



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**La Personería Municipal y su contribución al
Ordenamiento Territorial del Municipio
Autónomo
Elementos para incentivar la Administración
Municipal Autónoma**

Yuber Yesid Cárdenas Pulido

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Derecho
Profundización en Derecho Administrativo
2013

**La Personería Municipal y su contribución al
Ordenamiento Territorial del Municipio
Autónomo
Elementos para incentivar la Administración
Municipal Autónoma**

Yuber Yesid Cárdenas Pulido
Código: 699772

Director
Dr. Fernando Alexei Pardo Flórez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Derecho
Profundización en Derecho Administrativo
2013

Resumen

LA PERSONERÍA MUNICIPAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO

Elementos para incentivar la Administración Municipal Autónoma

Cada vez que surge una ley con repercusiones para lo territorial, se prenden las expectativas por los avances y herramientas contempladas para que los municipios sean capaces de redistribuir de manera eficiente los recursos con que cuenta, maximizar el beneficio de la comunidad, disminuir la desigualdad social existente y aumentar el reconocimiento de los derechos de la comunidad. En últimas, la Autonomía Municipal y el ordenamiento territorial deben cumplir estas finalidades.

No se propone que desde la Personería se tomen exclusivamente decisiones con carácter disciplinario cuya racionalidad responda al control posterior en la aplicación de los principios constitucionales y legales. Se propone implantar desde la Personería, una Administración Municipal Autónoma abierta con la comunidad y participativa de la misma como mecanismo democrático de comunicación entre la ciudadanía y la misma Administración.

Se propone que la Personería sea garante por el respeto de la Autonomía Municipal cuando se estén desarrollando los principios del ordenamiento territorial y se evidencie un verdadero diálogo democrático de participación entre la comunidad y la administración.

Palabras claves: Ordenamiento Territorial, Autonomía, Derechos, Administración, Principios, Personería Municipal.

Abstract

THE MUNICIPALPERSONERÍA AND ITS CONTRIBUTION TO ORDERLINESS
TERRITORIAL OF AUTONOMOUS MUNICIPALITY
Elements to encourage Autonomous Municipal Administration

Every time there is a law with territorial impact, catching the expectations for progress and provided tools for municipalities can be able to efficiently redistribute resources available to maximize the benefit of the community, reduce social inequality existing and increasing recognition of the rights of the community. Ultimately, the municipal autonomy and the orderliness territorial must meet these goals.

It is not proposed that from Personería only take disciplinary decisions whose rationality respond to further control the application of constitutional principles and legal. It is proposed to implement from the Personería an Autonomous Municipal Administration open to the community and participatory democratic mechanism the same as communication between citizens and the administration itself.

It is proposed the Personería how guarantor to the respect for Municipal Autonomy when you are developing the principles of orderliness territorial and there are evidence of a true democratic and participative dialogue between community and management.

Keywords: Orderliness Territorial, Autonomy, Rights, Administration, Beginning, Municipal Personería.

Contenido

	Pág.
Resumen	V
Abstract	VI
Introducción	1
1. Límites conceptuales. Estudio del Derecho Público Abierto.	7
2. Marco Normativo Municipal	15
2.1. <i>La Autonomía de los Municipios. Retomando el debate</i>	15
2.2. <i>Descentralización y el nuevo régimen de regalías</i>	17
2.3. <i>Expectativas inconclusas de la LooT y principios del Ordenamiento Territorial</i>	18
3. La Personería Municipal y cómo hacer operativos los principios del O.T.	27
3.1. <i>Naturaleza y doble ubicación de la Personería en la estructura del Estado</i>	28
3.2. <i>La Personería y el desarrollo democrático de la Autonomía Municipal</i>	30
3.3. <i>La utilidad de ser democrático para la autonomía municipal.</i>	35
Conclusiones	41
Bibliografía	43

Introducción

Cada vez que surge una ley con repercusiones para lo territorial, se prenden las expectativas por los avances y herramientas contempladas para que los municipios sean capaces de redistribuir de manera eficiente los recursos con que cuenta, maximizar el beneficio de la comunidad, disminuir la desigualdad social existente y aumentar el reconocimiento de los derechos de la comunidad. En últimas, la Autonomía Municipal y el ordenamiento territorial deben cumplir estas finalidades.

Así, durante años se añoró la entrada en vigencia de la ley de ordenamiento territorial que permitiera la armonización de relaciones entre los entes territoriales o gobiernos locales y el sector central, y aclarara la autonomía y ámbito competencial de cada uno: se esperaba zanjar las diferencias surgidas dentro del modelo de estado unitario y el reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, pensando, tal vez, que dicha discusión retrasaba el progreso de las municipalidades y su aclaración constituiría su remedio.

Ahora, prendidas las expectativas con la promulgación de la ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones; promulgada la ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios¹, se hace necesario verificar si nuestras administraciones municipales reconocen, aplican y encuentran en las disposiciones sobre ordenamiento territorial herramientas eficaces para atender las reclamaciones de la ciudadanía.

¹ El estudio abarcará otras disposiciones legales con impacto directo en la Autonomía Municipal, entre las principales tenemos, Ley 715 de 2001; Ley 1176 de 2007; Ley 1551 de 2012; Acto Legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 de 2012.

Consideramos problemático que el **concepto, finalidad y principios** del **ordenamiento territorial** contemplado en la normativa, doctrina y jurisprudencia que estudiaremos, se desconozca o pase desapercibido para las Administraciones Municipales, quienes exacerbadas por el extremo culto a la ley, alejen su intervención de la realidad, y por lo mismo, de su propia finalidad: búsqueda de bienestar familiar y mejoramiento de la calidad de vida².

En efecto, una lectura desprevenida de la ley (sobre todo por parte de quien gobierna el Municipio), conllevaría a determinar que está dado el marco competencial para desarrollar la finalidad del ordenamiento territorial: **“instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país”**³, cuyos beneficios se reportarían en el desarrollo y respeto de los derechos de los ciudadanos de cada municipio, y **democratizaría** las relaciones surgidas entre la Administración Pública y la ciudadanía.

Sin embargo, la importancia de continuar estudiando los municipios como entidades territoriales fundamentales y el papel que juegan las administraciones públicas dentro del *ordenamiento territorial*, radica en que cualquier responsable público, antes de afrontar la faena de sujetarse al escrutinio de la sociedad en calidad de alto funcionario (Alcalde o Gobernador), debería advertir y reconocer, que dirige el mayor y constante proceso de comunicación democrático que se presenta entre la Administración Pública y la sociedad: en tanto y cuando el individuo esté afectado por la expresión de la actividad de la Administración Pública en sede municipal - desde que se engendra hasta que existe -, sea a través de la prestación de servicios públicos, la provisión de bienes o servicios, o dicho de forma precisa, a través de las **políticas públicas**; hace necesario que las Administraciones comprendan sobre **ordenamiento territorial** y se apropien del papel relevante que juegan como entes territoriales con **Autonomía constitucional y legal**.

² Las finalidades de los municipios: bienestar familiar y mejoramiento de la calidad de vida están consagradas en el artículo 1 de la ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Consultado en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0136_1994.html. (Última consulta 19.05.2013).

³ Ley 1454 de 2011, artículo 2. Consultada en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1454_2011.html. (Última consulta 20.05.2013).

Ahora, reconocida la autonomía territorial y sus fundamentos bajo el ordenamiento territorial, se hace necesario fundar una **Administración Municipal Autónoma** que aplique dichas finalidades territoriales, teniendo en cuenta que también resulta problemático e ineficaz, contar con Autonomía Territorial, si no existe una Administración Municipal preparada o consciente de poner en práctica dicha autonomía. Se requieren funcionarios dispuestos a cumplir estos cometidos más que estructuras especializadas.

Porque la fundación constitucional de una **entidad territorial autónoma** conlleva la ejecución de una **Administración Municipal Autónoma**; suficiente, abierta y capacitada para abordar los lineamientos constitucionales, legales y jurisprudenciales necesarios para comunicarse de forma asertiva con la realidad que viven las comunidades. Esta disertación resaltará estos lineamientos.

Es decir, teniendo en cuenta el objeto de la ley 1454 de 2011 orgánica de ordenamiento territorial, de cuyo artículo 1 desprendemos sus bondadosas finalidades (i) Determinar la Organización político administrativa del territorio colombiano **(ii) Determinar y desarrollar los principios rectores del ordenamiento** (iii) Consagrar el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial y (iv) definir las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales; debemos analizar dentro de las dinámicas actuales y **reales** latentes en los municipios, si dichas finalidades legales se vienen desarrollando y con qué intensidad.

Ahora, para analizar el nivel de entendimiento y aplicación que tiene la Administración Municipal sobre el ordenamiento territorial como instrumento guía para la consecución de las necesidades insatisfechas, y para delimitar el presente estudio, esta disertación propone realizarlo desde el punto de vista de la institución que por naturaleza presenta una doble ubicación dentro de la estructura del Estado colombiano: la Personería Municipal, cuya naturaleza constitucional representa “una doble ubicación dentro de la estructura del Estado Colombiano en la denominada rama del control y vigilancia, como parte del ministerio público y dentro de la organización de las entidades territoriales como un órgano del gobierno de los distritos y municipios”⁴. Consideramos que desde la

⁴ MANRIQUE. Reyes, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Segunda edición. 2012. Pág. 71.

