

El ministerio público en los municipios de Antioquia. Estudio de caso

Justo Pastor Jaramillo Jaramillo*

Lina Marcela Carvajal Gómez**

Resumen

Este artículo de investigación tuvo como propósito general evidenciar la evaluación de los impactos del servicio público de las personerías de los municipios de Alejandría y Venecia del Departamento de Antioquia, en el periodo de gestión 2008-2011, teniendo en cuenta la verificación del cumplimiento de las funciones de las personerías, la evaluación de la incidencia de la asignación presupuestal en el desempeño y cumplimiento de las funciones y la evaluación de los impactos del servicio público del ente de control. La investigación fue de tipo evaluativo y descriptivo. Se empleó el método inductivo, se hizo uso de la encuesta y la entrevista semiestructuradas aplicadas aleatoriamente a una muestra poblacional constituida por ciudadanos y servidores públicos de ambas entidades territoriales. Como técnica se utilizó la estadística para sistematizar la información, realizar inferencias y obtener los resultados.

La investigación obtuvo como principales hallazgos, el desconocimiento generalizado sobre el servicio público prestado por las personerías de los municipios estudiados, a causa de la falta de difusión de los servicios y funciones que por

* Magíster en Ciencias Ambientales y Economista de la Universidad de Antioquia. Especialista en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—. Coordinador del Grupo de Investigación en Administración, Gobierno Público y Ambiente —AGPA—, coordinador académico de la Especialización en Finanzas Públicas y docente investigador de la Facultad de Administración del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.
pjaramillo@elpoli.edu.co

** Tecnóloga en Administración Pública e integrante del Grupo de Investigación en Administración, Gobierno Público y Ambiente —AGPA—, del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.
linamarce5147@gmail.com

ley deben cumplir. Además, los recursos asignados para el funcionamiento de las personerías no son suficientes para desarrollar su actividad misional. A manera de conclusión general, en los municipios estudiados la situación de protección de los derechos humanos, la garantía de un ambiente sano, la conservación de los recursos naturales y la atención oportuna a la población desplazada y víctima del conflicto, entre otros, es de extrema gravedad, lo que tiene que llevar al alto gobierno y a la conciencia social del país a reforzar las medidas y a garantizar la existencia de las personerías con recursos económicos, técnicos y logísticos.

Palabras clave: servicio público, personería, veedurías ciudadanas, derechos humanos.

Public prosecutor's office in Antioquia municipalities. A case study

Abstract

The general aim of this paper is to account for the assessment of impacts made by municipal attorney's offices in the municipalities of Alejandría and Venecia, in the department of Antioquia, during their period in office, 2008-2011. Specific aims were auditing the accomplishment of municipal attorney's offices' functions, assessing their incidence for budgetary allocation in the execution and accomplishment of functions, and the assessment of the impacts made by this control agency's public service.

The study targeted public service provided by municipal attorney's offices as a representative of public ministry, whose main tasks are to keep a vigil on human right respect, fair execution of public budget, and oversee and control public servants' actions in a given jurisdiction. This research was of an assessing and descriptive type. The inductive method was employed, using surveys and semi-structured interviews randomly applied to a population sample made up of civilians and government employees working for both territorial agencies. The technique used to systematize information, to do inferences and to obtain results was statistics.

Major findings were a general unawareness of municipal attorney's offices in the municipalities under study, due to a lack of diffusion of their services and functions they are compelled to deliver. Besides, funds allocated for these offices' operations are not enough to develop their mission. As a general conclusion, in the municipalities under study the situation of human right protection, the guarantee of a healthy environment, and natural resource conservation and timely attention

to displaced and conflict victim people, among others, is extremely serious, which should lead higher government and the country's social awareness to reinforce measures and to guarantee the existence of municipal attorney's offices by allowing economic, technical and logistical resources.

Key words: public service, municipal attorney's office, civilian review boards, human rights.

Le ministère public dans les municipalités d'Antioquia. Une étude de cas

Résumé

Cet article montre l'évaluation qui a été faite de l'activité des Ministère Public municipal («personería» en espagnol, entité municipale veillant à la défense et au respect des droits des citoyens) dans les municipalités d'Alejandría et de Venecia (Département d'Antioquia, Colombie) dans la période 2008-2011. Les objectifs spécifiques ont été: examiner l'accomplissement des fonctions de ces entités municipales (Ministère Public municipal), l'impact de l'attribution du budget dans la performance de leurs missions, ainsi que l'évaluation de l'impact de l'action de cet organisme de contrôle.

L'analyse c'est centré sur le service fourni par les bureaux du Ministère Public municipales, en tant que représentantes du ministère public compte tenu de leurs fonctions principales: veiller au respect des droits humains et à la bonne destination du budget de la municipalité; aussi le contrôle des actions des fonctionnaires municipaux. La recherche a été de type évaluatif et descriptif. Nous avons suivi la méthode inductive. Concrètement nous avons effectué une enquête ainsi qu'un entretien à caractère semi-structuré; les deux ont été menés de forme aléatoire sur un échantillon de citoyens et de fonctionnaires des deux municipalités en question. Nous avons utilisé la statistique pour systématiser l'information, faire des inférences et obtenir les résultats.

