de la política de atención a víctimas.

Las Personerías están llamadas a acompañar ese proceso de incidencia que tendrá lugar en un escenario de postconflicto y necesitan, por tanto, innovarse, redescubrirse y recrearse para actuar en dicho contexto.

Pese al rol de las 1.102 Personerías de Colombia, como parte fundamental del Ministerio Público y como eje articulador en la construcción de la paz territorial de cara a los Acuerdos de Paz, las Personerías, particularmente las de municipios de quinta y sexta categoría, no cuentan con los instrumentos que le permitan prestar una adecuada orientación y atención a las víctimas del conflicto armado, demandando con esto mayor capacitación y guías, así como cualificación en el ejercicio de otras de las funciones que se desprenden del referido marco jurídico. Asimismo, se advierte la necesidad de dar mayores herramientas a las instituciones que conforman el Ministerio Público para que, en el marco de sus funciones, realicen el debido seguimiento a las instituciones comprometidas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, frente a la puesta en marcha de programas que desarrollen las medidas de asistencia, atención y reparación de las víctimas.

Para esto, se hace necesario que las Personerías Municipales fortalezcan sus capacidades y las condiciones de infraestructura, recursos técnicos y tecnológicos, logística y talento humano, así como también cuenten con los adecuados recursos presupuestales para dar cumplimiento a las disposiciones legales mencionadas, honrando su importante y desafiante papel de defensor de los Derechos Humanos en el marco de las competencias que le da la Constitución Política de 1991 y desarrollos posteriores de carácter legal y reglamentario.

Los escenarios del posacuerdo y el posconflicto se vislumbran entonces, como una oportunidad favorable para otorgar a las víctimas una reparación realmente transformadora; esto es, una reparación que les permita recuperar su condición plena de titulares de derechos y su ejercicio bajo condiciones de real igualdad.

Desde otro ángulo, el fortalecimiento de las Personerías en materia de realización de los derechos de las víctimas no solamente está relacionado con las actividades que les corresponde realizar, en estricto sentido, como secretarías técnicas de las mesas de participación de víctimas. También, y de manera privilegiada, está relacionado con el desarrollo de competencias conceptuales y técnicas que les permitan vigilar que las administraciones territoriales cumplan de manera idónea, conforme al

ámbito funcional de sus competencias, los estándares internacionales aplicables a la garantía, respeto y realización de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario, además de apoyar a las mesas de participación de víctimas en la planeación y realización de iniciativas de incidencia política como proceso de cambio.

Lo anterior, es determinante en la aplicación de las normas emitidas para el posconflicto, escenario en el que las personerías deberán actuar en correspondencia con el enfoque de derechos humanos, de género y diferencial. Ello exigiendo de manera preventiva el cumplimiento de esta disposición a todos los ciudadanos y organizaciones sometidos a su control y potestad. En este contexto, todas las actuaciones de las personerías deberán salvaguardar y fortalecer los derechos de las mujeres y estarán encaminadas al reconocimiento de sus derechos y participación.

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer una de las instituciones más antiguas del ordenamiento jurídico territorial colombiano, como son las Personerías Municipales y Distritales, dotándoles con las capacidades necesarias para afrontar de manera adecuada sus tareas misionales, así como aquellos retos propios del escenario de posacuerdo.

Para su elaboración se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones e instrumentos:

Lo establecido en la introducción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera que instituye: “ *El fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política*”. (Pag.6)

Lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera, que proclama: 3. Fin del Conflicto. 3.4.9. Instrumento de prevención y

monitoreo de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo... *“Activar canales de comunicación con las personerías municipales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar potenciales situaciones de riesgo que puedan desembocar en hechos de violencia que afecten a la población civil incluyendo a organizaciones defensoras de derechos humanos, a los antiguos miembros de las FARC-EP y a los integrantes del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.”* (Pag.94, 95)

Lo plasmado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Protocolo del capítulo de Monitoreo y Verificación: Observación y Registro del MM&V del Acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA) Observación y Registro del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V)

“Las fuentes del Monitoreo

Las fuentes pueden ser:

- *Fuentes directas o primarias: que pueden ser conversación directa o reporte oficial de Fuerzas Militares, Policía, FARC-EP, autoridad local, personero, Defensoría, Iglesias, líderes y lideresas (SIC) sociales, población civil, organizaciones sociales y de mujeres, comités de derechos humanos locales, ONGs, Juntas de Acción Comunal.”* (Pág. 233).