Personería Municipal se desarrolla un diálogo democrático entre la ciudadanía y la administración.

La **razón** de esta investigación la encontramos en la importancia de analizar los instrumentos, herramientas y núcleo de principios que deben desarrollar las Administraciones Públicas Municipales en el ordenamiento territorial, debido a la falta de armonía existente entre conceptos que la desarrollen, la fundación y reconocimiento de un Municipio Autónomo, y el reconocimiento de una institución encargada de comunicar la realidad de las comunidades con las actuaciones municipales.

Lo **problemático** del asunto radica en que, (i) No existe claridad de conceptos sobre lo que implica la fundación de la Administración Municipal Autónoma ni los principios del ordenamiento territorial al que se debe (ii) El entendimiento que se haga de la ley debe estar armonizado con la realidad; lo que conlleva a aprovechar la Personería Municipal como garante del diálogo democrático que siempre deben tener las relaciones comunidad-administración. (iii) Se debe realzar el papel que juega la Personería Municipal y los aportes que puede realizar dentro del la Estructura estatal y el ordenamiento territorial. (iv) se requiere una estrategia para hacer explícitos en las Administraciones Autónomas municipales, su deber de desarrollar los principios mínimos del ordenamiento territorial y los demás principios constitucionales.

Sostendremos que la Personería Municipal, debido a sus competencias, ubicación dentro de la estructura del Estado colombiano y bajo una **estrategia organizacional**, se constituye como centro impulsor de la Administración Municipal Autónoma, lo que permite desarrollar **los principios rectores del ordenamiento** territorial reconocidos en la LOOT y en la C.P., contribuyendo de esta forma, a que el municipio sea cultor del diálogos democráticos entre la ciudadanía-administración.

El itinerario que desarrollaremos para otorgarle a las Personerías Municipales el valor y papel preponderante que tienen en el **ordenamiento territorial**, partirá de **(i)** Ubicar el campo epistemológico dentro del cual se pueden realizar los estudios de las entidades territoriales, resaltando la particularidad de utilizar un enfoque de realidades sobre el enfoque de estructuras, debido a la importancia de no estudiar el municipio como una estructura estática. **(ii)** Desarrollaremos el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial dentro del cual se han construido las categorías de a) Autonomía de los entes territoriales; confrontación entre principio unitario y autonomía territorial, b) tipos de

descentralización; principales disposiciones con repercusiones en los asuntos municipales y haremos una breve referencia al nuevo sistema de regalías. Finalizaremos c) Analizando los aciertos y desaciertos de la LOOT, para concluir con este apartado describiendo y analizando los principios del ordenamiento territorial y su necesaria defensa. Finalmente **(iii)** Estudiaremos la institución de la Personería. Su naturaleza y ubicación dentro de la estructura del estado y el papel protagónico que cumple en la defensa de la Autonomía Municipal y los principios del ordenamiento territorial debido a su nivel para aterrizar las necesidades de la comunidad a la Administración Municipal.

1. Límites conceptuales. Estudio del Derecho Público Abierto y necesidad de fundar una Administración Pública Abierta para estudiar el Ordenamiento Territorial

Se torna problemático que algunos integrantes de las Administraciones Públicas Municipales carezcan de precisiones conceptuales mínimas⁵, lo que promueve desorden competencial. Estado, Ciencia de la Administración, Derecho Administrativo, Estructura Estatal, Forma de Estado, Forma o sistema de Gobierno, ciudadano, eficiencia y eficacia, ordenamiento territorial, entre otros, pueden ser significantes vacíos⁶ que son llenados de

⁵Nos ubicamos en la importancia que reporta el denominado “giro lingüístico”, que centra su atención en el estudio de las Ciencias Humanas y la influencia del lenguaje para construir de manera discursiva valores e instituciones. No profundizamos más en ello por no ser el objeto de la investigación, sin embargo, hacemos alusión a la problemática de la indeterminación de los significados, teniendo en cuenta que “(...) habrá que proceder, en primer lugar, a la ruptura epistemológica (Bourdieu et al, 1989) evitando que el uso común del concepto citado nos sitúe en un camino equivocado (...) como nos recuerda Huntington (1971, p.303) **los conceptos** en las ciencias sociales son útiles si o bien nos proporcionan un paraguas bajo el que acoger un número de subconceptos que comparten algo en común o bien cumplen una función distintiva, es decir, permiten separar algo que estaría indebidamente diferenciado.”. VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1996. Pág. 36.

⁶Nos valemos de la expresión «significantes vacíos» desarrollada por Ernesto Laclau, quien al tratar de buscar las barreras entre lo universal y lo particular (en clave de imposiciones hegemónicas y respuestas contrahegemónicas) en la construcción que hacen las sociedades de sus valores, encuentra cómo dichos valores, constituidos como significantes vacíos, son llenados de acuerdo a determinados intereses. Considera Laclau que “(...) si la democracia es posible, es porque lo universal no tiene un cuerpo ni contenido necesarios: por el contrario diversos grupos compiten entre sí para dar a sus particularismos, de modo temporario, una función de representación universal. La sociedad genera todo un vocabulario de significantes vacíos cuyos significados temporarios son el resultado de una competencia política”. LACLAU Ernesto. Emancipación y Diferencia. Editorial Ariel. 1996. Pág. 68.

acuerdo a los sentimientos del **responsable público**⁷. Aún más, confundir llanamente Municipio con ley.

Sin embargo, siendo el ordenamiento territorial un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, por medio del cual se satisfacen los intereses de la comunidad, su estudio se construye o nutre principalmente desde tres campos epistemológicos: el derecho, las ciencias políticas y la economía, lo que implica el reto para el responsable público, como líder de la necesaria comunicación entre Administración Pública y sociedad, de trabajar, inter y transdisciplinariamente para afrontar estos campos epistemológicos, aunque su relación no suene pacífica.

En efecto, para Yves Dezaley y Briant Garth, a partir de los años 70 con la aparición de paradigmas científicos dominantes surge la lucha entre profesionales de diferentes disciplinas por una mejor posición en el campo del poder político, y cuyo giro básico paradigmático no consiste en categorizar a unos abogados del Estado o unos economistas ahora enlazados con la democracia. “En realidad, no existen cosas tales como las categorías en sí mismas. Cada una de ellas guarda vínculos con los diferentes tipos de Estado, así como con las diversas construcciones del campo del poder, y no se trata de determinar si ellos encajan en una categoría, sino más bien a **revelar las instituciones** y las estructuras subyacentes que los producen”⁸.

El siguiente cuadro nos permite delimitar los campos epistemológicos para avanzar en la investigación.

⁷ Por **responsable público**, entendemos a toda persona que realiza actividades para la Administración Municipal sin importar su tipo de relación laboral pero que contribuye a cumplir las funciones misionales de forma directa o indirecta.

⁸ Yves Dezalay y Brian Garth, *La Internacionalización De Las Luchas Por El Poder: La Competencia Entre Abogados Y Economistas Por Transformar El Estado Latinoamericano*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – Universidad Nacional de Colombia. 2002. Pág. 43.

Estudio del Estado		
Componente	Campo epistemológico especializado	Posible objeto de estudio
Organización de los medios	Derecho, Ciencias Políticas	Estado. Estructura de Estado. Forma de gobierno. Legislación Órganos de control Órganos de evaluación Organización Administrativa Gestión Pública Ordenamiento Territorial Eficacia
Poder público	Ciencias Políticas – Derecho	Democracia Sistema electoral Mecanismos de participación ciudadana Políticas Públicas Eficacia Ordenamiento Territorial
Medios materiales, financieros y personales	Economía, Ciencias Políticas	Recursos Públicos Gasto Público Eficiencia
Sociedad	Derechos, Ciencias Políticas, Economía	Ciudadanía

En la presente investigación, delimitaremos nuestro análisis, específicamente desde el Derecho y las Ciencias Políticas, porque metodológicamente, partimos del estudio de una determinada estructura del Estado, dentro de la cual, constitucionalmente se fundan unos determinados principios que deben ser aplicados por los responsables públicos y que permite desarrollar de forma eficaz los conceptos y finalidades del ordenamiento territorial.

Sin embargo, al restringir el objeto de estudio de la autonomía de los municipios y de las herramientas que contempla la ley de ordenamiento territorial, no podemos caer en el error de asimilar su estudio a un simple análisis exegético de la Administración Pública: a

concepciones estáticas de la Administración Pública, diálogos estáticos y por lo mismo poca participación de la ciudadanía en el desarrollo institucional. Es decir, estudiar un tipo de Administración Pública, implica estudiar el tipo de Estructura de Estado del cual se desprende. Sin embargo, como hemos advertido citando al profesor Villoria, resaltamos la importancia de, superar los estudios administrativos como estudios de estructuras y dar paso a estudios de procesos y relaciones que genera el actuar de la Administración Pública y, por lo mismo, superar, el estudio de un Derecho Administrativo que rinde extremo culto a la ley.