Voici les principales conclusions de la recherche: la méconnaissance généralisée du service public fourni par les bureaux du Ministère Public dans les municipalités objet de l'étude. Cela est dû au manque de divulgation concernant les services et missions que la Loi attribue aux bureaux du Ministère Public. En plus, les budgets des bureaux du Ministère Public sont insuffisants compte tenu de leurs missions. En guise de conclusion générale nous pouvons affirmer que dans les deux municipalités étudiées la situation de la protection des droits humains, la sauvegarde

de l'environnement et l'attention opportune de la population déplacée, affectée par le conflit armé, est très grave. Il faudrait donc que le gouvernement central et l'opinion publique donnent plus de soutien aux bureaux du Ministère Public et garantissent leur survie avec des moyens économiques, techniques et logistiques.

Mots-clés: service public, bureaux du Ministère Public, contrôle citoyen de la gestion publique, droits humains.

1. La personería: agente del ministerio público en la entidad territorial municipal

El problema del funcionamiento de las personerías municipales no ha sido muy tratado o cuestionado por teóricos, este tema se trata básicamente en las leyes y las normas que rigen la gestión municipal y que son susceptibles a constantes modificaciones e inserciones por parte de las autoridades habilitadas para ello en el país. Lo que sí es muy cuestionado es lo referente a los problemas de derechos humanos, derechos fundamentales y derecho internacional humanitario, sobre los cuales se encuentra una gran cantidad de artículos de revistas, publicaciones, cartillas y libros que los abordan. Este tema está directamente relacionado con las funciones que ejercen las personerías como organismos responsables de velar por el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos en cada uno de los departamentos, distritos y municipios donde tienen jurisdicción.

El origen de la personería como una institución que tiene la responsabilidad de velar por los intereses de una comunidad humana no es bien claro. Lo que sí es claro es que surgió tomando diferentes facetas, casi desde el momento en que la comunidad sintió la necesidad de organizarse con el fin de proteger los intereses de una sociedad fragmentada por poseer diferentes condiciones de vida económica. En la Roma imperial se conocieron varias instituciones con los rasgos característicos de las personerías. Los *curiosi*, por ejemplo, eran inspectores imperiales que no tenían funciones judiciales y que se encargaban de vigilar el adecuado cumplimiento de las normas y decretos del emperador, aunque sus atribuciones las compartían en algunos casos con los obispos.

Si bien los *curiosi* desempeñaban algunas funciones relacionadas con las personerías, es indudable que la que más se acercó a esta figura fue la del defensor *civitatis*,¹ quien, como su nombre lo indica, debía defender a los ciudadanos,

1. Defensor Civitatis: Magistratura municipal, cuya misión era la de velar por el pueblo que padecía las incontrolables exacciones de los magistrados y la crisis económica que afectó al mundo romano desde el siglo III.

especialmente a los más pobres, contra las arbitrariedades de los funcionarios y que, al igual que otros empleados públicos, cumplía con la misión especial de denunciar a los delincuentes remplazando a la víctima.

Colombia es un Estado social de derecho, democrático pluralista y participativo, con prevalencia del interés general y el respeto por la dignidad humana; en este sentido, el Estado tiene como finalidad servir a la comunidad y garantizar el respeto de los deberes y derechos indicados en la Constitución. Los servidores públicos deben comprometerse con la materialización de esta forma de organización política, social, administrativa y jurídica que nos trajo la Constitución Política de 1991, la cual busca que todas las personas sean reconocidas dentro de la sociedad como sujetos de derechos y deberes, sin discriminaciones.

La Constitución Política es la norma superior que rige el ordenamiento institucional colombiano, por esta razón, todas las actuaciones del Estado deben estar siempre sujetas a los principios, valores y normas establecidos en la carta política. Todos los ciudadanos y los servidores públicos colombianos deberán acatarla y respetarla. La definición de Estado social de derecho no es más que la obligación constitucional de propiciar los bienes, servicios y condiciones físicas y materiales para todas las personas, especialmente para las más vulnerables, con el fin de que puedan alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas y el reconocimiento de la dignidad humana dentro de la sociedad.

La personería municipal hace parte del ministerio público, y en esta condición desarrolla labores propias de la Procuraduría General de la Nación en los municipios. Sin embargo, la ley se ha encargado de ampliar y reasignar permanentemente las funciones que cumplen las personerías en el ámbito municipal. La labor del personero guarda total coherencia con el Estado social de derecho, y en su calidad de ministerio público le corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, y además garantizar el respeto del ordenamiento jurídico por parte del Estado y de los ciudadanos.

Con la Constitución de 1991 se ve redimensionado el papel de la personería en la vida municipal, toda vez que el personero debe materializar el Estado social de derecho, hacer respetar los derechos humanos y velar por la convivencia pacífica, además debe tener el rol de primer orden en la defensa y protección de los sectores más vulnerables, discriminados y marginados de la sociedad. El personero municipal, como representante del pueblo y fiscalizador de la gestión administrativa, debe cumplir significativas responsabilidades, su desempeño

debe ser eficiente y es de gran importancia para garantizar la eficiencia municipal y la gestión de nuevos procesos sociales que involucran la modernización del Estado, y la supresión de todas aquellas situaciones de injusticia que se presentan y limitan el goce pleno de los derechos humanos.

El Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia establece que, además de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial y los órganos que las integran, existen otros entes autónomos e independientes que coadyuvan a dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado. Asimismo, en su Artículo 118 reza:

El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los Personeros Municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

El Procurador General de la Nación es director supremo del ministerio público, y bajo esta dirección deberán cumplirse las funciones que están establecidas en la Constitución y la ley; cabe resaltar que en el ámbito municipal se da una gran concentración de actividades en la personería, por ser la única institución del ministerio público que está presente en todos los municipios de Colombia, y en el ejercicio de dichas funciones le corresponde la promoción de los derechos humanos, la protección del interés de la ciudadanía y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. (Vicepresidencia de la República, 2009, p. 20)

El Decreto 1336 de 1986, en su Artículo 135, estableció que en cada municipio debe haber un funcionario que haga el papel de defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del ministerio público que se llamará “Personero Municipal”. La Ley 3 de 1990 le agregó a lo ordenado en el Artículo 135 del citado Decreto, que el personero, además de las anteriores funciones, debe ser defensor de los derechos humanos, y definió para el cargo un periodo de gobierno de dos años.

La Ley 136 de 1994 estableció que las personerías son entidades con autonomía presupuestal y administrativa, que tienen como función principal ejercer el control administrativo en el municipio, además de aquellas funciones que les sean designadas por el Procurador General de la Nación. Esta ley amplió el periodo de gestión de las personerías a tres años e hizo más directa su dependencia del ministerio público, prohibió la reelección de los personeros y definió su régimen

salarial. En la actualidad, por medio de la Ley 1031 del 22 de junio de 2006, fue ampliado el periodo de gestión de los personeros municipales a cuatro años.

La Ley 617 de 2000, expedida por el Congreso de la República de Colombia, estableció la descentralización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y a su vez determinó su categorización en el nivel presupuestal. El Artículo 10 de la Ley 617 estableció el valor máximo de los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales durante cada vigencia fiscal, y para el caso de las personerías de los municipios de sexta categoría, el monto máximo de los gastos es hasta 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El 6 de julio de 2012 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 1551, la cual modificó parcialmente la Ley 136 de 1994 y dictó normas para la modernización y el funcionamiento de las entidades municipales. En cuanto al personero municipal, la Ley 1551, en su capítulo VI, modificó los Artículos 170 y 178 de la Ley 136 de 1993. El Artículo 35 de la Ley 1551, que modificó el Artículo 170 de la Ley 136 en cuanto a la elección del personero, quedó así:

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

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación comunicar a los concejos municipales y distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles que tendrá vigencia por el periodo institucional. Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda, *títulos de abogado y de posgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.*

Si en un municipio no se presentan candidatos al concurso de méritos, o ninguno de ellos lo hubiere superado, el Procurador General de la Nación elaborará la lista con los candidatos de los municipios vecinos que figuren en la lista de elegibles

de acuerdo al puntaje, siempre y cuando los municipios pertenezcan a la misma categoría. De esa lista, el concejo municipal o distrital respectivo elegirá personero. En caso de falta absoluta de personero municipal o distrital, el respectivo concejo designará como tal a la persona que siga en lista, y si no hubiere lista para hacerlo, designará un personero encargado, quien desempeñará el cargo hasta tanto la Procuraduría General de la Nación realice el concurso correspondiente.

De igual forma, el Artículo 36 de la Ley 1551 modificó el numeral 15 del Artículo 178 de la Ley 136 y agregó otras disposiciones, así:

Numeral 15. Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los Derechos Humanos, y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes. (...) Numeral 24. Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. Numeral 25. Coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente, así como ejercer las acciones constitucionales y legales correspondientes con el fin de garantizar su efectivo cuidado. Numeral 26. Delegar en los judicantes adscritos a su despacho, temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto conforme a la Ley 1448 de 2011.

En el transcurrir de la historia, Colombia ha hecho sus mayores esfuerzos por tratar de mejorar el funcionamiento de la administración pública y, por lo tanto, de crear y fortalecer aquellas instituciones que velan por el respeto de los derechos humanos y la protección a la población civil principalmente en condiciones de vulnerabilidad. Este motivo ha llevado a la creación de las personerías como organismos autónomos que tienen representación en todos los municipios, y que además de proteger el interés general, como agentes del ministerio público vigilan la conducta de los servidores públicos, ejercen control administrativo y velan por el respeto de los derechos humanos.

Las personerías municipales son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. Ejercen las funciones del ministerio público que les confieren la Constitución Política y la ley, así como las delegadas por la Procuraduría

General de la Nación. Sin embargo, la ley se ha encargado de ampliar y reasignar permanentemente las funciones que cumplen las personerías en el ámbito municipal. La labor del personero guarda total coherencia con el Estado social de derecho, y en su calidad de ministerio público le corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, y además el respeto por el ordenamiento jurídico por parte del Estado y los ciudadanos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, las funciones del personero son las consagradas en el Artículo 178:

Defender los intereses de la sociedad; promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias; interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión; velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley; divulgar los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado; velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal y, finalmente, apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Las funciones del Estado pueden definirse como las direcciones de la actividad del Estado para cumplir sus fines. Cuando se refiere a ellas, se hace alusión al ejercicio real y efectivo del poder. De modo simple se puede afirmar que las funciones equivalen a lo que hay que hacer para realizar los fines del Estado. En términos generales, en el Estado se encuentran tres tipos de funciones básicas: la función legislativa, la función ejecutiva o administrativa y la función jurisdiccional, las cuales están estrechamente relacionadas con las ramas del poder público. Una de las funciones principales de la personería municipal es la de promover las veedurías ciudadanas. Estos organismos de control social fueron creados por la Ley 134 de 1994, la cual regula los mecanismos de participación ciudadana, y establece que “las organizaciones civiles podrán constituir juntas de vigilancia con el fin de vigilar los procesos que se llevan a cabo en la gestión pública y los resultados de la misma, así como vigilar la prestación de cualquier servicio público”.