El documento: Diagnóstico Situación de Personerías Municipales para Cumplir Mandatos de Justicia Transicional. Necesidad De Fortalecer la Democracia Local para el Proceso de Paz, elaborado por Fenalper y Pnud.

El diagnóstico de la Federación Nacional de Personeros de Colombia –Fenalper *“Diagnóstico de las Personerías Municipales para el Cumplimiento del Mandato de la Justicia Transicional”*, realizado con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional y Convivencia del Área de Desarrollo, Paz y Reconciliación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD.



El Informe “*Diagnóstico sobre las Personerías Municipales en el arco de su papel como defensores de derechos humanos y competencias asignadas por la ley 1448 de 2011*” elaborado con el Programa de Derechos Humanos de USAID.

Las recomendaciones y propuestas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia a través del documento “*Las Personerías Municipales: una mirada del presente y propuestas para el futuro*”.

Los aportes realizados por las/os Personeras/os Municipales y Distritales acompañados por la Defensoría del Pueblo.

Las propuestas recogidas de funcionarios del orden nacional y Personeros asistentes a los encuentros regionales de Personeros “*Retos y oportunidades en la implementación de la paz territorial*”, efectuados por Fenalper en algunas regiones del país.

Las disposiciones legales desarrolladas por el Congreso de la República, en las que se asigna a las Personerías multiplicidad de funciones, de vista al posconflicto.

Sí bien parte de la necesidad de fortalecer las personerías deviene de su rol en el escenario de posacuerdo, es importante mencionar que estas cuentan con importantes limitaciones que ralentiza su trabajo. Es así como los Personeros de 950 municipios en Colombia, atienden sus numerosas tareas con un equipo básico, integrado por el titular y su secretario, ejerciendo la función disciplinaria correspondiente a la vigilancia de la acción administrativa local, prestando el apoyo como Ministerio Público y desplegando acciones para garantizar la protección de los derechos fundamentales, los colectivos y del ambiente.

Así mismo, se observa como las competencias que se vienen determinando a las Personerías Municipales, como sucede con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se realizan sin la asignación adecuada de recursos técnicos y presupuestales, limitando el desarrollo en pleno ejercicio de sus tareas.

Al analizar el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (Conpes 3712 de 2011), se determina unos recursos destinados para el fortalecimiento institucional de las entidades vinculadas al proceso. Si bien en dicho documento se dieron indicaciones sobre el fortalecimiento de la capacidad administrativa de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, no se hace mención acerca de las Personerías Municipales, siendo justamente estas las entidades donde recae en primera instancia de todo el proceso de implementación de la Ley, la cual otorga un sinnúmero de responsabilidades en cabeza de las Personerías Municipales en el proceso de su aplicación.

Este abanico de responsabilidades resulta hipotético cuando se revisa la baja capacidad institucional de las Personerías Municipales. En simultáneo con estas carencias en infraestructura que impiden a las Personerías cumplir con las funciones, se evidencia una limitada voluntad política e institucional de las Alcaldías Municipales, del gobierno departamental o central para brindarles apoyo.

[Lo anterior, es una situación antecedida por un ineficiente proceso de descentralización y modernización de los entes territoriales, con los cuestionables manejos de los recursos públicos locales, el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la crisis humanitaria.]

Además de las funciones constitucionales y las que respecto del proceso de reparación de víctimas y restitución de tierras vienen cumpliendo las Personerías, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, trae un compendio adicional de tareas por desarrollar en el acercamiento entre víctimas, victimarios, administración, así como del correspondiente acompañamiento a cargo del Ministerio Público Municipal.