En efecto, “a pesar del promisorio desarrollo de la Ciencia de la Administración, durante el siglo XIX, ocurre hacia fines de este siglo un fenómeno relativamente sorprendente, cuya explicación no es unánime en la literatura. En las últimas décadas del siglo XIX, en efecto, los estudios con una perspectiva social y política de la Administración Pública, como se habían desarrollado hasta entonces, tienden a desaparecer de las universidades europeas e iberoamericanas, para ser substituidos por el enfoque *exclusivamente jurídico y formal* del Derecho Administrativo”⁹; lo que ha conllevado a reducir su objeto de estudio, principalmente en las legislaciones que crean las instituciones.

Ahora, este Derecho Administrativo formal, haría suponer en general para la Administración Pública que las normas positivas que estructuran [las instituciones de un Estado] no tienen conexión alguna con dinámicas más amplias por fuera del derecho”¹⁰. Conllevando a utilizar metodologías que rinden extremo culto en la ley, “partiendo de una distinción radical entre derecho y otros subsistemas sociales, por eso, cuando busca explicar las normas, lo hace a partir de los textos jurídicos e ignora las ideas, procesos y presiones que animaron el cambio y el efecto normativo. (...) Este conjunto de factores (ideas, procesos y presiones) forma un verdadero “**diálogo social**” que ayuda a explicar

⁹FERRARO, Agustín E. Reinventando el Estado. Por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2009. Pág.30.

¹⁰LÓPEZ MEDINA, Diego. El Sueño Weberiano: Claves para una Comprensión Constitucional de la Estructura Administrativa del Estado Colombiano. **En:** *Revista de Derecho Público*. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. 2006. Pág. 4.

el propósito central de las normas y de los sistemas administrativos en ellas sustentadas”¹¹. (Resaltado propio).

Por ello, resulta insuficiente para estudiar el tipo de Administración Pública encargada de impulsar el ordenamiento territorial, el revisar ciegamente los postulados legislativos, éstos, en todo caso, están irradiados por unos valores o principios plasmados en las constituciones de cada estado, lo que permite tomar protagonismo a las personas y no a las instituciones.

De igual forma, la administración pública colombiana y el entendimiento de la organización territorial, también está cargada de concepciones ideológicas que marcan la construcción de su actual administración pública. Respecto a la influencia española, “La ruptura que implicó la independencia americana no significó un abandono inmediato de instituciones y principios que eran básicos en el funcionamiento de determinados aspectos del gobierno y de la justicia”¹², lo que conllevó a que “integrados los ordenamientos independientes y soberanos de iberoamerica, (...) se incorporaran a los nuevos ordenamientos o sirvieron incluso de orientadoras de las nuevas figuras que se desarrollaron con la independencia”¹³.

De igual forma, el derecho público colombiano, está influenciado por la experiencia de la evolución primigenia del constitucionalismo americano y el proceso revolucionario francés, quienes “aportaron de igual manera elementos importantes en la trayectoria del derecho público americano (...) [y], las marcas de estas tres corrientes de influencia

¹¹Ibíd. Pág. 4.

¹²SANTOFIMIO GAMBOA. Jaime Orlando. Panorama General del Derecho Administrativo en Colombia. **En:** González-Varas Ibáñez, Gonzalo (Director del proyecto). El Derecho Administrativo Iberoamericano. Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada (España). 2005. Pág. 191.

¹³El profesor Gamboa, presenta un breve pero preciso marco de evolución del modelo de la Administración Pública en Colombia. Dentro de esta primera etapa “la mayor preocupación de los reyes de Castilla fue la de dotar a los territorios incorporados a la Corona de un régimen jurídico que les permitiera administrar, gobernar, ejercer justicia y garantizar la seguridad y la hacienda de estos enormes territorios.”. Ibíd. Pág. 191.

[Norte Americana, Francesa y Española] resultan innegables al momento de analizar nuestras instituciones”¹⁴.

Por ello, la concepción que actualmente se estudia y se tiene de la Administración Pública en Colombia y de las entidades territoriales, está basada principalmente en la revisión de textos normativos que simplemente enseñen la estructura del Estado. En efecto, “una revisión de la literatura nacional dedicada a la «estructura del estado» revela que éste es presentado por los tratadistas de manera predominantemente normativista [cuyo derecho positivo], se ha consolidado, desde el año de 1968, en torno al Estatuto General de la Administración Pública, originalmente expedido en el año de 1968 y que fue importantemente actualizado por la ley 489 de 1998 con el propósito de incorporar los profundos cambios que ocasionó la Constitución de 1991”¹⁵.

De esta forma, queremos resaltar el fuerte predominio que aún padece los estudios de la Ciencia de la Administración y del Ordenamiento Territorial en Colombia, de pretender separar la consolidación de una estructura de la Administración de los **procesos sociales, políticos, económicos y coyunturales dentro de los cuales se construye, actualiza y evoluciona.**

Así, desde 1945 el deber legal para la Administración Pública colombiana de presentar programas y proyectos de desarrollo (Acto Legislativo de 1945), encumbraba un Desarrollo Territorial legalista. La siguiente cita del profesor López Medina, detectando el sentimiento de Antonio José Uribe, en su obra publicada en 1903, Reforma Administrativa, detalla este sentimiento legalista para la Administración Pública, influenciando el tipo de estructura territorial deseada.

“Las ideas de Uribe ya suenan tan respetables que el General Rafael Reyes¹⁶, las convertirá en su propio programa de gobierno: «más administración y menos política». Para Uribe, los administradores públicos deben, en primer lugar, conocer el estado de los negocios que se les han encargado: se trata de «inventarios breves, exactos y sinceros»

¹⁴Ibíd. Pág. 191.

¹⁵López Medina Diego. Op., Cit. Pág. 8.

¹⁶Presidente de Colombia entre 1904 y 1909.

en los que se exponga la realidad de los asuntos públicos. Estos inventarios permitirán que el gobierno y sus ministros presenten un programa administrativo en el que se fijen las líneas centrales de su acción. Estos inventarios a su vez, deben ser técnicos, presentados en el lenguaje de cifras y de la estadística, y no en el de los principios o las ideologías: «es que tenemos horror a los números, nos seducen las galas de estilo y nos domina la manía de las disertaciones políticas»¹⁷.

Hasta aquí venimos auscultando sobre los pensamientos y momentos que construían una Administración Pública impregnada con el germen de eficientismo, apolítica y por lo mismo, estructurada para actuar sin consideración al ciudadano. Ocupamos un considerable número de apartados para dicha finalidad debido a que sin estas preliminares advertencias, casi que se hace imposible abordar el estudio de la Autonomía Municipal y del Ordenamiento territorial; o por lo menos, alejados de la exégesis de lo público.

¹⁷López Medina Diego. Op., Cit. Pág. 15,

2.El marco normativo municipal. Análisis de expectativa de la LOOT

2.1. Funciones municipales y autonomía

Para que las Personerías Municipales contribuyan a la correcta gestión pública dentro de los desarrollos contemplados en el Ordenamiento Territorial, es preciso comprender el ámbito competencial de los municipios y los elementos característicos que conforman la Administración Municipal Autónoma y reconocer los elementos esenciales de dicha autonomía dentro del *modelo de estado* consagrado como Estado Social y democrático de Derecho (Art. 1 C.P.)¹⁸.

Ahora, dicha tarea de reconocimiento de competencias nunca ha sido pacífica. El inconformismo de las municipalidades con la legislatura, al verse afectada aquella dentro de su núcleo competencial, cuya incidencia se ha visto reflejada en situaciones como (i) la prestación del servicio público de **transporte**¹⁹ (ii) **Competencias fiscales** de las entidades territoriales²⁰ (iii) **descentralización de funciones**²¹, entre otros

¹⁸ El Modelo de Estado Colombiano de acuerdo al artículo 1 constitucional consagra tres elementos de la organización territorial (i) República Unitaria o un solo centro de impulsor de poder. (ii) Descentralizada: implica que las funciones o actuaciones estatales se desarrollan a través de distintas formas e instituciones y (iii) autonomía de sus entidades territoriales: implica la garantía que como institución tiene de ser respetada en sus actuaciones esenciales para la comunidad, lo que implica límites competenciales para el legislador.

¹⁹ En Sentencia C-517 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón, demanda de inconstitucionalidad de los artículos 3,4, 5, 7, 8, 9, y 12 de la Ley 86 de 1989 "por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento", se analizó si le es dable al legislador contemplar disposiciones sobre transporte público masivo de pasajeros, o si es competencia de los municipios o departamentos. En esta sentencia la Corte consideró que "en materia de servicios públicos son integralmente aplicables al transporte (...) al ser un servicio público (...)", se permitió la citada legislación.

²⁰ Una de las primeras sentencias que consagró la titularidad fiscal al legislador se encuentra en sentencia C-4 de 1993. M.P.: Ciro Angarita Barón. En esta jurisprudencia se resaltaba que "(...) mientras la ley de ordenamiento territorial no establezca con mayor precisión los términos en los que deben ejercerse las competencias fiscales de los distintos órdenes territoriales, los conflictos deben resolverse dentro de los límites que consagre la Constitución (...)".

pronunciamientos; hace que para delimitar el campo competencial del municipio se tenga claro las construcciones doctrinales y jurisprudenciales surgidas en la materia, principalmente cuando ha surgido tensión entre el principio del estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales.