Se entiende por veeduría ciudadana (Ley 850 de 2003) el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas y los órganos de control, así como a las entidades públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público.

Los principales objetivos de las veedurías ciudadanas frente a la vigilancia de los servicios prestados por la personería municipal son, entre otros, “denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos” y “apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria”.

Las veedurías ciudadanas se encuentran respaldadas por un conjunto de normas: las Ley 134 de 1994, la 489 de 1998, la 190 de 1995 y la Ley 850 de 2003. Los procedimientos para la elección de una veeduría serán de forma democrática por parte de las organizaciones civiles, luego se elabora un acta en la cual se especifica el nombre de los integrantes, documento de identidad, objeto de vigilancia, tiempo de duración de la vigilancia, nivel territorial y lugar de residencia. La participación de las veedurías ciudadanas es iniciativa propia de la población, y nace del sentido de pertenencia para con el Estado.

2. Los derechos humanos y derechos fundamentales como instrumento general para ejercer vigilancia en la administración pública

Los derechos humanos tienen distintas denominaciones que han respondido a los fundamentos filosóficos, históricos, económicos, políticos y constitucionales de cada época, principalmente al interior de los Estados y en materia constitucional. En otras palabras, la doctrina constitucional de América Latina distingue entre derechos fundamentales y derechos humanos, teniendo en cuenta que no todos los derechos humanos son derechos fundamentales, solo los que la Constitución determina.

Los derechos son conductas facultadas que permiten a cualquier persona ejercer libertades, ya sean dirigidas a la observación de funciones que regulan la convivencia ciudadana o social, o a defender los derechos que le corresponden en un territorio nacional, para lo cual se constituyen una serie de condiciones

que posibilitan a la población actuar a manera de apoyo en el manejo de los procedimientos de la administración pública, principalmente en las personerías, y aplicar tipos de correctivos necesarios para el buen funcionamiento de las actividades de dicha administración.

Con respecto a la percepción filosófica-jurídica de los derechos humanos,

(...) además de mantener una concepción restringida de cultura jurídica como algo separado del conjunto de relaciones sociales, políticas, jurídicas y económicas, parte también de una visión muy estrecha de las prácticas jurídicas. El derecho no es únicamente un reflejo de las relaciones sociales y culturales dominantes; también puede actuar o ser usado para transformar tradiciones, costumbres e inercias axiológicas. (...) Mientras que leemos el mundo desde la posición que ocupamos en el interior de los conflictos sociales; o, lo que es lo mismo, desde las claves que la acción social, opositora o legitimadora frente al status quo, nos ofrece: la posición política. Pues bien, la cultura jurídica [es] entendida como el conjunto de presupuestos teóricos a través de los cuales se interviene en, se explican y (...) se interpretan las relaciones sociales desde el derecho. (Herrera, 2010)

Otros tipos de derechos, como los económicos, sociales y culturales, deben gozar por parte de los estados de las mismas garantías, sobre todo de carácter jurisdiccional. Lo contrario es prolongar la idea, en el orden interno de los estados, de la segmentación de los derechos. Es posible sostener que bajo la expresión “derechos fundamentales” se designan los derechos garantizados por la Constitución, y que en cambio la denominación “derechos humanos” hace referencia a derechos garantizados por normas internacionales; las primeras tienen como fuente de producción el legislador constituyente y las segundas, a los Estados y organismos internacionales. (Aguilar, 2010)

Al abordar el problema de los derechos humanos es de significativa importancia mencionar que, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2009, el tema de la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, que revestía poca importancia, ya ocupa las agendas de los servidores públicos, que deben velar por que se cumpla a cabalidad esta ley y sean restituidas las tierras de los desplazados y reparadas las personas afectadas por hechos violentos.

El Congreso de la República de Colombia autorizó la creación de una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación cuyo objetivo fue implementar un programa con el fin de reconocer y dignificar a las personas víctimas de la violencia. Esta iniciativa tiene su validez al argumentar la importancia de incluir el derecho que tiene la sociedad a que se conozca la verdad. La reparación parece ser un tema fundamental en el derecho en la medida en que el afectado busca ser reparado, para eso contrata un abogado especialista en el problema con el fin de que el agresor le repare el daño que ha sufrido. Esta visión de las reparaciones se denomina clásica e individualista en el derecho, alguien sufre un daño y reclama ante su agresor para que el juez ordene una indemnización.

Esta práctica o esta forma de reparar, para el caso de los conflictos armados y de las violaciones a los derechos humanos, es cuestionada, teniendo como referencia el conflicto colombiano. Por lo anterior, en el artículo “Hacia una reflexión ética del conflicto colombiano: Buscando la verdad” (Jácome, 2007), el autor da a conocer los argumentos que defienden la forma colectiva de reparación como un mecanismo mediante el cual una comunidad siente que le ha sido reparado un daño causado por la violación de algún derecho.

Este artículo menciona una forma de reparación denominada clásica o individualista y enfatiza en ellas, y se quiere sostener que probablemente no sea ella la manera más efectiva de construir conciencia colectiva del conflicto. Por eso la Corte Interamericana y las Naciones Unidas han buscado hablar de reparaciones colectivas en las sociedades donde se presentan violaciones a los derechos humanos, tratando de garantizar la no repetición de los actos atroces a través de la divulgación de la verdad sobre estas violaciones.