La implementación de figuras territoriales como las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, los Puntos Transitorios de Normalización, las Zonas de Reserva Campesina, la ejecución de los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial que fortalecerán la Reforma Rural Integral, exigirán de los personeros municipales un alto desempeño, para lograr la cobertura y la eficiencia en la prestación de sus servicios.

La presencia en las jurisdicciones municipales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y el desarrollo e implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, requerirán de esfuerzos máximos por parte de los Personeros y las Autoridades Municipales, para ejercer el acompañamiento y ejercicio de funciones adicionales de primera necesidad.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, frente a las responsabilidades de las Personerías Municipales, dispone:

“Activar canales de comunicación con las personerías municipales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar potenciales situaciones de riesgo que puedan desembocar en hechos de violencia que afecten a la población civil incluyendo a organizaciones defensoras de derechos humanos, a los antiguos miembros de las FARC-EP y a los integrantes del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.”
(Pag.94, 95).

De la misma manera, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, frente a las responsabilidades de las Personerías Municipales, dispone:
“Las fuentes del Monitoreo. Las fuentes pueden ser:

“Fuentes directas o primarias: que pueden ser conversación directa o reporte oficial de Fuerzas Militares, Policía, FARC-EP, autoridad local, personero, Defensoría, Iglesias, líderes y lideresas (SIC) sociales, población civil, organizaciones sociales y de mujeres, comités de derechos humanos locales, ONGs, Juntas de Acción Comunal. (Pág. 233)

Así mismo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, declara que: *“El Gobierno Nacional y las FARC-EP se comprometen a que la implementación de este Acuerdo se realice sin ninguna limitación en el normal funcionamiento de las autoridades civiles no armadas, en el desenvolvimiento de la actividad económica, política y social de las regiones, en la vida de las comunidades, en el ejercicio de sus derechos; así como en los de las organizaciones comunales, sociales y políticas que tengan presencia en los territorios.*



Dentro de las ZVTN se garantiza la plena vigencia del Estado Social de Derecho para lo cual se mantiene el funcionamiento de las autoridades civiles sin limitaciones. Las autoridades civiles (no armadas) que tienen presencia en las Zonas permanecen y continúan ejerciendo sus funciones en las mismas, sin perjuicio de lo acordado en el CFHBD.”

Todos los elementos asociados al Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, serán desarrollados en los territorios y son determinadores para el fortalecimiento de las Personerías municipales; toda vez que son funciones que corresponden al Ministerio Público, del cual, en la periferia, los primeros respondientes son los Personeros Municipales.

Este panorama significa poner en acción la estrategia de Justicia Transicional, donde se requieren organismos fortalecidos para que cumplan a plenitud la tarea. Así mismo, la Ley de Víctimas ordena al ente responsable de la atención, contar con personal especializado, pero ésta es una exigencia lejana de las posibilidades presupuestales de las Personerías Municipales.

Todo apunta a que es necesario emprender un fortalecimiento de las Personerías Municipales motivado en conseguir dos propósitos fundamentales:

Contribuir con el fortalecimiento del Estado local garante de los derechos, en un contexto donde se implementan garantías de no repetición, que son las bases de un proceso de reconciliación y de la construcción de una paz estable y duradera.

Cualificar la atención a las víctimas, con miras a facilitar el acceso de esta población a los derechos de verdad, justicia y reparación.

El fortalecimiento progresivo y paulatino de las Personerías, especialmente las de los municipios con Zonas Veredales de Normalización, Puntos de Normalización y sus circunvecinos, aunado al acompañamiento técnico en el proceso de modernización y adecuación de las instituciones para facilitar la vigencia de los acuerdos de Paz, es de urgencia extrema.

Esta perspectiva es viable a través de FENALPER cuyos objetivos fundamentales se centran en apoyar a las Personerías, construir criterios comunes de actuación, presentar ante las autoridades las reformas necesarias para su eficaz funcionamiento, servir de órgano de consulta y de divulgación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en el quehacer de las Personerías Municipales y representar a las Personerías ante las instancias nacionales.