Es decir, para desarrollar la **clausula general de competencia de las entidades territoriales**²² consagrada en el artículo 287 C.P., la cual consagra los siguientes derechos 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 3. Participar en las rentas nacionales; debemos resaltar que los municipios gozan de una determinada autonomía que le imprime ese carácter de entidad esencial y por lo tanto, funda a la par la Administración Municipal Autónoma encargada de atender mediante las políticas públicas las necesidades de la comunidad.

De esta forma, por **Estado Unitario** se entiende como “una organización centralizada a la cual le están subordinados los entes territoriales locales, bajo la limitante de la centralización política, expresión que se manifiesta en unidad de mando supremo, unidad de todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en todas las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional”²³

Sin embargo, para el magistrado Pretelt, “La unidad no puede, ni debe ser vista en forma individual pues, junto con los principios de autonomía y descentralización, configura los ejes fundamentales del ordenamiento territorial colombiano”²⁴

²¹ En sentencia C- 517 de 1992. M.P.: la Corte dejó claro que “No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

²² **Clausula general de competencia de las entidades territoriales:** son los derechos no taxativos consagrados a las entidades territoriales en el artículo 287 C.P.

²³ PRETELT. Chaljub, Jorge Ignacio. Justicia Constitucional y Organización del Territorio. Autonomía. **En:** Una Mirada a las regiones desde la Justicia Constitucional. Corte Constitucional de Colombia – Universidad del Rosario. 2013. Pág. 188.

²⁴ *Ibidem*. Pág. 188.

2.2. Tipos de descentralización y nuevo régimen de regalías. En últimas que implica la autonomía municipal?

En cuanto a la **descentralización**²⁵ o proceso mediante el cual se otorga cierta libertad a una institución o entidad para tomar decisiones²⁶, manifestándose por ejemplo, en la **descentralización por funciones** o servicios, donde se entregan funciones específicas y especializadas a determinadas personas especialmente jurídicas: establecimientos de comercio, empresas industriales y comerciales del estado entre otras.

También se manifiesta en la denominada **descentralización por colaboración**, la cual se presenta cuando un particular que no ostenta la calidad de servidor público, asume funciones públicas, tales como las cámaras de comercio, notarias etcétera. Finalmente encontramos la **descentralización territorial** o propiamente descentralización, y ocurre, cuando la entidad territorial: Departamentos, Distritos, Municipios y territorios indígenas (Art. 286 C.P.), asume competencias propias dentro de un territorio de forma autónoma.

En últimas, ¿qué implica la autonomía municipal?. Sin profundizar en los orígenes de la teoría de la **garantía institucional**, la cual implica el reconocimiento de unas esencialidades de los municipios que no pueden ser transformados por la legislatura, y cuya característica *“consiste en la protección constitucional conferida a determinadas instituciones, típicas y por lo tanto necesarias de la organización político-administrativa. La garantía institucional es un límite inclusive para el propio legislador, necesaria en la configuración y regulación de determinadas instituciones; asegurando que no haya ni supresión ni vaciamiento ni desfiguración de la imagen maestra”*²⁷. Citaremos la definición del magistrado Pretelt, cuyas características definirán los campos dentro de los cuales la Personería Municipal puede contribuir al respeto de la Autonomía Municipal y del Ordenamiento Territorial.

²⁵ Para claridad conceptual, el artículo 8 de la ley 489 de 1998 por la cual se expiden normas para el funcionamiento de las entidades del orden nacional, consagra como **Desconcentración Administrativa**: la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas por fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa.

²⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón. En esta ocasión la Corte Constitucional

²⁷ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-322 de 1996. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

“La autonomía territorial es un logro de la soberanía popular y una expresión de la democracia participativa [Sentencia C-478 de 1992], pues convoca a la ciudadanía a participar activamente sobre cuáles son **las necesidades a satisfacer y la manera de hacerlo**, así, a través de la autonomía, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central, ya que la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, sin que con ello se atente contra el principio de unidad, pues cada entidad hace parte de un todo que reconoce la diversidad”²⁸.

De esta forma es precisamente que empieza a tomar relevancia la intervención de la Personería Municipal en el ordenamiento territorial y en el respeto por la Autonomía del Municipio; por cuanto su afectación, especialmente de carácter legislativo y presupuestal, y que repercuta de manera negativa en los **intereses propios de sus habitantes**, implica el desconocimiento como entidad territorial autónoma.

2.3. Expectativas inconclusas de la LOOT y reforzamiento de los principios del Ordenamiento Territorial

Hemos dicho que el municipio tiene como finalidad “*el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población*” consagrado en el Art. 1 Ley 136 de 1994 por el cual se dictan normas tendientes a modernizar y organizar el funcionamiento de los municipios, esta disposición de 1994 consagra las siguientes funciones municipales.

- Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley;
- Ordenar el desarrollo del territorio y construir las obras que demande el progreso municipal;
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes;
- Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades;

²⁸ PRETEL. Op. Cit. Pág. 189.

- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley;
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley;
- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio;
- Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario;

La disposición analizada finaliza consagrando que las demás que la Constitución y la ley les asignen, encontrando el siguiente panorama.

La **ley 388 de 1997** impacta en los municipios creando un instrumento de planificación territorial denominado Plan de Ordenamiento Territorial encargado de “orientar la utilización, transformación y ocupación del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”²⁹.

La **ley 715 de 2001** establece y organiza en los municipios la prestación del servicio públicos de salud y educación entre otros, contemplando que sólo los municipios

²⁹ En la actualidad las municipalidades discuten sobre el futuro de este instrumento de planificación. Su relevancia radica en que dicho instrumento define “objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en el largo plazo (como mínimo 12 años). Colombia. Ley 388 de 1997. Consultada en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>. (Última consulta. 18 de abril de 2013).

certificados tendrán la capacidad de dirigir, planificar y prestar el servicio público de salud³⁰.

La **ley 1176 de 2007** reglamentaria de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y por la cual se definen la prestación de servicios públicos a cargo de la Nación, los Departamentos y los Municipios.

La **ley 1551 de 2012** o ley de régimen municipal, resalta la autonomía de los municipios como instrumento de gestión para cumplir sus funciones dentro de los siguientes principios:

Coordinación: las actividades municipales deberán estar coordinadas con las actividades de otras entidades.

Concurrencia: opera cuando dos o más entidades deben acudir competencialmente a tratar un asunto.

Subsidiariedad: las entidades territoriales de mayor desarrollo económico apoyarán a las entidades territoriales de menor desarrollo económico.

Complementariedad: las actividades que realiza el municipio pueden ser apoyadas mediante la utilización de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios.

Eficiencia: los recursos de los municipios deben garantizar los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

Responsabilidad y transparencia: las actuaciones de los municipios deben tener en cuenta la sostenibilidad financiera y el uso transparente de recursos.

Adicional a las funciones de los municipios ya reseñadas en la ley 136 de 1994, la ley 1551 de 2012 consagra otras funciones municipales (i) procurar la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio (ii) promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio (iii) garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico (iv) ejecutar el

³⁰ Ley 715 de 2001. Consultada en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>. (Última consulta 18 de abril de 2013). La mayoría de municipios en Colombia se encuentran descertificados, lo que dificulta su actuar autónomo en materia de Educación sobre todo en inversión.

programa de alimentación escolar (v) autoriza al municipio para celebrar convenios solidarios con las Juntas de Acción Comunal hasta por proyectos de mínima cuantía contractual.

Ahora, tampoco ha sido pacífico el sistema de reparto de regalías debido a sus últimas reformas que cambian el panorama de asignación mediante la promulgación del acto legislativo 05 de 2011 y ley 1530 de 2012, detallando la manera en que se reparten las regalías y su porcentaje, creando los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional, impidiendo la participación real de los municipios en la realización y construcción de varios proyectos, y “la reforma introduce, entre los rubros a financiar, típicos gastos de funcionamiento o inversiones que no benefician directamente a las regiones como (i) el pasivo pensional de las entidades territoriales, un típico gasto de funcionamiento y no de inversión, (ii) la generación de ahorros para la época de déficit fiscal del país en general y (iii) la inversión en ciencia y tecnología sin hacer énfasis en investigación para el desarrollo regional”³¹.

Dicha reforma ha merecido múltiples contradictores quienes observan que estos recortes “sin que se hayan alcanzado aún niveles satisfactorios de cobertura en servicios básicos como salud, educación, agua, electricidad, saneamiento básico, etc., puede significar un estancamiento de las regiones, la paralización de importantes proyectos sociales e incluso la inviabilidad de varias entidades territoriales que antes percibían regalías directas”³²

Finalmente, llama especial atención de esta disertación, por ser objeto de expectativas para el ordenamiento y estructura de Colombia, la promulgación y evaluación de la ley de ordenamiento territorial consagrada en ley 1454 de 2011, cuyas expectativas creadas desarrollamos a continuación.

Para concretar el análisis de la norma, buscando delimitar el campo dentro del cual la Personería Municipal realizaría su contribución, repasemos las finalidades que contempla

³¹ PRETELT. Op. Cit. Pág. 211.

³² *Ibidem*.

la LOOT, cuyas finalidades coinciden con los reclamos y problemáticas surgidas antes de su promulgación.