El tema de reparación a las víctimas ha ocupado al gobierno colombiano en los últimos años, y de ahí que se haya promulgado la Ley 1448 de 2011, que establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de violaciones de sus derechos. Después de hacer este repaso histórico, es indudable reconocer el valor significativo que tienen las personerías como organismos vigilantes de los intereses de la sociedad; además, como fiscalizadoras de la gestión administrativa, como representantes del pueblo y gestoras de procesos sociales que involucran la modernización del Estado y eliminan las situaciones de injusticias y privilegios que agobian a la población y que limitan el pleno goce de los derechos humanos.

3. Metodología

La investigación fue de tipo evaluativo y descriptivo. Se empleó el método inductivo, se hizo uso de la encuesta y la entrevista semiestructuradas aplicadas aleatoriamente a una muestra poblacional constituida por ciudadanos y servidores públicos respectivamente de ambas entidades territoriales. Como técnica se utilizó la estadística para sistematizar la información, realizar inferencias y obtener los resultados. La población objeto de la investigación fue la reportada por el DANE de acuerdo con el último censo del 2005 y proyectada al 2012, sin ningún tipo de discriminación para cada uno de los dos municipios objeto de estudio. En ese sentido, para el Municipio de Alejandría se reportaron 3.575 habitantes y para el Municipio de Venecia, 13.314 habitantes.

El tamaño de la muestra poblacional se calculó usando la fórmula estadística de muestreo aleatorio simple, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- La población se distribuye de manera uniforme.
- El nivel de confianza se estima en un 95%.
- El error, en un 5%.
- La distribución (Z), que es una constante, se estima en 1,96.
- La probabilidad de éxito o que los elementos sean seleccionados, en un 50%.
- La probabilidad de que los elementos de la población no sean seleccionados, en un 50%.
- n = Tamaño de la muestra.
- N = Población objeto de estudio de Venecia = 4.653 personas (ciudadanos, hombres y mujeres con edades entre los 20 y 40 años).
- N = Población objeto de estudio de Alejandría = 1.121 personas (ciudadanos, hombres y mujeres con edades entre los 20 y 40 años).

En ese sentido, el tamaño de la muestra para el Municipio de Venecia fue de 355 personas, así:

$$n = \frac{0.5 \times 0.5}{\frac{0.05^2}{1.96} \times \frac{0.5 \times 0.5}{4.653}} = 355$$

En este sentido, el tamaño de la muestra para el Municipio de Alejandría fue de 286 personas, así:

$$n = \frac{0.5 \times 0.5}{\frac{0.05^2}{1.96} + \frac{0.5 \times 0.5}{1.121}} = 286$$

La ficha técnica de la encuesta y de la entrevista, como instrumentos que sirvieron para capturar la información primaria de la investigación, se presenta en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Ficha técnica de la encuesta

Nombre del artículo para publicar	El Ministerio Público en los municipios de Antioquia: un estudio de caso	
Nombre del proyecto de investigación	Evaluación de los impactos del servicio público de las personerías en los municipios de Alejandría y Venecia en el período 2008-2011	
Equipo encuestador	Lina Marcela Carvajal Gómez	
Equipo investigador	Justo Pastor Jaramillo Jaramillo Lina Marcela Carvajal Gómez	
Fuente de financiación	Recursos propios	
Parámetros	Municipio de Alejandría	Municipio de Venecia
Grupo objetivo	Ciudadanos. Hombres y mujeres entre los 20 y 40 años de edad	Ciudadanos. Hombres y mujeres entre los 20 y 40 años de edad
Población objeto de investigación	1.121 personas	4.653 personas
Diseño muestral	Muestreo Aleatorio Simple –MAS–	Muestreo Aleatorio Simple –MAS–
Marco muestral	Censo del DANE de 2005, proyectado al año 2012	Censo del DANE de 2005, proyectado al año 2012

Tamaño de la muestra	Aplicación de 286 encuestas	Aplicación de 355 encuestas
Técnica de recolección	Aplicación en campo al azar hacia el Grupo Objetivo a través de un recorrido que se inicia en el parque principal y continúa en círculos concéntricos por las calles y carreras cercanas al parque.	Aplicación en campo al azar hacia el Grupo Objetivo a través de un recorrido que se inicia en el parque principal y continúa en círculos concéntricos por las calles y carreras cercanas al parque.
Cobertura geográfica	Zona urbana	Zona urbana y vereda La Arabia.
Margen de error y confiabilidad	El error estándar relativo se estimó en un 5%; mientras que el nivel de confianza se estimó en un 95%	El error estándar relativo se estimó en un 5%; mientras que el nivel de confianza se estimó en un 95%
Fórmula utilizada para calcular la muestra	$n = \frac{PQ}{\frac{E^2}{Z} \frac{PQ}{N}}$	$n = \frac{PQ}{\frac{E^2}{Z} \frac{PQ}{N}}$
Fecha de entrega del informe	Febrero de 2012	Febrero de 2012
Tipo de encuesta	Semiestructurada	Semiestructurada
N.º de preguntas	22 preguntas entre abiertas y cerradas	22 preguntas entre abiertas y cerradas
Temas o tópicos de la encuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos generales acerca de la personería. • Verificación del cumplimiento de las funciones. • Efectos de la estructura presupuestal sobre el desempeño del servicio público de la personería. • Evaluación del impacto del servicio público de las personerías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos generales acerca de la personería. • Verificación del cumplimiento de las funciones. • Efectos de la estructura presupuestal sobre el desempeño del servicio público de la personería. • Evaluación del impacto del servicio público de las personerías.
Tipo de distribución estadística	Normal	Normal