Todo lo expuesto justifica dar trámite a una iniciativa de orden legislativo, que se ocupe de las personerías en pro de lograr el fortalecimiento e independencia necesarios para hacer sostenible el cumplimiento de sus funciones, además de los compromisos adquiridos para lograr un adecuado proceso de reconciliación, reparación y no repetición. Así mismo, dicha iniciativa aporta al mejoramiento de los niveles de articulación institucional entre la Nación y los territorios, aprovechando la representatividad que tiene el Ministerio Público en todos y cada uno de los municipios.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2017. SENADO

Por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales

ARTÍCULO 1

Las Personerías Municipales, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales son organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control disciplinario en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado social de derecho y de la promoción del control social de la gestión pública.

Parágrafo 1° De conformidad con la Constitución Política de Colombia, las Personerías hacen parte del Ministerio Público. El Procurador General de la Nación podrá delegar precisas funciones y competencias a los Personeros.

Parágrafo 2° El Personero es el Defensor del Pueblo Municipal y como tal está encargado de velar por el bienestar general de los habitantes del municipio, en particular de las víctimas de conformidad con la Ley 1448 de 2011, y de aquellos ciudadanos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o de extrema pobreza y exclusión. Como tal ejercerá las funciones de control y vigilancia a la administración municipal, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de derecho, la descentralización y la democracia local.

ARTÍCULO 2

El municipio dispondrá de las adecuaciones de infraestructura respectiva, en términos de instalaciones locativas adecuadas para el funcionamiento de las Personerías Municipales, garantizando siempre su autonomía administrativa y la función garante de Derechos Humanos en los Municipios.

ARTÍCULO 3

Las autoridades nacionales y departamentales podrán encargar a las Personerías Municipales y Distritales el cumplimiento de determinadas funciones, siempre y cuando estas guarden directa relación con el marco de sus competencias. El despacho comisorio deberá incluir los recursos financieros, logísticos y/ o técnicos necesarios para el cumplimiento del encargo.

ARTÍCULO 4

Los personeros son empleados del municipio y sus salarios, prestaciones sociales y gastos de funcionamiento se pagarán con cargo al nivel central del presupuesto del municipio. El salario de los personeros y personeras sin distinción de categoría, será equivalente al cien por ciento (100 %) del salario del alcalde de su municipio.

ARTÍCULO 5

El presupuesto de las Personerías Distritales o municipales (de categoría especial, primera o segunda) para vigencias fiscales anuales será determinado con base en un porcentaje de los Ingresos

Corrientes de Libre Destinación recaudados, que iniciarán desde los siguientes porcentajes y nunca podrán ser inferiores.

Categoría	Ingreso Corrientes de Libre Destinación
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%

Para las Personerías de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, se destinarán aportes mínimos del nivel central del presupuesto, tasados en salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales por ninguna razón serán disminuidos en su número y de la siguiente manera:

Categoría	Salarios mínimos legales mensuales.
Tercera	400 SMML
Cuarta	330 SSMML
Quinta	290 SSMML
Sexta	250 SSMML

ARTÍCULO 6

Los Personeros y Personeras deberán actuar en correspondencia con el enfoque de Derechos Humanos y de género y diferencial. Igualmente, deben exigir de manera preventiva el cumplimiento de esta disposición a todos los ciudadanos y organizaciones sometidos a su control y potestad.

Parágrafo 1° El enfoque de género y diferencial supone el reconocimiento y consideración de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios. Lo anterior, entendido como condición necesaria para la construcción de la paz territorial en el marco de los Acuerdos de Paz.

ARTÍCULO 7

Las Personerías de los municipios en cuya jurisdicción estén asentadas las áreas actualmente denominadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización y los Puntos Transitorios de Normalización, serán objeto de adecuación en su planta de personal, atendiendo a las necesidades del servicio, con personal idóneo y calificado, para vigilar la implementación y control de los acuerdos de paz.

Parágrafo 1°. El estudio de configuración de la planta personal estará a cargo del Personero del correspondiente municipio, quien deberá motivar mediante el cumplimiento de criterios objetivos la pertinencia y necesidad de las modificaciones planteadas.