- 1. Determinar la Organización político administrativa del territorio colombiano;
- **2. Determinar y desarrollar los principios rectores del ordenamiento;**
- 3. Consagrar el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial;
- 4. Definir las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales.

Partimos esta disertación advirtiendo sobre las expectativas de contar con una ley orgánica de ordenamiento territorial LOOT, que a decir del artículo 288 constitucional establecería la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Ahora, una vez promulgada la ley 1454 de 2011 las voces de desesperanza no se han hecho esperar.

Así por ejemplo, la profesora Liliana Estupiñan señala “ La LOOT ha fracasado, por lo menos esa que se avizó a los años siguientes al proceso constitucional de 1991, es decir, una normativa que hubiese culminado la arquitectura incompleta y difusa del Constituyente en materia territorial. De una LOOT extensa en contenidos pasamos a una **propuesta marco de principios**. De igual manera tajante concluye “Definitivamente, constituye un alejamiento de las propuestas iniciales y de la arquitectura territorial diseñada por el constituyente de 1991”³³. (Resaltado propio).

Otros han manifestado que la LOOT deja su propio desarrollo a legislación posterior, difiriendo asuntos tan importantes como delegación de funciones del sector central al departamental y municipal; la creación de departamentos; la categorización de municipios; y ordena al ejecutivo para que por intermedio de una ley presente el proyecto para reglamentar la forma de solucionar los conflictos de competencias entre las entidades territoriales y la nación (art. 39). Finalmente, la ley no establece propiamente una asignación de funciones en los distintos niveles de gobierno de la estructura territorial.

³³ ESTUPIÑAN. Achury, Liliana. *Desequilibrios Territoriales*. Doctrina y Ley, Editorial Universidad del Rosario. Citada por PRETELT. Op. Cit. Pág. 197.

El profesor Jorge Iván González, considera que “(...) la norma no responde a las expectativas. La ley no permite consolidar regiones. La gran dificultad para avanzar en el ordenamiento territorial en el país ha sido el poder político de los departamentos. De manera categórica podría afirmarse que la consolidación de la región implica, necesariamente, el debilitamiento de los departamentos. La ley 1454 no clarifica el significado de región, y deja intacta la estructura departamental (...); la norma es frágil y apenas propone alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales”³⁴.

Respecto al manejo de regalías y el ordenamiento territorial, el profesor González considera que “Las asociaciones de municipios propuestas en la ley 1454 son compatibles con las disposiciones del nuevo acto legislativo sobre distribución de las regalías. El gobierno acierta al afirmar que las regalías se están distribuyendo mal y no están favoreciendo el desarrollo regional. La desigualdad entre las regiones se ha acentuado. A medida que la población crece, adquiere más importancia la forma como la personas se distribuyen en el territorio. Como la disputa por el suelo cada día genera conflictos más complejos, los acuerdos para el ordenamiento territorial y el desarrollo de proyectos regionales, no pueden dejarse a discreción de los gobernantes locales”³⁵.

De esta forma, podemos agrupar las expectativas encontradas en la LOOT de la siguiente forma.

³⁴ GONZÁLEZ. Jorge, Iván. La frágil ley de ordenamiento territorial. **En:** Revista cien días No. 73. CINEP. Agosto – noviembre de 2011. Pág. 25.

³⁵ *Ibidem*. Pág. 27.

FINALIDADES DE LA LOOT	EXPECTATIVAS Y DESARROLLO
Determinar la Organización político administrativa del territorio colombiano;	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La ley prorroga su desarrollo y el desarrollo territorial a legislación posterior. No re-categoriza los municipios de acuerdo a la actual situación; ❖ Sólo crea formas de acuerdos y alianzas entre las entidades territoriales.
Consagrar el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial;	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Deja en otra reglamentación la forma de solución de conflictos entre la Nación y las entidades territoriales; ❖ No fortalece las regiones
Definir las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Deja en otra reglamentación la forma de solución de conflictos entre la Nación y las entidades territoriales; ❖ No define estas competencias. Crea formas de asociación para las entidades territoriales (Art. 3, 15, 18 y 31).
Determinar y desarrollar los principios rectores del ordenamiento	Es una ley macro de principios para el Ordenamiento Territorial.

Fuente: elaboración propia.

Ahora, consideramos acertadas las apreciaciones sobre la carencia de desarrollo competencial entre la Nación y Municipios y el no haber aprovechado la promulgación de esta ley orgánica para impulsar y concretar la estructura territorial de la región, delimitando funciones y formas de financiación de estos proyectos.

Sin embargo, la apreciación de que la LOOT sea una **ley macro de principios para el ordenamiento territorial**, la encontramos como un gran aporte y refuerza la consecución de una Administración Municipal Autónoma para beneficiar a la comunidad.

Consideramos que el reforzamiento, entendimiento, análisis y creación de la cultura de los principios del ordenamiento territorial, coincidentes con la propia finalidad del Estado y del ejercicio de la función pública, sigue constituyendo el germen para constituir municipios autónomos y eficaces con sus funciones que a pesar de no estar delimitadas en la LOOT, se encuentran consagradas bajo la cláusula general de competencia del artículo 287 constitucional. El camino para la consagración del municipio como garante de los derechos de la comunidad encuentra sustento en los principios que fundan su existencia.

Consideramos que la aplicación de los principios crea y desarrolla **el gran principio de la Democracia**. resaltamos de la LOOT el principio de **participación** para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. El principio de **diversidad** donde se reconocen las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana³⁶.

Con los principios de **responsabilidad y transparencia** se promueve el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

Finalmente, el principio de **multiétnicidad** resalta la participación de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales y población ROM en la gestión municipal.

Podrían resultar novedoso de la LOOT dichos principios pero no lo son, desarrollan o refuerzan lo estipulado en la Constitución Política y en otras disposiciones. El siguiente cuadro refuerza dicho planteamiento.

³⁶ Artículo 3 ley 1454 de 2011.

PRINCIPIOS DE LA LOOT	OTRAS DISPOSICIONES QUE LO DESARROLLAN DE FORMA ESPECIAL
Principio de participación	<ul style="list-style-type: none"> • La ley 134 de 1994 consagra los mecanismos de participación ciudadana. • La ley 850 de 2003 desarrolla el mecanismo de participación ciudadana a través de las veedurías.
Responsabilidad y transparencia	Ley 1474 de 2011 o estatuto anticorrupción
Economía y buen gobierno	Ley 1474 de 2011 o estatuto anticorrupción

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, continúa la tarea en los municipios de comunicarse con la realidad de las comunidades y deberle sus actuaciones a la satisfacción de sus requerimientos. El reforzamiento para que las Administraciones Municipales no exageren su actuar rindiendo extremo culto a la legalidad de su actuar, encuentra, precisamente, en la existencia de principios que fundan el ordenamiento territorial, la vía para una acertada comunicación entre realidad y función pública. A continuación proponemos el camino y la institución que enlaza esta relación.

3. Personería municipal y diálogos democráticos para defender la Autonomía Municipal y desarrollar los principios del Ordenamiento Territorial

El planteamiento no consiste en descampar, sin la mínima reflexión y utilidad, el actuar del municipio autónomo en el discurso de promoción de los Derechos Humanos como línea competencial de las Personerías.

Partimos de lo estipulado por la Corte Constitucional al manifestar que “la fuerza argumentativa en favor de la autonomía a cualquier nivel territorial, se encuentra en el **principio democrático**, pues existe un hecho sobre el cual no cabe la menor duda, es que “las **autoridades locales** son las que mejor conocen las **necesidades a satisfacer**, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés de solucionar los problemas locales”³⁷.

En efecto, de las surtidas competencias y funciones asignadas a las Personerías Municipales, como agente del Ministerio Público; como defensor de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario o como Veedor del Tesoro Público; osamos a proponer, que a nivel municipal las Personerías son las que mejor conocen las necesidades insatisfechas y por lo mismo, pueden impulsar la actuación de las Administraciones Municipales Autónomas en el cumplimiento de los principios consagrados en el ordenamiento territorial.

³⁷ PRETELT. Op. Cit. Pág. 189

3.1. Naturaleza y ubicación de la personería en la estructura del estado

En efecto, la misma naturaleza de la Personería Municipal la ubica en doble sentido dentro de la estructura del Estado. Por un lado el artículo 113 C.P., consagra además de las ramas del poder público, unos órganos autónomos e independientes, y estipulando en el artículo 117 constitucional al Ministerio Público como ente de control, cuyo Ministerio será ejercido por los personeros municipales³⁸.

En este sentido, “Podemos decir que el personero municipal representa la personificación de los intereses generales de las comunidades locales y de los derechos humanos de los habitantes de los municipios, para lo cual, adelanta tareas de control y vigilancia encaminadas a asegurar el **cumplimiento de las normas** y de los **fines esenciales** del estado social de derecho con transparencia y moralidad de todos y cada uno de los servidores públicos municipales”³⁹. *La Institución de la Personería, debe, entonces, velar por el cumplimiento de las herramientas y principios macro del ordenamiento territorial.*

Esta labor debe realizarse de forma independiente, al respecto la Corte Constitucional ha consagrado que “(...) Por su parte, el personero, si bien es elegido por el concejo municipal (Art. 313 ordinal 8), en manera alguna es un servidor público dependiente de esa entidad, pues ejerce funciones de ministerio público de carácter local, por lo cual le corresponde, entre otras atribuciones, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de los otros servidores públicos”⁴⁰.