Fuente: los autores

Tabla 2. Ficha técnica de la entrevista

Parámetros	Municipio de Alejandría	Municipio de Venecia
Grupo objetivo	Servidores públicos del Municipio: Personera actual, expersonera, Mesa Directiva del Concejo y algunos secretarios de despacho.	Servidores públicos del Municipio: Personera actual, expersonera, Mesa Directiva del Concejo y algunos secretarios de despacho.
Población objeto de investigación	15 personas	15 personas
Tamaño de la muestra	Realización de 7 entrevistas	Realización de 7 entrevistas
Técnica de recolección	Aplicación en campo dirigido hacia el Grupo Objetivo	Aplicación en campo dirigido hacia el Grupo Objetivo
Cobertura geográfica	Zona urbana	Zona urbana
Fecha de entrega del informe	Febrero de 2012	Febrero de 2012
Tipo de entrevista	Semiestructurada	Semiestructurada
N.º de preguntas	20 preguntas entre abiertas y cerradas	20 preguntas entre abiertas y cerradas
Temas o tópicos de la entrevista	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación del cumplimiento de las funciones. • Efectos de la estructura presupuestal sobre el desempeño del servicio público de la personería. • Evaluación del impacto del servicio público de las personerías. • Veedurías ciudadanas • Procesos sancionatorios adelantados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificación del cumplimiento de las funciones. • Efectos de la estructura presupuestal sobre el desempeño del servicio público de la personería. • Evaluación del impacto del servicio público de las personerías. • Veedurías ciudadanas. • Procesos sancionatorios adelantados.

Fuente: los autores

4. Resultados

Conocimiento general de la personería

Con relación a los conocimientos generales que tienen los usuarios del servicio público de las personerías en los municipios objeto de investigación, la población del Municipio de Alejandría, ubicado en el oriente del Departamento de Antioquia, ha demostrado tener un conocimiento significativo con relación al ente de control, con la respuesta afirmativa del 78% de los encuestados; igualmente en el Municipio de Venecia, ubicado al Suroeste, el indicador es significativo, dado que para el 64% de los ciudadanos, la personería es un organismo reconocido en la municipalidad.

La personera municipal de Venecia en entrevista con el equipo investigador, reafirma lo anterior al manifestar que:

Realmente la gente acude para todo a la personería, cualquier tipo de asunto que le corresponda a otro funcionario siempre viene y preguntan aquí. Entonces la gente realmente sí ve a la personería como ese ente que los puede direccionar a esta u otra entidad.

Otro aspecto de significativa importancia con relación al conocimiento por parte de los ciudadanos sobre el servicio público de la Personería, es el de las veedurías ciudadanas. La investigación encontró que el 54% de la población de Alejandría manifiesta no saber cuál es el papel de las veedurías frente a las personerías, lo cual es reiterado por un 53% de los encuestados, que afirman que no existen en el Municipio de Alejandría las veedurías ciudadanas.

Un resultado significativamente mayor, y que debe ser motivo de preocupación, se encontró en el Municipio de Venecia, donde un 68% de la población manifiesta no saber qué es una veeduría ni tampoco qué papel cumplen frente a la personería, lo que es reafirmado por el 42% de los ciudadanos, quienes expresan que no existen las veedurías en el Municipio. En términos generales, se evidenció para los dos entes territoriales que desde la perspectiva de la Personería Municipal no se incentiva la creación de las veedurías ciudadanas, cuya finalidad es la de velar por que los servidores públicos realicen bien sus labores y destinen los recursos adecuadamente.

La Ley 136, en el Artículo 178 numeral 22, establece que es función de las personerías promover la creación de las veedurías ciudadanas; sin embargo, los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a los ciudadanos dejan en entredicho el cumplimiento de esta función u obligación del ente de control. La Personera del Municipio de Venecia, en la entrevista realizada, afirma que “se ha incentivado la creación de las veedurías ciudadanas pero falta mayor participación y compromiso de los ciudadanos”; entre tanto, en la entrevista realizada al señor alcalde municipal, este manifiesta:

Aunque existen veedurías conformadas para fiscalizar cada obra que inicia, hace falta educar más a la comunidad sobre el derecho que tienen de conformar veedurías ciudadanas permanentes. Expresa también que a la gente hay que educarla, que les da temor denunciar, y considera que hace falta socializar y dar a entender a la gente que no es solo un asunto de denunciar o de obstruir el trabajo de una administración, es vigilar que los recursos se inviertan bien y se les dé la destinación adecuada.

Verificación del cumplimiento de las funciones

Sobre el cumplimiento de las obligaciones de la Personería Municipal en el periodo de gobierno 2008-2011, el 52% de la población encuestada de Alejandría considera que sí hubo cumplimiento de las funciones del ente de control; sin embargo, el 48% de la población manifiesta que la Personería cumplió parcialmente sus funciones. Son significativos los resultados sobre la percepción de incumplimiento a sus obligaciones por parte de la Personería en el Municipio de Alejandría.