ARTÍCULO 8- Convenios de asistencia técnica y cooperación.

Pese a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, las Personerías podrán celebrar convenios de cooperación y asistencia técnica o realizar alianzas con entidades públicas o privadas del orden municipal, departamental, nacional e internacional para el cumplimiento de sus funciones y el eficiente desarrollo de sus actividades misionales.

Parágrafo 1° El manejo de los anteriores recursos gestionados, no serán tenidos en cuenta dentro de los porcentajes y salarios establecidos en el artículo 3 de la presente ley, ni se considerarán como violatorio de los techos presupuestales.

Parágrafo 2° Los convenios así suscritos podrán contar con el acompañamiento técnico de la Agencia Presidencial para la Cooperación en su desarrollo

ARTÍCULO 9

Autorizase la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en las Personerías Municipales y distritales, en las mismas condiciones previstas en la Ley 878 de 2004 para la Procuraduría General de la Nación. –ojo ver Decreto 055 de 2015- Afiliación de estudiantes al sistema de riesgos laborales-

Parágrafo 1°. Quien preste este servicio, no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado. Sin embargo, desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios de la entidad.

Parágrafo 2° El reconocimiento de las prácticas jurídicas realizadas en las personerías municipales, para acreditar el cumplimiento del requisito de judicatura necesario para optar al título de abogado, parte de la acreditación de prestación del servicio, como una labor social inherente a la profesión de abogado armonizada con el principio de solidaridad y los deberes de colaboración en torno al buen funcionamiento de la administración de justicia. La respectiva certificación será expedida por el Personero Municipal, en la cual se especificarán las funciones jurídicas, tiempo y horario de labores.

Parágrafo 3° A iniciativa de las Personerías Municipales, las Facultades de Derecho de las universidades oficialmente reconocidas, remitirán los listados correspondientes de los estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, deban ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honorem en esta entidad.

Parágrafo 4°

La prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en las Personerías Municipales es de dedicación exclusiva, se ejercerá tiempo completo, tendrá una duración de nueve meses, y servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado.

ARTÍCULO 10- De la Magistratura de Opinión

Los personeros ejercen en el nivel municipal o distrital la Magistratura de Opinión, encaminada a advertir, prevenir y contener públicamente eventuales violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o abusos de los diversos niveles de la administración ya sea por acción o por omisión de sus funciones.

Parágrafo 1. El Personero como representante de la sociedad y del interés público, podrá pronunciarse públicamente de manera preventiva ante actos de la administración distrital y/o municipal en situaciones de coyuntura social y económica de la comunidad local para brindar orientación y opinión, emplazando a que prevalezcan los derechos humanos y los principios de la Administración Pública. Esta magistratura le permite advertir de forma anticipada a las autoridades o a la sociedad sobre situaciones de riesgo, para asegurar la prevalencia del bien común, el interés general, el imperio de la ley, o para orientar de manera pedagógica a la opinión pública y ciudadana. Las actuaciones enmarcadas en la Magistratura de Opinión deben responder de manera exclusiva al desarrollo de las funciones misionales de las personerías, y por lo tanto, no pueden responder a propósitos políticos particulares.

ARTÍCULO 11

Dispóngase la creación de un Sistema de Información de las Personerías municipales administrado por la Federación Nacional de Personerías de Colombia, el cual su vez se articulará con el Sistema de Alertas tempranas de la Defensoría de Pueblo.

Parágrafo 1°. Dicho Sistema soportará las funciones misionales en los procesos preventivos, disciplinarios y de seguimiento a la violación de los derechos humanos, la participación ciudadana y la garantía efectiva de derechos.

Parágrafo 2° En el cumplimiento de la función preventiva, el Personero deberá mostrar diligencia y efectividad, siendo para ello el Sistema de Información una herramienta, al cual la Procuraduría General de la Nación tendrá acceso como mecanismo de monitoreo y seguimiento a la función disciplinaria y preventiva de los Personeros.

ARTÍCULO 12 - Vigencia

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.