³⁸ Sin embargo aclaramos que los personeros son agentes del Ministerio Público de carácter local. “El Personero no tiene la calidad de agente del Ministerio Público, en los términos del artículo 280 superior, por lo cual, no tiene porqué tener los mismos requisitos que los funcionarios judiciales (...); los personeros son funcionarios del orden municipal (...). Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynnet.

³⁹ MANRIQUE. Op. Cit. Pág. 71.

⁴⁰ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 1995. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. En esta ocasión la Corte Constitucional decidió sobre la constitucionalidad el artículo 177 de la ley 136 de 1994, el cual establece sobre salarios, prestaciones y seguros de los Personeros, sobre la base que no podía superar el 70 % del salario del respectivo Alcalde municipal, declarando la norma inconstitucional para Personerías de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, para quienes el salario debe estar por el 100% del salario del Alcalde.

Ahora, en estricto sentido las competencias y/o funciones de la personerías municipal está desarrollada en innumerables disposiciones, parecería que en cada evento legislativo con repercusión municipal se colgara una nueva disposición para el personero. “En la actualidad existe un fútil debate alrededor del número de funciones y competencias de las personerías municipales. Unos hablan que son 85, otros que son 147 y algunos han llegado a decir que el personero cumple 1.435 funciones”⁴¹

Para nuestro cometido, nos basta con resaltar los tipos de funciones de la Personería, lo que nos permitirá ubicar el ámbito competencial dentro del cual participa la personería en el ordenamiento territorial y en las actuaciones de la Administración Municipal Autónoma.

TIPO DE FUNCIONES	DESARROLLO
<i>Funciones misionales</i>	Las previstas en la ley 136 de 1994. Se clasifican en agente del Ministerio Público, defensor de los Derechos Humanos y funciones como veedor ciudadano.
<i>Funciones complementarias</i>	Son aquellas que surgen de leyes y decretos nacionales que de manera particular le han encargado el cumplimiento de tareas específicas, como por ejemplo la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas del conflicto armado, donde las Personerías cumplen la función de secretaría técnica en las mesas de participación.
<i>Funciones delegadas</i>	Son la que de manera expresa a delegado el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y otras autoridades de mayor jerarquía.
<i>Funciones accesorias</i>	Aquellas que se derivan de la moral del mandato del personero y que pueden ser asumidas de manera voluntaria y discrecional por el personero.

Ahora, al ser la Personería Municipal el lugar o la institución con más intensidad, donde fluyen las necesidades, y solicitudes de prestación de servicios de la comunidad; donde

⁴¹ Manrique. Op. Cit. Pág. 81.

es atendida la realidad de la sociedad municipal y donde se evalúa el desarrollo del territorio el cual se ve reflejado en la ciudadanía, se torna imprescindible como garante del cumplimiento del núcleo de principios contemplados en la LOOT.

Ahora, validando estrictamente la hipótesis y entendiendo la Personería Municipal como la bisagra o puente de comunicación entre la realidad de la comunidad y los encargados de desarrollar los principios y postulados surgidos de la autonomía municipal y principios del ordenamiento territorial; confrontamos que desde la ubicación de la estructura del estado que tiene la Personería; sus funciones misionales y la estrategia que se tenga para controlar el cumplimiento de los principios se puede lograr el acercamiento de la principal función del municipio: **respeto al bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población.**

Pero, cómo contribuye explícitamente la Personería a este cometido?. Cuáles son las herramientas mínimas para controlar el desarrollo de la municipalidad autónoma?. Cómo se rastrea el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial?. Qué características debe presentar la fundación de una Administración Municipal Autónoma?. Cómo se hacen operativos los postulados o principios del ordenamiento territorial en particular y del ordenamiento constitucional en general?.

3.2. La Personería y el desarrollo democrático de la Autonomía Municipal. Bases para su defensa

Consideramos que estos cometidos se logran bajo un sistema de incentivos y utilidades públicas donde las Administraciones Municipales entiendan la importancia de hacer operativos estos postulados.

En efecto, la Constitución Política es el marco competencial de la LOOT. Partimos de lo dispuesto por el preámbulo de la Constitución Política, el cual es totalmente vinculante a

la luz de lo dispuesto por la doctrina constitucional de la Corte Constitucional.⁴² Dice el mencionado preámbulo.

“en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y **asegurar a sus integrantes** la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, **democrático** y **participativo** que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:”⁴³.

Además, el artículo 2., estipula como fines esenciales del Estado: 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.

De igual forma, el artículo 209, consagra que 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*. Adicional a esto, el artículo 3 de la ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra en virtud del principio de eficacia que las autoridades deben buscar la efectividad del **derecho material**.

⁴²Considera la Corte Constitucional, que “*El Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada*”. Corte Constitucional. Sentencia C-477 del diez (10) de mayo de 2005. Magistrado Ponente.: Jaime Córdoba Triviño.

⁴³Constitución Política de Colombia. Senado de la República. Consulta en Web. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html. (Última consulta 21 de mayo).

Finalmente, nuestro rastreo constitucional nos lleva al artículo 209, el cual contempla que la «función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad».

Leídos con atención, los apartes destacados el actuar de las municipalidades, el mismo que debe rastrear las Personerías Municipales, se configura bajo administraciones públicas que deben procurar la **democracia**, mediante la **participación de la ciudadanía** y la **consecución efectiva de los derechos**.

Ahora, es necesario hacer operativos los principios de democracia, participación ciudadana, brindándoles toda la efectividad, para que los ciudadanos cambien la percepción de las Administraciones Públicas como aparatos burocráticos que mal gastan los recursos públicos y hacer coincidir, al responsable público con la ciudadanía, dentro de un diálogo abierto de búsqueda de maximización de intereses como **finalidad del ordenamiento territorial**.

Sin embargo, podríamos continuar en el escepticismo de encontrar siempre en los valores o principios soluciones abstractas. El profesor Villoria quien citando a Waldo, concreta la importancia de estudiar los valores constitucionales para evitar confusiones a la hora de desarrollar mecanismos y herramientas de seguimiento para las Administraciones Municipales, en cuanto “el estudio consciente de los valores puede asistir en la reducción de confusión y tensión y puede guiar hacia el desarrollo de una creatividad moral o arquitectura moral en los asuntos administrativos”⁴⁴, evitando de dotar a valores como democracia y los mismos principios del ordenamiento territorial de confusiones abstractas.

Ahora, para Hans Kelsen, asociado al legalismo, y cuya ubicación interpretativa viene aún marcando el actuar de las Administraciones Públicas como instituciones totalmente apolíticas, alejadas de cualquier consideración a valores, por cuanto el Derecho debería

⁴⁴ VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1996. Pág. 26.

ser asimilado al mismo Estado, encontramos la reclamación de darle sentido a la palabra democracia. Permitámonos sentir la preocupación de Kelsen por llenar de sentido práctico la palabra democracia.

“Democracia es la consigna que de manera casi general impera sobre los espíritus durante los siglos XIX y XX. Pero precisamente por serlo pierde – como toda consigna – su sentido profundo. Como quiera que se piensa que - al dictado de la moda política del momento – se puede hacer uso de la democracia al servicio de todos los fines posibles y en todas las ocasiones imaginables, este concepto, que se encuentra entre los conceptos políticos de los que más se ha abusado, adquiere los significados más dispares y con frecuencia contradictorios, cuando no ocurre que la acostumbrada irreflexibilidad del lenguaje político vulgar lo degrada a la condición de un término convencional que no se corresponde con ningún significado determinado”⁴⁵.

Por ello, para significar los contenidos de la democracia y buscar mecanismos reales de hacerlo operativo en la municipalidad, nos valemos principalmente de obras realizadas por Norberto Bobbio, Robert Dahl, Manuel Villoria y Adam Przeworski, principalmente para facilitar la evaluación que haga la Personería Municipal de la Administración Municipal Autónoma.

Partimos que la democracia se caracteriza en primer momento, por la imposibilidad para el poder, o el responsable público, de que su actuar no sea visible. “La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay una definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder”⁴⁶

Si el responsable público, insiste en que su actuar sea público, entenderá que está a la merced de la opinión pública, aunque debe partir, de que la opinión pública siente repudio general por los asuntos políticos. A decir de Eloísa del Pino, si la gente sigue con

⁴⁵KELSEN. Hans. De la Esencia y Valor de la Democracia. KRK ediciones. Oviedo, España. 2006. Pág. 37.

⁴⁶BOBIO. Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de cultura económica. Primera reimpresión. Bogotá. 1992. Pág. 14.

interés los asuntos políticos significa que está, en algún sentido, implicada en el proceso de decisión pública⁴⁷.

Precisamente, el hacer públicas las actuaciones y el desarrollo de los principios del ordenamiento territorial, ya rentabilizaría ganancia para el responsable público, porque las decisiones involucrarían a la ciudadanía.