Mientras tanto, la población de Venecia considera un cumplimiento bastante cuestionable y significativamente bajo, puesto que solo el 38% de los encuestados expresan que sí se cumplieron las funciones. Esto significa que para el 62% de los ciudadanos de Venecia, en el periodo de gobierno 2008-2011, la Personería incumplió sus funciones y obligaciones. Para el ente de control, lo expresado por los ciudadanos está en contravía de la realidad. La personera municipal, en entrevista con el equipo investigador, indicó:

En general se hizo un trabajo bueno, que me doy cuenta que han faltado muchas cosas en cuanto a ciertos procesos que ya deberían haber estado desarrollados, por ejemplo en el caso de víctimas de la violencia, unos proyectos que aquí deberían haberse hecho hace mucho tiempo, me tocó a mí en cuestión de estos nueve meses armar todo eso. De todas maneras son procesos que hay que hacer, poner en pie y desarrollarlos.

En el caso de Alejandría, también hay contradicción con lo expresado por los ciudadanos frente al cumplimiento de las funciones por parte de la Personería Municipal, puesto que manifiesta la Personería que sí hubo cumplimiento en la gran mayoría de las funciones. También se evidencia en el municipio que no hay un reconocimiento de la personería como institución de apoyo a la ciudadanía, no la ven como el contacto entre la administración municipal y la comunidad, la mayoría de los habitantes no saben en qué momento acudir a solicitar los servicios, y por tanto no acuden a ella. Falta mayor difusión de las funciones, especialmente orientada a la población del área rural.

Cabe destacar que en la actualidad las personerías de ambas entidades territoriales realizan programas radiales para dar a conocer cuál es su papel y de qué manera brindan apoyo a quienes lo requieran.

Análisis comparativo de los servicios prestados por las personerías

Con relación al análisis comparativo de los servicios prestados en los municipios de Alejandría y Venecia, mediante la aplicación de los instrumentos de investigación se pudo evidenciar que en general, hay un mayor conocimiento de la personería como institución en el Municipio de Alejandría. Es importante tener en cuenta que el Municipio de Alejandría cuenta con una población de alrededor 3.575 habitantes, mientras que el Municipio de Venecia tiene alrededor de 13.514 habitantes.

El estudio encontró que las personerías de los dos municipios deben concentrar sus esfuerzos en atender a la totalidad de la población, lo cual evidencia un desbalance cuando se observa que ambas cuentan con el mismo presupuesto para atender los casos que se presentan; es decir, el Municipio de Venecia cuenta con un presupuesto irrisorio para atender cerca de 14.000 habitantes, mientras que el Municipio de Alejandría atiende solamente poco más de 4.000 personas. Se podría pensar que el Municipio de Alejandría tiene un grado de complejidad menor, por atender una localidad con menos habitantes en comparación con el Municipio de Venecia. Sin embargo, Alejandría ha tenido más problemas de orden público y situaciones de violencia en la última década, lo que por algún motivo ha hecho que la gran mayoría de sus habitantes se vinculen con los servicios que presta la Personería Municipal. Lo anterior, se contrasta con los resultados hallados en relación con el impacto del servicio público de este ente de control, ya que solo el 36% de la población considera positivo el servicio prestado por la Personería en el periodo 2008-2011.

Una situación similar se encontró en el Municipio de Venecia, dado que solo para el 30% de los ciudadanos, el servicio de la Personería durante el periodo 2008-2011 fue bueno. Lo anterior está en contravía con lo que indica el presidente del Concejo del Municipio de Venecia en la entrevista concedida al equipo investigador, donde expresa:

Por lo poco que nosotros conocemos en los resultados y la labor misma desarrollada, la comunidad se manifiesta en buenos términos y es por una razón, la colaboración que recibieron cuando se presentaron los casos de tutelas, y en el informe de la personera se evidencia la cantidad de casos de tutelas atendidas y de personas asesoradas.

En ese sentido, se encontró que el 23% de los ciudadanos en Venecia calificaron positivamente los servicios recibidos de la Personería. Lo anterior evidencia que falta realizar un mejor trabajo de difusión por parte de las personerías municipales, con el fin de garantizar que todos los ciudadanos las visualicen y acudan a ellas cuando sea necesario, de tal forma que la personería garantice un servicio público permanente y la comunidad la vea como una institución amigable y necesaria.

Efectos de la estructura presupuestal sobre el desempeño del servicio público de la personería

La Ley 617 de 2000, en su Artículo 10, establece como presupuesto para las personerías de municipios de sexta categoría, como es el caso de Alejandría y Venecia, un tope máximo de 150 salarios mínimos mensuales para ejecutar durante una vigencia fiscal.

El secretario de gobierno del Municipio de Alejandría, en la entrevista concedida al equipo investigador, manifestó:

Yo considero que hay que aumentar los recursos, debido a la escasez no pueden tener un funcionario permanente, sino que contratan una secretaria por tiempos, deben tener lo más mínimo para que el cargo y la dependencia funcionen dentro de lo normal, es necesario una secretaria, porque si la personera tiene que hacer una vuelta entonces cierra la oficina y cierra el servicio. Es una entidad pública, entonces ¿qué pasa? En el caso de las personerías, considero que necesitan tener más recursos, una secretaria de tiempo completo, una oficina bien decente, cómoda, buenos equipos, y que otro profesional haga un acompañamiento en otros temas, por ejemplo un tema de desplazados, ya que el personero esté muy ocupado y

se necesita un buen acompañamiento, pero el tema de derechos humanos y violaciones necesitaría un refuerzo. Las personerías, muy linda la Ley en la letra, pero en la realidad se necesitan mayores recursos.

La respuesta anterior es ratificada por la personera municipal cuando expresa que aunque la ley permite un tope de recursos para la Personería, dependen de la situación fiscal que esté viviendo el Municipio para disponer de los recursos, manifiesta además que en este momento ni siquiera alcanzan a llegar al tope asignado por ley, debido a que el municipio no cuenta con la disponibilidad requerida. Con los recursos asignados solo se alcanza a cubrir gastos de funcionamiento, lo que impide realizar algunas actividades de acercamiento con la comunidad o actividades publicitarias como cartillas, manuales, plegables o volantes.

De igual forma, los recursos para desplazarse a las veredas son escasos, lo que imposibilita realizar con mayor frecuencia visitas a los habitantes principalmente del área rural. El alcalde municipal también manifiesta estar de acuerdo con las respuestas anteriores, y dice que con los recursos solo alcanza para pagar los salarios de la personera y la secretaria, además de algunos materiales de papelería, y queda poco dinero para inversión social. Indicó también que la limitación de recursos impide hacer campañas preventivas y de educación permanente, y considera que las campañas o programas de corta duración no son funcionales, la idea es ir creando la cultura en las personas.

Para revalidar lo anterior, el presidente del Concejo Municipal de Venecia expresó al equipo investigador:

Considero que los recursos son insuficientes, porque con ellos solo da para cubrir nómina, gastos de funcionamiento. A veces, según la situación del Municipio, ni siquiera se le alcanza a dar el tope que por ley le corresponde. A veces el Municipio no tiene los recursos suficientes para transferirle a la Personería.

5. Conclusiones

Para el periodo de gobierno 2008-2011, la percepción de los usuarios, ciudadanos en ejercicio, frente al servicio público de la personería en las localidades investigadas, apuntó a señalar que el ente de control se centró en realizar las labores relacionadas con trabajo de oficina, por ejemplo asesorías y apoyo en la elaboración de acciones de tutela, más que en un acompañamiento directo y cercano con las comunidades más necesitadas, principalmente de las zonas rurales.

Se evidenció que el presupuesto destinado para las personerías en los municipios de sexta categoría solo alcanza para cubrir los gastos de funcionamiento, lo que imposibilita un mayor acercamiento a las poblaciones, tanto rurales como urbanas, para la promoción y divulgación de programas y actividades que permitan a los ciudadanos conocer los servicios que ofrecen y la manera de acceder a ellos, así como la implementación de acciones educativas relacionadas con el conocimiento y el respeto de los derechos humanos.

Con relación al conocimiento sobre veedurías ciudadanas y la existencia en el municipio, el 54% de la población de Alejandría manifiesta no saber cuál es el papel de las veedurías, mientras que un 53% dice que no existen en el municipio. Por su parte, en el Municipio de Venecia, el 68% de la población manifiesta no saber qué es una veeduría ciudadana, y para el 42% de los ciudadanos en el Municipio no existen veedurías. Lo anterior evidencia tanto una baja cultura política entre la ciudadanía como también, y más significativo aún, el desconocimiento del papel trascendental que cumplen las veedurías ciudadanas en el marco de la Ley 850 para el control social de las actuaciones de la administración pública y como instrumento veedor del tesoro.

Con respecto a las dos localidades objeto de la investigación, se observa que en el Municipio de Alejandría las personas encuestadas expresan tener un mayor conocimiento de los servicios que presta la Personería, además, han acudido con mayor frecuencia a la entidad para hacer uso de sus servicios. Se evidenció entre los usuarios un desconocimiento acerca del servicio público que ofrecen las personerías en los dos municipios, sus funciones, los servicios que prestan y las situaciones en las que pueden hacer uso de ellos, lo cual genera un impacto medianamente positivo en los usuarios.

El ministerio público, en las entidades territoriales estudiadas, está incumpliendo de manera sustancial las obligaciones y funciones emanadas de la Constitución Política y la ley, lo que indica que para la mayoría de los municipios del departamento de Antioquia y del país que son de categoría seis, es de extrema gravedad la situación de protección de los derechos humanos, la garantía de un ambiente sano y la conservación de los recursos naturales, y la atención oportuna a la población desplazada y víctima del conflicto, entre otros, lo que tiene que llevar al alto gobierno y a la conciencia social del país a reforzar las medidas y garantizar la existencia, con recursos económicos, técnicos y logísticos, de las personerías en los entes territoriales municipales.

Referencias bibliográficas

Aguilar C., Gonzalo (enero-abril de 2010). Derechos Fundamentales-Derechos Humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLIII(127), 15-71

Colombia, Congreso de la República (1994). Ley 136 del 2 de Junio de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial*, N.º 41.377.

_____ (2003). Ley 850 de 2003, Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. *Diario Oficial*, N.º 45.376.

_____ (2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, N.º 48.096.

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— (s.f). *Colombia. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020*.

Colombia, Vicepresidencia de la República (2009). *El Personero municipal y la protección de los derechos humanos y la población civil*. Bogotá: Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Recuperado de http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/estu_tematicos/Guia_para_ElPersonero_2009.pdf

Herrera F., J.(2010). Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales. En: David Sánchez Rubio, Joaquín Herrera Flores y Salo de Carvalho (Organizadores). *Direitos humanos e globalização. Fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. Anuário Ibero-americano de Direitos Humanos (2003/2004)* (pp. 72-109). 2.ª ed. Portoalegre: EDIPUCRS.

Jácome, J. (agosto de 2007). Hacia una reflexión crítica del conflicto colombiano: Buscando la “Verdad”. *Universitas*, 113, 45-69, Bogotá.

Pérez L., C. (2006). *Muestreo Estadístico. Conceptos y problemas resueltos*. México: Pearson Educación.