Ahora, como afirma Habermas “En el espacio de la opinión pública se forma influencia y en él se lucha por ejercer influencia. En esa lucha no sólo entra en juego el influjo político ya adquirido y acumulado (por acreditados ocupantes de cargos públicos, por partidos políticos establecidos, o por grupos conocidos, como *Greenpace*, *Amnistía Internacional*, etc.) sino también el prestigio del grupo de personas y también de expertos que han adquirido su influencia en espacios públicos más especializados (por ejemplo, la autoridad eclesiásticos, la fama de literatos y artistas, la reputación de científicos, el renombre y relumbro de estrellas del deporte, y del mundo del espectáculo, etc.)”⁴⁸.

Por consiguiente, se hace necesario reforzar la forma en que se hace operativa la democracia para las Administraciones Públicas y en beneficio de la ciudadanía. Para ello resaltamos los indicadores bajo los cuales la Personería acompaña el actuar de la administración municipal.⁴⁹

⁴⁷ Del Pino Eloísa. Op., Cit. Págs. 28-35.

⁴⁸ HABERMAS. Hans. Facticidad y Validez. Editorial Trotta. Madrid. 1998. Pág. 390.

⁴⁹ Habermas encuentra una mayor «operacionalización» de la Democracia en Dahl, por cuanto, “ la comprensión procedimentalista del proceso democrático [que] Robert Dahl [utiliza] [escogiendo] indicadores que cubren el contenido normativo de los procedimientos democráticos bastante mejor que la propuesta de operacionalización de N. Bobbio”. Ibid. Pág. 393.

3.3. La utilidad de ser democráticos para la Autonomía Municipal

La democracia ofrece oportunidades para ⁵⁰
1. Participación efectiva o, inclusión de todos los afectados ⁵¹
2. Igualdad de voto u, oportunidades igualmente distribuidas e igualmente eficaces de participación en el proceso político.
3. Alcanzar una comprensión ilustrada o, una situación tal que todos los implicados, a la luz de informaciones suficientes y buenas razones, pueden formarse una comprensión articulada de la materia necesitada de regulación y de los intereses en conflicto.
4. Ejercitar el control final sobre la agenda
5. Inclusión de los adultos

Fuente: elaboración propia tomado de citas referenciadas.

Ahora, para Habermas, “los cinco criterios señalados no los cumple suficientemente hasta ahora ningún orden político. Ciertamente, la inevitable complejidad social obliga a una aplicación diferenciada de los criterios”⁵². Sin embargo, para el fin que nos ocupa, es preciso entender qué implicaciones tiene la participación efectiva, la comprensión ilustrada y el control de la agenda como indicadores democráticos y como herramientas que puedan servir al momento de evaluar o poner en práctica los principios del ordenamiento territorial.

En efecto, para Dahl, quien se cuestiona si en una sociedad es realista pensar en la satisfacción plena de los criterios, la utilidad de los mismos radica en que constituyen medidas de evaluación, y aunque sean estándares ideales se tornan en indicadores reales sobre la democracia. Por ello “pueden servir como guías para conformar y

⁵⁰DAHL. Robert A. La democracia. Una guía para los ciudadanos. Editorial Santillana. Madrid. 1999. Pág. 47-48.

⁵¹El agregado lo realiza Habermas, de la interpretación realizada en R.A. Dahl, *A preface Economic Democracy*, Oxford, 1985, pp. 59 ss.

⁵²Habermas Jurgen. Op., Cit. Pág. 394.

reajustar determinados arreglos, constituciones, prácticas e instituciones políticas. Para todos aquellos que aspiran a la democracia pueden suscitar también cuestiones relevantes y ayudar en la búsqueda de respuestas”⁵³.

Así, para Dahl, la “**participación efectiva**. [implica que] antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros”⁵⁴.

Por “**Comprensión ilustrada**. Dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles”⁵⁵.

A su vez, el “**Control de la agenda**. [implica que] Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por los miembros, si éstos así lo deciden”⁵⁶.

Sin embargo Dahl, pretendiendo responder a aquellos que consideran que los valores son simples formas discursivas o construcciones que se hacen por hombres ajenos a la realidad de las sociedades, presenta la siguiente respuesta. “Aun así podríamos preguntarnos, ¿acaso no estamos aquí ante pura teoría, abstracciones, ante el juego de teóricos, filósofos y otros intelectuales? Sin duda, podríamos añadir, sería demencial pensar que el apoyo de unos cuantos filósofos basta para crear y sustentar la democracia. Y, desde luego, estaríamos en lo cierto”⁵⁷.

⁵³ Dahl Robert. Op., Cit. Pág. 53.

⁵⁴ Dahl Robert. Op. Cit., Pág. 47.

⁵⁵ Ibid. Pág. 48.

⁵⁶ Ibid. Pág. 48.

⁵⁷ Ibid. Pág. 48.

Consideramos que los indicadores son de aplicación real y aunque exista disparidad de preparación o conocimientos entre los ciudadanos, no le puede ser inintangible que los responsables públicos los hagan partícipes en sus actuaciones. Ahora, ¿cómo hacer para que los responsables públicos no se abanderen del discurso democrático y realmente encubran o privaticen al máximo sus actuaciones?.

A decir de Kelsen, “(...) aunque se diga que la democracia propicia el liderazgo de los fanfarrones y los demagogos que especulan con los peores instintos de las masas, también se puede replicar que el método de la democracia plantea la lucha por el liderazgo en el campo de mayores dimensiones, toda vez que lo convierte en el objeto de una competición pública, creando así la base más amplia posible para la selección”⁵⁸.

Además, el ejercicio democrático operado en instancia de sufragio universal, además de servir de ascenso para los responsables públicos, “también crea las garantías necesarias para que el líder que se demuestre incapaz sea rápidamente removido”⁵⁹. Cobra así especial importancia el liderazgo que ejerce el responsable público dentro de una sociedad democrática como agente articulador de la cultura de la evaluación irradiada por el sector central de la Administración hacia los momentos locales de decisión de las políticas públicas.

En efecto, aunque dentro de los estudios de liderazgo “ha existido un escaso interés por lo que pudiera aportar [para] el análisis de lo político, a menudo subordinado a los trabajos sobre élites políticas y/o administrativas”⁶⁰, lo cierto es que, los comportamientos de los líderes, definido por la interrelación de tres procesos, “adopción de decisiones y fijación de la agenda gubernamental, la forma de hacer su trabajo político o realización de tareas y la búsqueda de recursos y apoyos”⁶¹, se constituyen como momentos

⁵⁸Kelsen Hans. Op., Cit. Pág. 206.

⁵⁹Ibíd. Pág. 206.

⁶⁰NATERA PERAL, Antonio. El Liderazgo Político en la Sociedad Democrática. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2001. Pág. 19. El profesor Natera realiza un avanzado estudio sobre el liderazgo, las distintas formas y enfoques en que ha sido abordado y su importancia para la consecución de las democracias.

⁶¹Ibíd. Pág. 137. El profesor Natera presenta un esquema dentro del cual se analiza los procesos de liderazgo político. Haciendo confluir y evidenciando la relación entre los comportamientos del

estelares para irradiar la cultura de la evaluación de las políticas públicas y la consecución de la democracia, así se trate de evidenciar sin exaltación la pugna de intereses.

En efecto, Przeworski, considera que “la democracia perdura porque las fuerzas políticas encuentran más ventajoso aceptar sus veredictos que cualquier otra línea de actuación (es una simple cuestión de intereses)”.⁶²

Ahora, Przeworski, cuestiona el porqué los representantes o responsables públicos, cuyo mandato hace que dicten los mandatos para la mayoría: deciden cuánto tiempo los niños deben ir a la escuela, cuánto deben pagar los contribuyentes por concepto de impuestos, con qué países deben entrar en guerra”⁶³ etcétera; deberían actuar en beneficio de la mayoría. En efecto “la cuestión de la representación radica en saber por qué los gobernantes, equipados con tales poderes, habrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos”⁶⁴.

Ahora, suponiendo que **representación** es “actuar de acuerdo con los mejores intereses del público”⁶⁵; y valiéndonos de las cuatro posibilidades presentadas por Dahl, para abrir el camino del porqué el responsable público actuaría en beneficio del interés de la comunidad desarrollando los principios del ordenamiento territorial, a continuación articulamos una posible respuesta.

líder: adopción de decisiones, realización de tareas etcétera y el “ámbito de dominio político”, ciudadanía. Como principales elementos que destacamos para nuestra investigación.

⁶²PRZEWORSKI Adam. Cultura y Democracia. Consulta en Web.

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/CULTURA%20Y%20DEMOCRACIA%20DE%20PRZEWORSKI.pdf>. (Texto descargado el 20.04.2011). Pág. 11.

⁶³PRZEWORSKI Adam. Democracia y Representación. **En:** Revista Reforma y Democracia. No. 10 (febrero de 1998). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1998. Pág. 7.

⁶⁴Ibíd. Pág. 7.

⁶⁵Ibíd. Pág. 8.

¿Porqué los gobiernos deberían actuar de acuerdo a los mejores intereses del público?	
1. Por espíritu Público	
2. Hay filtro democrático	A varios candidatos con varias propuestas, los ciudadanos escogerán al que sería el mejor responsable público.
3. Límites constitucionales	Los ciudadanos pueden expulsar al responsable público que no maximice los intereses de la mayoría.
4. Equilibrio institucional	Si existe armonía entre las Administraciones Públicas, en la búsqueda de unos determinados valores, terminan actuando con los mejores intereses de la ciudadanía.

(Fuente: elaboración propia. Tomado de Przeworski. Op., Cit.)

Przeworski, citando a Kant, resalta que todas las acciones que afectan los derechos de otros seres humanos son erróneas si su máxima no es compatible con el hecho de que se hagan públicas, y Bobbio, agrega, que la significación de un precepto no susceptible de ser hecho público puede ser entendida como que se trata de un precepto que, si llega a ser del conocimiento del público, podrá levantar una reacción pública de tal naturaleza que no podría ser puesto en acción⁶⁶.

⁶⁶Ibíd. Pág. 25.

4. Conclusiones

No proponemos que desde la Personería se tomen exclusivamente decisiones con carácter disciplinario cuya racionalidad responde al control posterior en la aplicación de los principios constitucionales y legales. Proponemos implantar desde la Personería, una Administración Municipal Autónoma abierta con la comunidad y participativa de la misma como mecanismo democrático de comunicación entre la ciudadanía y la misma Administración.

Proponemos que la Personería sea garante por el respeto de la Autonomía Municipal cuando se esté desarrollando los principios del ordenamiento territorial y se evidencie un verdadero diálogo democrático de participación entre la comunidad-administración.

Aunque no se ha terminado el debate entre Autonomía de los entes territoriales y estado unitario, sobre todo por intromisión del ejercicio legislativo; la Personería será garante y perito directo de que dicha intromisión, esté afectando de manera real a la ciudadanía.

Consideramos que el reforzamiento, entendimiento, análisis y creación de la cultura de los principios del ordenamiento territorial, coincidentes con la propia finalidad del Estado y del ejercicio de la función pública, sigue constituyendo el germen para construir municipios autónomos y eficaces con sus funciones que a pesar de no estar delimitadas en la LOOT, se encuentran consagradas bajo la cláusula general de competencia del artículo 287 constitucional.

De esta forma, el camino para la consagración del municipio como garante de los derechos de la comunidad encuentra sustento en los principios que fundan su existencia y la Institución de la Personería, debe, entonces, velar por el cumplimiento de las herramientas y principios macro del ordenamiento territorial.

Continúa la tarea en los municipios de comunicarse con la realidad de las comunidades y deberle sus actuaciones a la satisfacción de sus requerimientos. El reforzamiento para que las Administraciones Municipales no exageren su actuar rindiendo extremo culto a la legalidad de su actuar, precisamente, la existencia de principios que fundan el ordenamiento territorial, constituye la vía para una acertada comunicación entre realidad y función pública.

Requerimos un municipio autónomo para respetar los derechos. Autónomo para cumplir la función pública del artículo 209 constitucional, garantizando la finalidad del municipio y del régimen municipal.

Finalmente, validando estrictamente la hipótesis y entendiendo la Personería Municipal como la bisagra o puente de comunicación entre la realidad de la comunidad y los encargados de desarrollar los principios y postulados surgidos de la autonomía municipal y principios del ordenamiento territorial; confrontamos que desde la ubicación de la estructura del estado que tiene la Personería; sus funciones misionales y la estrategia que se tenga para controlar el cumplimiento de los principios, se puede lograr el acercamiento de la principal función del municipio: **respeto al bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población.**

Insistimos, la intervención de la Personería Municipal en el ordenamiento territorial y en el respeto por la Autonomía del Municipio, hoy surge con gran relevancia; por cuanto su afectación, especialmente de carácter legislativo y presupuestal, y que repercuta de manera negativa en los **intereses propios de sus habitantes**, implica su propio desconocimiento.

Este es un intento académico pero de bases constitucionales por involucrar la institución insigne en la defensa de los derechos humanos y la correcta gestión de los asuntos municipales: las Personerías Municipales.

Bibliografía

AEVAL. Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Documentos Institucionales. Biblioteca AEVAL.

ARENILLA SÁENZ, Manuel. Administración Pública y Ciencias de las Administraciones. **En:** La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Manuel Arenilla Sáez (coordinador). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2010.

BOBIO. Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de cultura económica. Primera reimpresión. Bogotá. 1992.

CAMINAL BADIA. Miquel y otros. Manual de Ciencia Política. Editorial Tecnos S.A. Madrid. 1996.

DAHL. Robert A. La democracia. Una guía para los ciudadanos. Editorial Santillana. Madrid. 1999.

DEL PINO, Eloísa. Los Ciudadanos y el Estado. Las Actitudes de los Españoles hacia las Administraciones y las Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2004.

Departamento Nacional de Planeación. Presidencia de la República. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad.* Bogotá, Colombia. 2011.

Departamento Nacional de Planeación. Discurso del presidente Juan Manuel Santos respecto a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad Para Todos. Abril 29 de 2011. Consulta en web. <http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=rUyi4N-LyHo%3d&tabid=1157> (Consultado el 10.05.2011).

Departamento Nacional de Planeación. Boletín de prensa. Abril 29 de 2011. http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=_Ek9sneiJqQ%3d&tabid=1157. (Consultado el 29 de abril de 2011).

FERRARO, Agustín E. Reinventando el Estado. Por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2009.

GONZÁLEZ. Jorge, Iván. La frágil ley de ordenamiento territorial. **En:** Revista cien días No. 73. CINEP. Agosto – noviembre de 2011.

GONZÁLEZ-VARAS, IBÁÑEZ, Santiago y RIVERO ORTEGA, Ricardo. El Derecho Administrativo de España. **En:** Derecho Administrativo Iberoamericano. GONZÁLEZ-VARAS, IBÁÑEZ, Santiago (Coordinador). Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada (España).

HABERMAS. Hans. Facticidad y Validez. Editorial Trotta. Madrid. 1998.

KELSEN. Hans. De la Esencia y Valor de la Democracia. KRK ediciones. Oviedo, España. 2006.

LACLAU Ernesto. Emancipación y Diferencia. Editorial Ariel. 1996.

LÓPEZ MEDINA, Diego. El Sueño Weberiano: Claves para una Comprensión Constitucional de la Estructura Administrativa del Estado Colombiano. **En:** *Revista de Derecho Público*. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. 2006.

MANRIQUE REYES, Alfredo. Estatuto del Personero Municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Segunda edición. 2012.

MONTEALEGRE, Luis Eduardo. Herramientas de interpretación constitucional del problema. **En:** Debates de gobierno urbano. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos. Número 2. Junio de 2011.

NATERA PERAL, Antonio. El Liderazgo Político en la Sociedad Democrática. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2001.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. La Modernización del Estado: el camino a seguir. Piedrafita Tremosa (traducción). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2006.

PAREJO ALFONSO. Luciano. Eficacia y Administración. Tres estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Madrid. 1995.

PRETEL. Chaljub, Jorge Ignacio. Justicia Constitucional y Organización del Territorio. Autonomía. **En:** Una Mirada a las regiones desde la Justicia Constitucional. Corte Constitucional de Colombia – Universidad del Rosario.

PRZEWORSKI Adam. Cultura y Democracia. Consulta en Web. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/CULTURA%20Y%20DEMOCRACIA%20DE%20PRZEWORSKI.pdf>. (Texto descargado el 20.04.2011). Pág. 11.

PRZEWORSKI Adam. Democracia y Representación. **En:** Revista Reforma y Democracia. No. 10 (febrero de 1998). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1998. Pág. 7.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Constitución, Consenso y Estado Autonómico. Consulta en web. <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2011/1/AD-3-23.pdf> (última consulta 17.05.2011).

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Estado Compuesto en la Constitución de 1978. **En:** La Administración Pública entre dos siglos.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Tecnos. Madrid, 2008.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Panorama General del Derecho Administrativo en Colombia. **En:** González-Varas Ibáñez, Gonzalo (Director del proyecto). El Derecho Administrativo Iberoamericano. Instituto Nacional de Administración Pública – Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada (España). 2005.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. El Derecho Fundamental a la Buena Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2004. Pág. 99.

UPRIMNY, Rodrigo. La limitación de la autonomía territorial en los macroproyectos es inconstitucional. **En:** Debates de gobierno urbano. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos. Número 2. Junio de 2011.

VILLORIA, Manuel. *La Integridad en la Administración: Relaciones Sociales para el Bien Común*. **En:** La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Manuel Arenilla Sáez (coordinador). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2010.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1996.

YVES DEZALAY y BRIAN GARTH, La Internacionalización De Las Luchas Por El Poder: La Competencia Entre Abogados Y Economistas Por Transformar El Estado Latinoamericano. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – Universidad Nacional de Colombia. 2002.

Legislación y Jurisprudencia

Constitución Política de Colombia

Ley 1551 de 2012;

Ley 1530 de 2012.

Ley 1454 de 2011

Acto Legislativo 05 de 2011;

Ley 1176 de 2007;

Ley 715 de 2001;

Ley 489 de 1998

Ley 152 de 1994.

Sentencia C-477 del diez (10) de mayo de 2005. Magistrado Ponente.: Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-1067 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynnet.

Sentencia T-322 de 1996. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia C-223 de 1995. M.P.: Antonio Barrera Carbonell

Sentencia C-4 de 1993. M.P.: Ciro Angarita Barón.

Sentencia C-517 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón

Sentencia C-157 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón.