



Guía

para la rendición de cuentas de los Personeros Municipales 2008-2012

*“Una responsabilidad ética
en el ejercicio de las funciones
de defensa de los derechos humanos
y de la moralidad en la gestión
administrativa municipal”*

Bogotá, junio de 2011

Procuraduría General de la Nación

Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo
Viceprocuradora General de la Nación

Christian José Mora Padilla
Director Instituto de Estudios del Ministerio Público

Carlos Humberto García Orrego
Jefe División de Capacitación IEMP

Mario González Vargas
*Procurador Delegado Preventivo en Derechos Humanos y Asuntos
Étnicos*

Tatiana Londoño Camargo
Coordinadora Relaciones Internacionales

Luis Alberto Ujueta Cárdenas
Coordinador Programa de Personeros IEMP

Defensoría del Pueblo

Volmar Pérez Ortiz
Defensor del Pueblo

Hernando Toro Parra
Director Nacional de Promoción y Divulgación

Federación Nacional de Personeros de Colombia

Nicomedes José Vásquez Berrío
Presidente

Asistencia Técnica

Alfredo Manrique Reyes
Consultor Externo

“Estamos sufriendo una grave crisis de credibilidad y de confianza ciudadana en las instituciones públicas, a causa del relajamiento de los valores éticos que inspiran al Estado social de derecho y a la reprochable prevalencia del interés particular sobre el bien común, cuando se trata del desempeño de las funciones públicas...”

*Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado,
Procurador General de la Nación*.*

* Conferencia del Sr. Procurador General de la Nación en el Congreso Internacional “Ética pública y globalización del derecho”, celebrado en el marco de la conmemoración de los 180 años de la Procuraduría General de la Nación, en la ciudad de Santa Marta, entre el 27 y 29 de octubre del 2010.

Contenido

- 1. Introducción
La ética pública y la rendición de cuentas 7
- 2. Construyendo futuro
con responsabilidad social 10
- 3. ¿Por qué los personeros deben rendir
cuentas? 11
 - 3.1 La responsabilidad social 12
 - 3.2. Marco jurídico de la rendición
de cuentas 13
- 4. ¿Qué es y sobre qué se hace la rendición
de cuentas? 20
 - 4.1 Principales temas objeto de la rendición
de cuentas de los Personeros Municipales 21
- 5. ¿Qué objetivos debe tener una rendición
de cuentas? 21
- 6. ¿Cómo diseñar un plan de trabajo para la
rendición de cuentas? 22
 - Paso 1. Preparación institucional 22
 - Paso 2. Convocatoria y organización logística
de la Audiencia de Rendición de Cuentas 24
 - Paso 3. Realización de la audiencia
de rendición de cuentas 26
 - Paso 4. El balance de la audiencia de rendición
de cuentas y la remisión a las autoridades
competentes 27
 - Paso 5. Compilación de evidencias periodísticas
y publicaciones 27
- 7. El contenido mínimo del informe de rendición
de cuentas 28

| | | |
|----|---|----------|
| 8. | El informe de rendición de cuentas en las Personerías de categorías especial, primera y segunda | 29 |
| 9. | Anexos | |
| | Anexo No. 1 | |
| | Algunos elementos a tener en cuenta en el informe sobre el cumplimiento de las obligaciones jurídicas como defensor del pueblo, de los derechos humanos, y veedor ciudadano desde la perspectiva de la sociedad | 31 |
| | Anexo No. 2 | |
| | Elementos a tener en cuenta en el informe sobre la gestión interna de la Personería | 38 |
| | Anexo No. 3 | |
| | Elementos a tener en cuenta en el informe sobre la coyuntura municipal y el balance de la gestión del gobierno | 39 |
| | Anexo No. 4 | |
| | Elementos a tener en cuenta para el proceso de empalme con el Personero entrante | 41 |
| | Anexo No.5 | |
| | Sistemas de información disponibles para el ensamble de la rendición de cuentas | 43 |

1. Introducción

La ética pública y la rendición de cuentas

El desempeño ético de las funciones públicas está íntimamente ligado a la transparencia y a la rendición de cuentas. Todo servidor público, y en particular quienes detentan cargos de dirección y de responsabilidad superior en la orientación de las entidades estatales, no solo debe cumplir de manera estricta con la Constitución y la Ley, sino que su actuar debe estar orientado por los principios y valores que le subyacen al Estado social de derecho, a los derechos humanos y a la probidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública. Dicho de otra manera: la ética impone a los servidores públicos no solo cumplir bien con sus funciones y competencias, sino velar porque dichas acciones contribuyan al bienestar general, a la vigencia de los derechos humanos y a la consolidación de los principios de la democracia.

“La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública”¹. De esta manera, ofrece al servidor público un conocimiento y un catálogo de principios y valores que lo llevan a actuar en procura del bien común, del respeto a la dignidad de las personas y de sus derechos y deberes, a ser leal con los propósitos colectivos y a procurar lo más conveniente para la sociedad. La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre².

En el anterior contexto es donde encuentra su gran significado el ejercicio de la responsabilidad del Personero municipal de rendir cuentas a la comunidad y al Concejo. A la comunidad en primer lugar, porque es su defensor, su vocero, su intérprete, su “mandadero”, y es apenas lógico que deba informarle de

¹ Oscar, Diego Bautista, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, México, 2009, p. 32.

² Hilda Naessens, *Ética pública y transparencia*; Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma del Estado de México.

manera periódica qué es lo que está haciendo, cuáles son sus principales realizaciones y desafíos. Al Concejo también debe presentar informes, no solo porque así lo ordena la ley 136, sino porque es su nominador y este cuerpo colegiado requiere para el ejercicio adecuado de sus funciones de control político, la opinión y visión que sobre la marcha del municipio tiene el Defensor del Pueblo local. Sin embargo, hoy es común encontrar que los informes presentados por el Personero municipal, se han vuelto casi “protocolarios”, pesados y llenos de datos y de cifras que casi nunca “van al grano” de los resultados de la gestión pública y de los problemas de la gente, que resaltan los logros y ocultan los fracasos y los déficit.

La presentación de informes al Concejo y de rendición pública de cuentas a la comunidad es una expresión de responsabilidad de los servidores públicos con la ciudadanía. Es también una forma de reconstruir confianza, credibilidad y respeto de la gente en sus instituciones públicas, y un espacio para el estímulo y la gratificación pública a los Personeros que han cumplido bien con sus tareas. La rendición pública de cuentas y la presentación de informes al Concejo contribuye a que los Personeros “pongan la cara” por su gestión no solo ante el Cabildo como ente representante del pueblo, sino ante la propia comunidad. También es una forma de dar buen ejemplo, para que otras instancias del gobierno municipal, en particular las alcaldías, hagan lo propio.

Hay que señalar también, que en su informe de gestión 2010, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, resalta que: “Se hace necesario para la construcción de políticas tendientes a la protección de los intereses de la sociedad, la presencia proactiva del Ministerio Público en las distintas regiones de la Nación, el aumento del diálogo directo con las comunidades y con los distintos actores de la sociedad civil, los cuales a su vez se han convertido en instrumentos esenciales y renovadores en el esfuerzo para interpretar la realidad territorial y nacional. Sin embargo, preocupa a la entidad los desajustes de información en los procesos de ejecución, de lo dispuesto entre el diseñador de las políticas públicas y las realidades sufridas por el ciudadano en su vida diaria, por tal razón, es necesario construir desde el organismo de control acciones preventivas eficaces que contengan el riesgo del daño a la sociedad, identifiquen la realidad, evalúen las políticas públicas y propongan los ajustes necesarios, cuando

no respondan con sus efectos a lo deseable. Esta nueva forma de actuación de la Procuraduría se entiende como una tarea inaplazable”³.

Por todo lo anterior es que el Instituto de Estudios del Ministerio Público estimula y apoya técnicamente la rendición de cuentas de los Personeros municipales en el marco del Programa Nacional de capacitación que lleva más de diez años acompañando el fortalecimiento de esta importante institución de la democracia local. Dentro de este programa hace cuatro años se llevó a cabo un ejercicio de sensibilización y de mutuos aprendizajes alrededor del tema de la rendición de cuentas, el cual contó con una cartilla, elaborada por un equipo designado para este fin, con la ejecución de más de 25 talleres y casi 200 audiencias públicas de rendición de cuentas de los personeros de igual número de municipios. En esta ocasión, después de evaluar y valorar esta importante experiencia y retomando sus principales enseñanzas, el profesor universitario Alfredo Manrique Reyes, gran conocedor de las Personerías Municipales se ha vinculado con la preparación de este material didáctico por encargo del IEMP. Se trata de una guía didáctica que desarrolla los principios de la Resolución del Señor Procurador General de la Nación, y que además acompaña todo un proceso pedagógico para estimular a los Personeros a rendir cuentas de su gestión.

Invitamos a todos los Personeros municipales a rendir cuentas y a reportar al IEMP el resultado de este proceso. Estamos seguros que con este ejercicio, no solo se enaltece la responsabilidad personal en el ejercicio de los cargos públicos, sino que también se contribuye de manera efectiva al propósito común de recuperar la majestad del servicio público y la credibilidad y confianza de la comunidad en sus instituciones.

Christian José Mora Padilla.
*Director del Instituto de Estudios
del Ministerio Público.*

3 Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, Informe de Gestión 2010, Bogotá, mayo de 2011, página 8.

2. Construyendo futuro con responsabilidad social

Pais.
Poco sabemos
poco recordamos
todo fue contienda
Gustavo Adolfo Garcés

La voz del poeta sirve de contexto para invitar a leer el presente documento: Rendición de cuentas de Personeros municipales 2009/2012, “Una responsabilidad ética en el ejercicio de las funciones de defensa de los derechos humanos y de la moralidad en la gestión administrativa municipal”.

Está por concluir el período administrativo 2009 – 2012 de los personeros municipales y es el momento de hacer una reflexión sobre los logros, obstáculos y retos en el quehacer día a día de las personerías y sus impactos en el mejoramiento de la moralidad de la gestión pública, la vigencia de los derechos humanos y el bienestar general de las comunidades locales.

No hay duda de que una gran mayoría de personeros y personeras ya lo han empezado a hacer desde un plano estrictamente personal, pero de lo que se trata es de convertir dichas reflexiones personales en actos comunicativos, democráticos y de responsabilidad ética ante quienes ven en el personero el representante y mediador de la comunidad ante el Estado.

Es evidente que si no hacemos un ejercicio que potencie el recuerdo llegaremos a concluir “que todo fue contienda”. Pero es precisamente allí, en donde nos damos algunas licencias para retomar la voz del poeta y plantear que existen dos maneras de recordar: evocando o haciendo memoria.

El acto de recordar mediante la evocación es un evento estrictamente individual y subjetivo, coyuntural y fugaz como el relámpago. Siempre estará motivado por un referente externo e igualmente siempre será autocomplaciente o doloroso. Pero ante todo la evocación siempre será efímera si se realiza de manera solitaria, si no se le da un sentido y un lugar en la historia individual y colectiva.

Es por ello, que la construcción de memoria implica un proceso de resignificación de una experiencia y de autorregulación que conlleva una relación entre lo colectivo y lo individual, o en otras palabras, entre la subjetividad y la otredad. Se trata de

un proceso que supera el instante y lo coyuntural para dialogar con el pasado, con el presente y con el futuro. La construcción de memoria exigirá entonces que el recuerdo nos proporcione bases objetivas y concretas para constatar que éste está referido a actos vividos y a experiencias objetivas.

Por las razones anteriores, nos adelantamos a nuestros interlocutores para invitarlos a que inicien la lectura de este documento con el espíritu y sentido de construir la memoria de lo que ha sido esta experiencia tan vital para el fortalecimiento de ese magisterio moral que les ha asignado el Estado y la comunidad a los personeros municipales y de la importancia que tiene para la sociedad, saber qué hacen sus representantes en el cumplimiento de las tareas que ella les ha encargado.

3. ¿Por qué los personeros deben rendir cuentas?

El Personero municipal cumple un sinnúmero de funciones y atribuciones que el legislador le ha encargado como garante de los intereses de la comunidad local y de la vigencia de los principios del Estado social de derecho. Ellas están relacionadas con la lucha contra la corrupción administrativa y los abusos de poder de las autoridades, ya sean cometidos por acción o por omisión; con la construcción de confianza social entre la comunidad y sus autoridades locales y viceversa, con la guarda de los derechos humanos, y con el cumplimiento de las tareas que el estado social de derecho le ha encargado a los municipios como célula del ordenamiento político institucional colombiano. Para su cumplimiento, el Personero durante toda su gestión está en permanente comunicación con la ciudadanía, escuchando sus propuestas, sus quejas y recomendaciones. Estos actos donde se escucha la voz del pueblo, recibe en reciprocidad la rendición de cuentas, para que la democracia sea un verdadero ejercicio de diálogo proactivo y constructivo entre la comunidad y sus autoridades en procura del bienestar general y de la búsqueda de un mejor futuro⁴.

Como lo señaló en el anterior proceso de sensibilización a los personeros la Dra. María Fernanda Guerrero, “tradicionalmente la rendición de cuentas ha sido hasta la fecha un mecanismo

⁴ Manrique Reyes Alfredo; “Estatuto del Personero Municipal”; Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá, 2010.

importante para exigir responsabilidad a quienes tienen a su cargo la administración de los negocios públicos o privados. Hoy la figura ha evolucionado para entenderla como una forma que permite llenar la brecha entre promesas estratégicas y los resultados. Pero, ¿qué nos falta para lograr una carta de naturaleza en el ámbito público? Quizás nada pero sí podemos estar en carencia de un liderazgo que nos lleve a hacer que las cosas se hagan y la forma de monitorear sus resultados y realizar los impactos producidos. En suma, lograr la métrica de la administración pública donde se le da sentido a la estrategia; en otras palabras llevar la estrategia a la realidad. Es hacer visible aquello que se anuncia como promesas y compromisos. No son sólo enunciados, es la práctica que hace que esos enunciados se conviertan en virtud”⁵.

El proceso de descentralización administrativa, política y fiscal ha fortalecido a los municipios en recursos económicos y financieros, en atribuciones y competencias y en importantes mecanismos para la participación ciudadana. Los resultados de este proceso en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores han sido significativos, pero también se han constituido en uno de los principales escenarios de desgreño administrativo y despilfarro de recursos. En este contexto es de vital importancia la rendición de cuentas de la Personería como ente de control y vigilancia, de cara a la reconstrucción de la confianza ciudadana en sus instituciones públicas y en la labor de sus gobernantes, ya que el poder político es percibido cada vez más elusivo: De una parte, esta desconfianza emerge de la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social, entre el discurso de las políticas públicas y las realidades de la vida cotidiana de las mayorías, o entre titularidad formal de derechos y la ineficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar su titularidad efectiva.

En lo anterior radica la importancia de mostrar de manera transparente ante la ciudadanía, los logros y los desafíos de la gestión pública.

3.1. La responsabilidad social

El programa de capacitación a personeros liderado por el IEMP abordó desde sus inicios la importancia del proceso de

⁵ María Fernanda Guerrero M.; “Una aproximación a nuevos esquemas de la rendición de cuentas en la administración pública; Una propuesta de lineamientos-guía buena práctica de un programa preventivo en la Función pública; Procuraduría General de la Nación, Bogotá, 2006

rendición de cuentas, destacando la relación entre obligación y derecho. La primera referida al servidor que rinde cuentas ante la comunidad que representa y defiende, mostrando los resultados y el compromiso con el adecuado cumplimiento de las normas que establecen la rendición de cuentas y las funciones de la entidad. La segunda, hace relación al derecho de la ciudadanía a participar en la discusión de los asuntos públicos, a ser informada sobre los resultados de las tareas que le ha encomendado a los servidores públicos, y a exigir que las instituciones y sus funcionarios cumplan con los principios del Estado social de derecho.

Hay que tener cuidado, que en una rendición de cuentas la ciudadanía no cumple un papel pasivo, por el contrario, asume una mirada crítica, cuestiona, indaga, propone y pregunta sobre los hechos que relata el funcionario, en este caso el personero. De ahí la importancia de la calidad de la información en el aspecto cuantitativo y cualitativo; y de los espacios para que la gente pueda participar y ser escuchada. Es en estos aspectos donde radica el éxito o el fracaso del proceso.

La rendición de cuentas no es un acto para difamar las instituciones o la honra de las personas. No es tampoco un ejercicio para ocultar la verdad, ni para presentar informes engañosos. Nunca puede ser un ejercicio de proselitismo político partidista.

3.2. Marco jurídico de la rendición de cuentas

Al Personero le compete, de conformidad con el artículo 139 de la ley 136, “velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el Municipio” y presentar informe anual de los resultados de su gestión ante el Concejo municipal. Como lo veremos en seguida, son muchas las normas que regulan la rendición de cuentas que el Personero no solo debe velar por su cumplimiento, sino que también debe acatarlas y convocar a las demás autoridades a que sigan su buen ejemplo.

Existen numerosas disposiciones jurídicas y constitucionales (nacionales e internacionales) sobre la rendición de cuentas a los ciudadanos, que se relacionan tanto con derechos de los ciudadanos como con obligaciones de los servidores públicos y las entidades públicas⁶. Estas disposiciones se encuentran

⁶ Síntesis normativa desarrollada y adaptada a partir del Documento CONPES No. 3654 de 2010, el cual ha sido adoptado como guía.

dispersas en diferentes normas, por lo cual a continuación solo se exponen las principales:

La Constitución Política colombiana establece los principios de Democracia Participativa, Soberanía Popular, y el derecho fundamental a conformar, ejercer y controlar el poder público en sus artículos 1º, 2º, 3º y 40. Igualmente establece un conjunto de medios para garantizar el ejercicio de esos derechos, relacionados con la rendición social de cuentas, tales como: la tutela (art. 86), la acción de cumplimiento (art. 87) y la acción popular (art. 88). Así mismo, el artículo 23 establece el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; igualmente, el artículo 74 establece el derecho a acceder a los documentos públicos oficiales salvo en los casos que establezca la ley. Cabe señalar que las obligaciones de entregar o publicar información del Estado se encuentran también en la Constitución en los artículos que conciernen a cada rama del poder público (Títulos V al XI de la Carta Política). Esto garantiza la información para la rendición de cuentas.

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha señalado la obligación de las distintas dependencias de la Administración Pública de proporcionar la información necesaria para el ejercicio del control ciudadano, precisando que “En una democracia participativa el derecho a acceder a la información (artículo 20, C.P.) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político” (artículo 40, C.P.), de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política (artículo 133, C.P.), así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (artículo 209 C.P.)” (Corte Constitucional 2002).

En cuanto a acuerdos internacionales, en primer lugar, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, que ha sido ratificada por Colombia, contiene compromisos en materia de participación ciudadana, acceso a la información, mecanismos de consulta a los ciudadanos y seguimiento participativo a la gestión pública, y el mecanismo de seguimiento a la corrupción (MESICIC), el cual compete a un Comité de Expertos de los Estados miembros que ha hecho recomendaciones específicas en esa materia.

En segundo lugar, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción establece obligaciones en cuanto a transparencia y acceso a la información pública y señala que los Estados Parte deben adoptar “[...] las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública” (ONU 2004). Por último, la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana, adoptada por el Gobierno colombiano en 2009, recomienda a los Estados Parte impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía reconociendo su importancia para la transparencia y legitimidad en el ejercicio del poder público.

Por otra parte, en desarrollo de la Constitución Política colombiana, existen disposiciones jurídicas que se refieren a temas directamente relacionados con la rendición de cuentas, entre las que se encuentran las asociadas con el derecho al acceso y petición de información, la participación ciudadana y el control social, de las cuales caben destacar las siguientes:

- Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso (ley 1437): regula el derecho de petición en interés general, en interés particular y de petición de informaciones. Señala que en virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal. También define que en virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información. También establece el derecho de todo ciudadano de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
- Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.
- Ley 87 de 1993, que regula lo atinente al control interno, dispone en su artículo 8º, que “como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá

velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes”. En desarrollo de esta norma se ha puesto en marcha el Modelo Estándar de Control Interno MECI, que obliga a que las entidades públicas y dentro del cual debe definirse un plan estratégico para la entidad y rendir informes periódicos sobre su cumplimiento.

- Ley 152 de 1994, o ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Establece obligaciones de producción y presentación de información de la rama ejecutiva, especialmente para fines de rendición de cuentas interna, planeación y seguimiento y regula el Consejo Nacional de Planeación, que incluye participantes de organizaciones sociales.
- Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. En su artículo 58 dispone que “todo ciudadano tiene derecho a estar informado periódicamente acerca de las actividades que desarrollen las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas o administren recursos del Estado”.
- Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. En su artículo 33 establece que “cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos; las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración; en todo caso,

se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada; en el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada. De la misma manera, en su artículo 35 establece que “Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta”.

- Ley 617 de 2000, en su artículo 24 establece una serie de funciones al Personero como Veedor del tesoro entre las cuales se resaltan las siguientes: a) Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva; b) Velar por el cumplimiento de los objetivos del control interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales; c) Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio; d) Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio; f) Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción; g) Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del tesoro público.
- Ley 734 de 2002 o Código disciplinario dispone que: a) Es falta gravísima no dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y

no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz; b) Le está prohibido a todo servidor público omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento, y c) Es deber de todo servidor público crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a esta el conocimiento periódico de la actuación administrativa, los informes de gestión y los más importantes proyectos a desarrollar

- Ley 850 de 2003 o ley estatutaria de veedurías ciudadanas, la cual contiene disposiciones sobre su funcionamiento y su derecho a la información. Así mismo, establece que las autoridades deben apoyar a estos mecanismos de control social.
- Ley 872 que organiza el sistema de gestión de calidad de las Entidades del Estado, del sistema de gestión de la calidad como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades.
- Ley 951 que establece la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital, municipal, metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que administren fondos o bienes del Estado presenten al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, según el caso, un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.
- Ley 962 de 2005 por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del

Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, establece que “todos los organismos y entidades de la Administración Pública deberán tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio telefónico o por correo, información actualizada sobre normas básicas que determinan su competencia, funciones y servicios; trámites y actuaciones para que el ciudadano adelante su labor de evaluación de la gestión pública y así intervenir en forma argumentada en los procesos de rendición de cuentas.” (art. 8º).

- Decreto 3622 de 2005: en desarrollo de la ley 489 de 1998, se regula la política de Democratización de la Administración Pública (SISTEDA), “Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad”.
- Decreto 3851 de 2006, mediante el cual se organiza un sistema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento y consulta de la información básica colombiana, define la información oficial básica, promueve su generación, adecuada administración y establece la creación de un portal de difusión.
- Decreto 1151 de 2008: establece y regula el programa Gobierno en línea, cuyo objetivo es contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Decreto 28 de 2008, que establece que las entidades territoriales en forma ordinaria realizarán anualmente, como mínimo, rendición de cuentas sobre los resultados del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que sobre la entidad territorial realicen las entidades nacionales sobre la aplicación de los recursos del sistema general de participaciones.

4. ¿Qué es y sobre qué se hace la rendición de cuentas?

En su acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado.

En términos políticos, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos); prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general), y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler, 2004; Grant y Keohane, 2005)⁷.

Otra acepción de la rendición de cuentas tiene que ver con ser responsables ante, a diferencia de ser responsable por. Se trata de una responsabilidad frente a la sociedad y a las partes interesadas. En otras palabras, se alude a la capacidad de crear valor económico y social de manera correlativa al valor de los recursos empleados, y de darle cuenta a la sociedad de manera transparente y exhaustiva.

Finalmente, otra connotación hace relación al concepto que deviene del verbo latino *computare*, es decir, realizar una operación final mediante la cual aquel que ha llevado las cuentas las somete a consideración de quien las debe verificar. En este sentido la rendición de cuentas implica cantidad, pero igualmente cuento y narración. Esto último hace que la rendición de cuentas tenga un aspecto comunicativo, un aspecto operacional y técnico y un aspecto explicativo y justificatorio. Los tres elementos promueven una relación dialógica y comunicativa entre las partes que llevan a cabo este proceso.

7 Tomado del Documento CONPES 3654 de 2010.

4.1 Principales temas objeto de la rendición de cuentas de los Personeros Municipales

La rendición de cuentas del Personero debe tener en cuenta qué es lo que prioritariamente le interesa a la comunidad saber de su gestión, en la coyuntura específica de cada municipio y cada región del país. Para ello, se pueden mencionar tres componentes: a) de tipo legal, es decir un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones jurídicas vigilante de la conducta oficial, como defensor del pueblo, de los derechos humanos, y veedor ciudadano (ver Anexo No. 1); b) de desempeño, es decir, un informe sobre la gestión interna de la Personería, administración del presupuesto y del recurso humano, gestión de archivos y control interno, la participación en comités, audiencias y seminarios (Ver anexo No. 2), y c) de tipo político, es decir, un informe sobre el control de las responsabilidades a cargo de la administración municipal, de otros estamentos de la sociedad y de la marcha integral del municipio (Ver anexo No. 3). Cuando se trata del informe final del cuatrienio, el informe debe hacer un condesado de los informes anuales y, además, añadir un balance general de la gestión e incorporar elementos que sirvan para el empalme con el nuevo Personero.

En la preparación de la rendición de cuentas del Personero, debe tenerse especial cuidado de hacer solo alusión a las funciones y competencias que la ley y los acuerdos del Concejo le han encargado. En ningún caso es pertinente que se inmiscuya en las funciones y competencias de otras dependencias, y mucho menos que presente como propios resultados donde su gestión solo fue de intermediación o coadyuvancia. También es importante dar los créditos a todos los servidores públicos e instituciones públicas y sociales que participaron tanto en el logro de los resultados, como en la elaboración de la rendición de cuentas.

5. ¿Qué objetivos debe tener una rendición de cuentas?

Los objetivos que persigue la rendición de cuentas de los Personeros municipales son:

- Construir una cadena de sentido entre aquello que las personerías declaran y prometen hacer y los efectos

determinados de sus acciones frente a los portadores de derechos o intereses.

- Promover el mejoramiento de la gestión de las personerías en términos de balance social.
- Institucionalizar la rendición de cuentas como un elemento fundamental de la estrategia de empalme.
- Fortalecer la confianza y credibilidad de los ciudadanos en la Personería Municipal.
- Contribuir a una mayor interiorización en la ciudadanía y en los funcionarios públicos de los principios en los que se fundamenta el manejo y administración de lo público.
- Contribuir a formar opinión ciudadana informada y vigilante de la gestión pública.
- Estimular la participación de la ciudadanía para que incida en la construcción de los destinos de su municipio.

6. ¿Cómo diseñar un plan de trabajo para la rendición de cuentas?

Como se ha reseñado, la rendición de cuentas es, ante todo, un proceso y por ello se hace necesario diseñar un plan en donde las actividades se describen por fases. El Instituto de Estudios del Ministerio Público propone algunos pasos indispensables para la realización de la rendición de cuentas:

Paso 1. Preparación institucional

Reunión de presentación interna: En caso de no contar la entidad con un equipo de servidores públicos, como sucede en la gran mayoría de las personerías, el personero citará para esta fase, si es posible, a un grupo de colaboradores de otras instituciones y de la sociedad civil en pro de emprender la tarea. En los demás casos, el personero debe citar a una reunión al equipo principal de su dependencia y exponer de manera clara y concisa los términos en que se concreta la rendición de cuentas. En este encuentro hay que enfatizar la importancia y el aprendizaje que conlleva la propuesta y la ganancia en lo social que se obtiene con el proceso. Para este proceso el personero tendrá en cuenta los siguientes interrogantes:

- ¿Por qué queremos hacer balance social?
- ¿Cuáles son los objetivos en términos estratégicos?
- ¿Cuáles son los destinatarios del proceso y en particular del documento que resulte de este?
- ¿De dónde partimos?
- ¿Qué actores estarán involucrados en este proceso?
- ¿Qué tiempo utilizaremos?
- ¿Qué recursos necesitaremos?
- ¿Qué errores queremos evitar que ocurran?
- ¿Cuál es la diferencia entre la rendición de cuentas y el informe anual que se presenta ante el Concejo Municipal?

Es de suma importancia la actitud propositiva que se logre de estas personas en el convencimiento de que de ellas depende la organización y el buen logro de la actividad. En esta reunión se sugiere la asignación de tareas concretas a cada una de las personas, de manera que el proceso de rendición de cuentas se convierta en un ejercicio que consolide el trabajo en equipo y que permita presentar los resultados como el esfuerzo de un colectivo que apoya y respalda al personero. Son muchas las fuentes de información que el Personero puede consultar para la realización de la rendición de cuentas, algunas de las cuales se señalan en el anexo No. 5.

Organización de la información: El Personero reúne y organiza la información que le permite mostrar su gestión en cada uno de los ejes de actuación. La información debe ser organizada de acuerdo con los recursos de que disponga su oficina. Se sugiere la elaboración de cuadros, mapas ilustrados y gráficas que contengan estadísticas muy puntuales que resuman la gestión y resultados en los diferentes campos y que sean comprensibles y prioritarios para la comunidad. Teniendo en cuenta la gran cantidad de temas que debe abordar el informe del Personero, es importante que las priorice en orden a la importancia de los temas para la comunidad tanto en la coyuntura presente, como para el inmediato futuro. También es importante resaltar aquellos resultados en los cuales el personero empleó buena parte de su tiempo y de sus esfuerzos profesionales.

Reuniones de validación con aliados: Para efectos de este documento llamamos aliados, tanto a servidores públicos como a

líderes de la comunidad y de sus organizaciones sociales, que apoyan al personero en su gestión y la preparación del proceso de rendición de cuentas. Esta serie de reuniones deben iniciarse inmediatamente después de la reunión interna de la personería y su finalidad consiste en explorar los intereses, expectativas y temas que la comunidad considere pertinente y prioritarios incluir en la rendición de cuentas. También se deben realizar para escuchar los informes preliminares que prepara la Personería, y armonizarlos con las expectativas sociales y para evaluar todo el proceso, una vez surtida la audiencia pública.

Con una participación lo más amplia posible y con el apoyo de los aliados, el personero debe ir construyendo una guía temática que sirva de base para el proceso, y en especial para la realización de la audiencia de rendición de cuentas. Es aquí donde se materializa otra oportunidad del ciudadano de aportar en el proceso.

Preparación de una publicación. Una vez reunidos todos los aportes, estos deben ser analizados por el Personero con el fin de preparar un documento para ser entregado a la ciudadanía, ya sea de manera directa o a través del sitio web de la Personería o la Alcaldía municipal. También es oportuno preparar ayudas audiovisuales para su presentación, de tal manera que el ejercicio sea más didáctico y comprensivo por la ciudadanía.

Para la organización del informe pueden definirse criterios de agrupación por temas, comunidades beneficiadas o vulnerables, clasificación de los derechos humanos, zonas geográficas o problemáticas puntuales. Recuérdese que la perspectiva de la comunidad y sus intereses colectivos son fundamentales, pero también lo son los de los individuos desde la perspectiva de la vigencia de los derechos humanos.

Paso 2. Convocatoria y organización logística de la Audiencia de Rendición de Cuentas

Con suficiente antelación, el Personero debe convocar a una audiencia pública a los diversos estamentos de la sociedad local (empresarios, comerciantes, campesinos, sindicatos, partidos políticos, ONG, personeros estudiantiles, docentes y rectores de establecimientos educativos, etc.); a las autoridades municipales, departamentales y nacionales con asiento en el municipio, y a los medios de comunicación. Dicha audiencia

pública podrá celebrarse en las instalaciones del Consejo, en el auditorio de un colegio o al aire libre, y debe ser breve y concisa, pero debe dejar el suficiente espacio para que los invitados se puedan pronunciar. En lo posible, es conveniente buscar la transmisión de la audiencia pública por las emisoras de radio y televisión comunitarias. También, debe levantarse un acta que a manera de ayuda de memoria recoja los pronunciamientos de los invitados. En el siguiente informe del Personero deberá darse cuenta pormenorizada de la manera como atendió y actuó para resolver las inquietudes y sugerencias de los convocados.

Selección de asistentes: La personería cuenta con aliados naturales, socios estratégicos en el orden político, institucional, social o comunitario. También cuenta con opositores y contradictores de su gestión. Todos ellos deben ser interlocutores en el ejercicio de rendición de cuentas, por lo que sugerimos se incluya y se invite de manera directa. Es importante invitar a los Personeros Estudiantiles, medios de comunicación y líderes de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales.

Selección del sitio sede: Es recomendable elegir un lugar amplio y neutral que ofrezca suficiente capacidad de albergar cómodamente a los ciudadanos.

Fijación de fecha y tiempo de duración: La fecha de realización de la audiencia de rendición de cuentas debe ser en el mes de noviembre. El tiempo de duración de la audiencia depende del informe de gestión y resultados que se consolide, pero se propone que no se exceda de 4 horas. Para el caso de la rendición de cuentas de todo el periodo del Personero, esta debe ser el 10 de diciembre del último año, fecha en la cual se conmemora mundialmente el día de los derechos humanos.

Estrategia de convocatoria: El proceso de invitación debe cumplirse con suficiente antelación y cuidado, porque de la asistencia depende en buena parte el éxito de la actividad. Identificado el sitio, se procede a realizar la invitación teniendo en cuenta:

- Convocar la participación activa de la ciudadanía y las organizaciones. Para esta labor pueden ser utilizadas las emisoras comunitarias o la fijación de avisos en sitios públicos que aseguren una asistencia masiva.

- Convocar a las instituciones estatales y gubernamentales que tengan presencia en la localidad.

Las cartas se envían de manera personalizada con el ánimo de comprometer aún más la asistencia y representación de la organización o persona que nos interesa que asista. Se debe reconfirmar la asistencia, telefónica o personalmente. En todo caso, las invitaciones deben ser enviadas con un mínimo de quince (15) días de antelación y en medios masivos reiterar la invitación el día anterior a la realización del evento.

Paso 3. Realización de la audiencia de rendición de cuentas:

La audiencia de rendición de cuentas es el evento en el cual el personero municipal expone ante la comunidad la información que ha venido preparando, de conformidad con las fases anteriormente descritas. En este escenario el personero, será la figura protagonista puesto que es quien rinde cuentas ante la comunidad.

Es importante definir unas reglas de juego para el uso de la palabra, para el respeto a las diferencias, para la entrega de documentos y relatorías, así como para las conclusiones y compromisos. Dichas reglas de juego es conveniente someterlas a consideración de la asamblea para su aprobación antes de su inicio. También es importante designar un moderador que oriente y ordene el debate y haga respetar las reglas de juego, así como un relator encargado de la ayuda de memorias del evento.

Al inicio del evento se debe presentar el orden del día. Se sugiere compartir con el auditorio el proceso de planeación y preparación que antecede a la audiencia. Denotar aprendizajes logrados, debilidades encontradas y fortalezas, es una oportunidad que brinda este escenario, sin dejar de explicar a los asistentes los propósitos de la audiencia.

El desarrollo del orden del día posibilita el diálogo crítico entre el Personero que voluntariamente quiere rendir cuentas, la comunidad, y los representantes de la institucionalidad que reciben y analizan la información. Se debe incluir un espacio abierto de participación y preguntas. Durante el desarrollo de toda la audiencia alguien debe hacer la relatoría. Un registro detallado del suceso servirá con posterioridad en la estrategia de empalme y entrega del cargo al término del período. Es con-

veniente que el cierre de la rendición de cuentas esté a cargo de un líder comunitario o del Alcalde municipal, quien puede aprovechar la oportunidad para responder las inquietudes y observaciones hechas por el Personero y la propia comunidad.

Paso 4. El balance de la audiencia de rendición de cuentas y la remisión a las autoridades competentes

Una vez realizada la audiencia de rendición de cuentas, el personero debe proceder a evaluar su ejecución. Para ello, es importante convocar al comité organizador y a algunos líderes sociales y hacer una evaluación autocrítica de todo el proceso, resaltando los aspectos positivos y los logros e impacto, así como las dificultades y las recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas en futuras ocasiones. De este ejercicio debe levantarse una ayuda de memoria.

De la misma manera, es de fundamental importancia remitir este balance junto con el informe y los documentos presentados en la rendición de cuentas a las siguientes entidades:

- Concejo Municipal
- Alcaldía Municipal
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Federación Nacional de Personeros

Paso 5. Compilación de evidencias periodísticas y publicaciones

Como parte del proceso de rendición de cuentas es muy importante que se haga una compilación de los cubrimientos que los medios de comunicación hayan hecho en relación con las actividades y pronunciamientos de la Personería. Para ello, se debe llevar un archivo de prensa, y si este no existe es la oportunidad para crearlo y entonces se pueden rastrear las noticias en los periódicos locales, regionales y nacionales; los audios y videos de las emisoras de radio y televisión comunitaria, regional y nacional; así como los diversos boletines de prensa que la entidad haya expedido.

De la misma manera, muchas Personerías hacen publicaciones como libros, revistas, periódicos y plegables, así como videos, cuñas radiales y otros materiales audiovisuales para adelantar campañas pedagógicas y de sensibilización. Estos materiales

es bueno compilarlos y presentarlos en la rendición de cuentas pero, sobre todo, dejar las copias y los originales en el despacho de la Personería para futuros usos.

7. El contenido mínimo del informe de rendición de cuentas

Algunos de los temas más sobresalientes del informe de rendición de cuentas de la Personería son los siguientes:

- Ubicación de contexto de la marcha del municipio durante el periodo analizado. Se trata de que el Concejo, el gobierno y la comunidad conozcan la visión del Personero sobre los derechos humanos en el municipio, la marcha de la administración en su conjunto y los principales hechos de la coyuntura local que van marcando y condicionando el destino de la vida pública de la comunidad. Es importante que presente un balance de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal basado en un enfoque de derechos humanos. Ver anexo No. 3
- Balance general del ejercicio de sus competencias y de su plan de acción desde la perspectiva de la sociedad. Se trata de detallar las principales acciones desarrolladas como Agente del Ministerio Público, Veedor Ciudadano y Defensor de los derechos humanos desde la perspectiva de los intereses de la comunidad. De la misma manera, debe informar sobre los avances y logros alcanzados en la implementación del Plan de Acción de la Personería Municipal. Para ello es aconsejable que incorpore indicadores, líneas de base, y metas cuantificables que permitan establecer los avances logrados sobre los planes y se indiquen los principales resultados e impactos en la solución de los problemas sociales y comunitarios. Se debe señalar los aciertos y las dificultades y desafíos. Ver anexo No. 1
- Balance del uso que se ha dado a los recursos disponibles. En este sentido, el Personero debe informar sobre la ejecución del presupuesto asignado a su cargo, los recursos obtenidos de la cooperación técnica internacional y el manejo de los bienes a su cargo. Ver anexo No. 2
- Planes y proyectos de inversión futura. Es decir, una descripción de las acciones que emprenderá la Perso-

nería en el inmediato futuro, sus aliados y los recursos requeridos para tales efectos.

- Informe de las relaciones con los diversos estamentos de la sociedad civil, que dé cuenta de la integración de iniciativas, consolidación de alianzas y elaboración de proyectos comunes, en particular en lo relacionado con la promoción de la participación comunitaria y el control social de la gestión pública. Es importante que en este acápite informe sobre la atención de las quejas y reclamos de la comunidad.
- Alertas tempranas y recomendaciones, que sensibilicen al Concejo, al gobierno y a la población sobre situaciones eventuales de riesgo, de amenazas o vulnerabilidades que puedan afectar la situación de los derechos humanos y la vigencia de la moralidad administrativa, y las acciones que recomienda al gobierno para prevenir estas situaciones.
- Elementos para el empalme. Este acápite se propone que sea incorporado cada cuatro años en el informe final de consolidación de la gestión del Personero. Tiene por objeto señalar los logros, los desafíos y las lecciones aprendidas por la entidad en el cumplimiento de sus atribuciones; entregar al Personero entrante un balance de la gestión interna de la institución, el estado de los archivos y sistemas de información; los procesos en marcha, los compromisos adquiridos y las tareas pendientes. También, debe contener una visión estratégica de la marcha del municipio, de tal manera que oriente al Personero entrante, al nuevo gobierno y a la ciudadanía en general. Ver anexo No. 4

El informe debe centrarse en los temas fundamentales y de mayor interés de la comunidad y debe ser escrito en lenguaje sencillo y de fácil acceso a toda la ciudadanía.

8. El informe de rendición de cuentas en las Personerías de categorías especial, primera y segunda

Teniendo en cuenta las características especiales y de las problemáticas derivadas del tamaño de población y los consecuentes desafíos para el desempeño de las funciones de las

Personerías de las principales ciudades del país; así como con los recursos humanos, financieros y organizacionales con que cuentan, se hace necesario que los informes de rendición de cuentas, además de los elementos planteados para las demás Personerías, tengan una serie de especificidades. Dichas Personerías son las de Armenia, Barrancabermeja, Barranquilla (Distrito Especial, Industrial y Portuario), Bello, Bogotá (Distrito Capital), Bucaramanga, Buenaventura (Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico), Buga, Cali, Cartagena de Indias (Distrito Turístico y Cultural), Chía, Copacabana, Cúcuta, Dosquebradas, Envigado, Floridablanca, Girón, Ibagué, Itagüí, La Estrella, Manizales, Medellín, Montería, Mosquera, Neiva, Palmira, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Rionegro, Santa Marta (Distrito Turístico, Cultural e Histórico), Soacha, Soledad, Tunja, Villavicencio, Yumbo.

Algunos elementos adicionales a tener en cuenta son:

a) *Aplicación del índice de gobierno abierto.* La propuesta es que las Personerías de las ciudades señaladas apliquen la metodología diseñada por la Procuraduría General de la Nación, denominada índice de gobierno abierto. Un gobierno abierto es aquel que presenta tres características: transparencia, accesibilidad y receptividad; estas se obtienen a través de una óptima gestión de la información en las entidades públicas en el marco de los principios constitucionales de la función administrativa, en otras palabras, una gestión de la información que permita un alto grado de fluidez de la información dentro de la organización* entre las partes interesadas (directivos, empleados y ciudadanía, entre otros), sin perjuicio de las reservas establecidas por la ley. Según el modelo de análisis sugerido, para lograr una óptima gestión de la información es necesario implementar de manera satisfactoria cuatro procesos o componentes básicos: a) control interno; b) almacenamiento de la información; c) exposición de la información y, d) diálogo de la información. La guía metodológica y el ejemplo de su aplicación en los municipios del departamento de Santander, se puede consultar el siguiente sitio web:

*<http://www.procuraduria.gov.co/descargas/2011/Indice%20de%20Gobierno%20Abierto%20-%20IGA%202009-2010.pdf>

b) *Análisis de la situación de pobreza y exclusión.* Se trata de visibilizar los desafíos para la superación de la pobreza en las grandes ciudades del país y de dar a conocer el estado actual de los programas que emprenden tanto los municipios, como las entidades nacionales con este propósito.

c) *Informe sobre el ejercicio de la función disciplinaria.* Tiene por objeto dar a conocer las realizaciones y los desafíos del cumplimiento de esta importante responsabilidad de los personeros. Hay que señalar que, dadas las informaciones públicas sobre la gran corrupción que aqueja al país, existe preocupación por el bajo índice de funcionarios sancionados por las personerías, que en los últimos 5 años no supera la cifra de los 1.000 en todas las administraciones municipales del país.

- Recursos humanos, tecnológicos y organizacionales con que cuenta la entidad para cumplir esta tarea.
- Principales problemas y escollos que presenta la acción disciplinaria a cargo de la Personería.
- Propuestas para mejorar la función disciplinaria.

d) *Análisis de la situación de seguridad.* Se trata de hacer un balance de la situación de la seguridad en las ciudades, las principales políticas públicas diseñadas para tal fin y sus principales resultados y desafíos. En este sentido es importante centrar el análisis en aspectos como el comportamiento de los siguientes hechos: homicidios, lesiones personales, extorsión, secuestro, hurto a personas, a bancos y a establecimientos comerciales, “paseo millonario”, hurto de vehículos y piratería terrestre, tráfico y microtráfico de estupefacientes.

9. Anexos

Anexo No. 1

Algunos elementos a tener en cuenta en el informe sobre el cumplimiento de las obligaciones jurídicas como defensor del pueblo, de los derechos humanos, y veedor ciudadano desde la perspectiva de la sociedad

A manera de guía y de ayuda a la elaboración del informe de rendición de cuentas de los Personeros, a continuación presentamos el enunciado de sus principales responsabilidades legales, y sobre las cuales es necesario señalar las principales realizaciones. Para ello siempre hay que tener en cuenta lo que le interesa a la comunidad y no casos particulares o aislados (a no ser que sean emblemáticos de una tendencia de acción de

la Personería y que además del caso descrito, guarda similitud con los de otras muchas personas) o trámites meramente burocráticos y administrativos. Es necesario señalar que muchas actividades que realizan los Personeros apuntan a diversos temas de los que a continuación se señalan, caso en el cual, de todas maneras, es muy importante hacer en el informe de rendición de cuentas, los relacionamientos respectivos.

I. La garantía de la prevalencia del interés general y de los principios del Estado social de derecho. En este acápite se hace un balance sobre las funciones del Personero como agente del Ministerio Público.

1. Señalar las actividades encaminadas a vigilar el cumplimiento de las normas del Estado social de derecho y la impetración de las acciones constitucionales y legales:
 - Número y alcances de acciones de cumplimiento en los términos señalados en la ley 393.
 - Acciones para promoción de la participación comunitaria en el control y vigilancia de los procesos de contratación administrativa.
 - Acciones de promoción de la participación ciudadana en las actividades de desarrollo urbanístico.
 - Interposición de recursos y acciones como la acción de repetición, Acción de inconstitucionalidad, excepción de inconstitucionalidad, excepción de ilegalidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, acción contractual, acción electoral.
 - Acciones de tutela y principales derechos salvaguardados.
 - Aplicación del amparo de pobreza.
2. Reseñar las acciones encaminadas a la defensa de los intereses de la sociedad mediante acciones que respondan las siguientes preguntas:
 - ¿Cómo se ha contribuido a salvaguardar los principios del Estado social de derecho?
 - ¿Qué acciones ha adelantado para salvaguardar la descentralización administrativa, política y fiscal y la autonomía municipal?
 - ¿Qué acciones ha promovido y realizado para velar por la vigencia de la democracia como valor funda-

mental como, por ejemplo, acciones pedagógicas y de defensa de los principios democráticos en la gestión pública local?

- ¿De qué manera ha promovido la participación, el pluralismo y la paz?
 - ¿Qué acciones genéricas ha desarrollado para garantizar el respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos?
 - ¿Qué acciones ha adelantado para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades públicas?
 - ¿Qué acciones ha adelantado para asegurar que se respete el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, y para proteger las riquezas culturales y naturales de la nación?
 - ¿Qué acciones ha desarrollado para asegurar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos frente a la administración?
3. Cumplimiento eficiente y eficaz del ejercicio de la función disciplinaria.
- Número de servidores públicos sancionados, tipo de sanciones y motivos.
 - Número de procesos en marcha y tipos de conductas investigadas.
 - Número de procesos adelantados y declarados nulos, prescritos o hallados sin méritos.
 - Acciones pedagógicas y de prevención de la corrupción y el desgreño administrativo
4. Intervenciones como agente del Ministerio Público ante autoridades judiciales y administrativas. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
- Intervenciones para garantizar la transparencia del proceso contractual.
 - Intervenciones en los procesos de reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.
 - Intervención ante las curadurías urbanas.

5. Intervención en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
 - Intervención en el proceso penal.
 - Intervención en asuntos civiles.
 - Gestión en materia de conciliación en las áreas civil, laboral y de familia.
6. Intervención en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
 - Acciones adelantadas para velar por el estricto cumplimiento de la función de policía.
 - Acciones adelantadas para velar por el debido proceso en las Inspecciones de policía.
7. Acciones adelantadas para velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
8. Descripción de las principales fortalezas y debilidades de los sistemas municipales de información al ciudadano a nivel municipal, en particular en los siguientes ítems:
 - En materia de acceso a documentos públicos ante posible reservas o negligencias.
 - Sistema de información para el seguimiento de las políticas públicas sociales, económicas y culturales.
 - Sistema de información para la transparencia de la contratación pública.
 - Mantenimiento y calidad de la información del sitio web de la administración y de la propia Personería.
9. Proyectos de acuerdo presentados ante el Concejo sobre materias de su competencia.
10. Acciones emprendidas para la defensa del patrimonio público y las acciones judiciales y administrativas que ha interpuesto para tales efectos, en particular en los siguientes temas:
 - Patrimonio de las minorías étnicas y raciales.
 - Patrimonio cultural.

- Protección del patrimonio de las comunidades en situación de desplazamiento.
 - Promoción y/o participación en consultas previas.
11. Acciones emprendidas para la defensa de los usuarios de las empresas de servicios públicos y principales resultados. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
 12. Acciones emprendidas para la defensa de los derechos de la población carcelaria. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
 13. Acciones del Personero en materia de protección y del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.
 14. Atención a despachos comisorios. Señalar cantidad, importancia y temas abordados.

II. La defensa, protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

1. Contexto y desafíos de la vigencia de los derechos humanos en el municipio.
2. Informe sobre el ejercicio de las funciones misionales del personero en materia de derechos humanos.
 - Número de quejas y reclamos clasificadas temáticamente y señalando el resultado de su trámite.
 - Informes solicitados a las autoridades que tienen asiento en su jurisdicción encaminados a hacer seguimiento a la vigencia de los derechos humanos
 - Acciones de vigilancia a las privaciones de la libertad.
 - Acciones preventivas y de alerta temprana.
3. El personero y los derechos civiles y políticos. Reseñar las acciones principales adelantadas con relación a los siguientes derechos de manera prioritaria:
 - El derecho a la vida.
 - Derecho a la protección de la dignidad humana y de la honra –prohibición de tortura, tratos crueles e inhumanos.
 - Derecho a la libertad personal.
 - Derecho a la igualdad y la no discriminación.

- El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
 - El libre desarrollo de la personalidad.
 - Libertad de conciencia, de creencias y de culto.
 - La libertad de expresión y el derecho a la información.
 - El derecho a la paz.
 - El derecho a la libre circulación por el territorio.
 - La libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.
 - Los derechos de reunión y de asociación.
 - El derecho a constituir sindicatos.
 - El derecho a la participación política.
 - El derecho al debido proceso.
 - El derecho a la participación de las comunidades en situación de desplazamiento forzado interno.
4. El Personero y los derechos económicos, sociales y culturales. Reseñar las acciones principales adelantadas con relación a los siguientes derechos de manera prioritaria:
- Protección a la familia.
 - Derechos de la mujer.
 - Derechos de los niños y las niñas.
 - Derechos de la juventud.
 - Protección a la tercera edad.
 - Derecho al trabajo.
 - Derecho a la seguridad social.
 - Derecho a la salud básica.
 - Derecho a la vivienda.
 - Derecho a la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre.
 - Derecho a la educación.
 - Derecho a la cultura.
5. El Personero y los derechos colectivos y del ambiente. Reseñar las acciones principales adelantadas con relación a los siguientes derechos de manera prioritaria:
- Los derechos de los consumidores.
 - Derechos de los usuarios de servicios públicos.
 - Derecho al medio ambiente.
 - La protección del espacio público.

- El derecho al desarrollo.
6. Descripción de algunas actuaciones especiales de los personeros en materia de defensa de los derechos humanos, tales como:
 - Especial atención a las conductas de los servidores públicos que generen desplazamientos forzados.
 - Aplicación del mecanismo de búsqueda urgente en caso de personas desaparecidas.
 - Atención a los derechos de las víctimas.
 - Acción contra las minas antipersonal.
 - Interponer la acción de tutela.
 - Marco jurídico de la delegación de las facultades del Defensor del Pueblo a los Personeros municipales, en materia de recursos y acciones judiciales.
 - Interponer el hábeas corpus.
 - Interponer el hábeas data.
 - La atención a la población desplazada por la violencia.
 - Protección de víctimas y testigos.
 7. Reporte sobre el funcionamiento del Comité Municipal de defensa, protección y promoción de los derechos humanos y sus principales resultados.
 8. Reporte del Personero sobre el ejercicio de la defensoría pública en su municipio. Reseñar las acciones principales adelantadas y su importancia.
 9. Reporte de las acciones del Personero en materia del derecho internacional humanitario. En aquellos municipios donde sea pertinente, reseñar las acciones principales adelantadas con relación a los siguientes asuntos de manera prioritaria:
 - Protección de la población civil.
 - Protección particular a los niños.
 - Personas privadas de la libertad.
 - Protección de la misión médica.
 - Prohibición del desplazamiento forzado.
 - Protección de los bienes culturales y de los lugares de culto.
 - Protección de los bienes civiles.

- El papel del personero municipal.

III. Acciones adelantadas por el personero para preservar la moralidad y la eficiencia de la administración. En este acápite se hace relación al cumplimiento de las funciones establecidas en la ley como veedor del tesoro.

1. Principales acciones adelantadas para velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa.
2. Principales acciones adelantadas para velar por el cumplimiento de los objetivos del control interno.
3. Visitas, inspecciones y actuaciones que haya gestionado ante las autoridades municipales y sus principales resultados.
4. Principales resultados de la evaluación de la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio.
5. Acciones encaminadas a coordinar la conformación democrática y el registro de las Veedurías ciudadanas.

Anexo No. 2

Elementos a tener en cuenta en el informe sobre la gestión interna de la Personería

En este acápite se trata de hacer un balance de las funciones del personero como autoridad civil y administrativa. Para ello hay que tener en cuenta:

1. Gestión de personal.
 - Cuántos funcionarios cuenta la entidad, cuál es su clasificación y sus principales funciones
 - Capacitación y empoderamiento del recurso humano de la entidad.
2. Informe sobre el presupuesto de gastos y de funcionamiento y el presupuesto de inversión.
3. Principales contratos realizados, señalando monto y resultados.
4. Estado de implementación y niveles de uso del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

5. Balance sobre la gestión de archivos y el centro de documentación.
6. Acciones adelantadas para la modernización tecnológica de la entidad y para el mejoramiento de la atención al ciudadano.

Anexo No. 3

Elementos a tener en cuenta en el informe sobre la coyuntura municipal y el balance de la gestión del gobierno

Se trata de describir la manera como ha ejercido la vigilancia del ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales, en especial de las establecidas en la Constitución y las leyes 136, 715 y 1176. Para ello es pertinente que haga su propio balance evaluativo y propositivo de la situación del municipio y de las acciones emprendidas por la administración en las siguientes áreas:

1. **Cumplimiento de las funciones básicas del municipio y de la ejecución del sistema general de participaciones.** Para ello podrá acudir a los informes de la propia administración y hacer las evaluaciones propias apoyándose en los informes de las veedurías ciudadanas, informes de organismos no gubernamentales e investigaciones hechas por Universidades, así como en los balances hechos por la propia entidad. Las evaluaciones deben tener como foco el análisis de la calidad, la cobertura, los costos y los déficit o faltantes y desafíos en las siguientes áreas:
 - En materia de educación.
 - En materia de salud, seguridad social y salud pública.
 - En materia de agua potable y saneamiento básico.
 - En atención integral a la primera infancia.
 - En la diligente y eficiente prestación de los servicios públicos.
 - En materia de vivienda.
 - En desarrollo agropecuario y del sector campesino.
 - En materia de transporte.
 - En materia ambiental.
 - En recreación, deporte y uso del tiempo libre.

- En materia de atención a los centros de reclusión.
 - En materia cultural.
 - En materia de prevención y atención de desastres.
 - En materia de atención a grupos vulnerables, en particular desplazados y víctimas de la violencia, tercera edad y discapacitados.
 - En materia de atención a minorías étnicas y raciales.
 - En materia de promoción de la justicia.
 - En materia de desarrollo económico local y generación de empleo.
 - En materia de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.
 - En materia de acuerdos interinstitucionales y de gestión de recursos de cofinanciación y de jalonamiento de programas nacionales y departamentales, así como de la cooperación internacional.
2. **Cumplimiento del plan de desarrollo y del voto programático.** Se trata de evaluar la manera como la administración le ha dado cumplimiento al programa de gobierno que la ciudadanía le impuso al alcalde al elegirlo. Para ello puede apoyarse en las organizaciones sociales y en el Consejo Municipal de Planeación.
3. **Transparencia de la gestión pública.** En este sentido es importante que el informe de rendición de cuentas del personero haga un balance de la manera como la administración ha actuado para combatir la corrupción y garantizar la transparencia en la gestión pública. Algunos aspectos a tener en cuenta son:
- Balance de la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).
 - Evaluación de la aplicación de las normas de contratación (selección objetiva, estudios previos, etc.), de la eficiencia de las interventorías y de sus resultados a tiempo y en los costos pactados inicialmente.
 - Calidad en la atención al ciudadano, a sus quejas y reclamos.
 - Calidad de las rendiciones de cuentas y de los informes presentados a las comunidades y a las veedurías ciudadanas.

4. **Seguimiento a la aplicación de algunos recursos especiales.** Para aquellos municipios donde existen resguardos indígenas y/o que son beneficiarios del Sistema General de Regalías, es importante que el personero informe sobre la manera como se han ejecutado los recursos que, para el primero de los casos, dispone el sistema general de participaciones, y para el segundo de los casos, las inversiones e impacto de las mismas costeadas con este importante recurso.

Anexo No. 4

Elementos a tener en cuenta para el proceso de empalme con el Personero entrante

La ley 951 establece la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital, municipal, metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que administren fondos o bienes del Estado presenten al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, según el caso, un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.

El proceso de entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos deberá realizarse:

- Al término e inicio del ejercicio de un cargo público para los servidores públicos descritos en los artículos 1° y 2° de la ley 951, entre los cuales se encuentra el Personero municipal.
- Cuando por causas distintas al cambio de administración se separen de su cargo los servidores públicos a quienes obliga este ordenamiento. En este caso, la entrega y recepción se hará al tomar posesión del cargo por parte del Personero entrante, previa aceptación que deberá rendir en los términos de la ley 951. Si no existe nombramiento o designación inmediata de quien deba sustituir al Personero saliente, la entrega y recepción se hará al servidor público que designe para tal efecto el superior jerárquico del mismo. Para computar el término para rendir el informe de que trata la presente ley, deberá ser de quince (15) días

hábiles luego de haber salido del cargo, cualquiera que hubiere sido la causa de ello.

En consecuencia, con la ley 951, los Personeros están obligados en los términos de dicha ley a entregar al Personero entrante un informe mediante acta de informe de gestión, los asuntos y recursos a su cargo, debiendo remitirse para hacerlo al reglamento y/o manual de normatividad y procedimiento que rija para la entidad, dependencia o departamento de que se trate.

Asimismo, el Personero entrante está obligado a recibir el informe y acta respectiva, y a revisar su contenido. La verificación física o revisión que se haga de los diferentes aspectos señalados en el acta de entrega y recepción se realizará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la firma del documento, para efectos de determinar la existencia o no de irregularidades.

El Personero saliente deberá preparar la entrega de los asuntos y recursos de la entidad mediante acta administrativa en la que se incluirá en su caso:

- El informe resumido por escrito de la gestión del servidor público saliente, deberá contener una descripción resumida de la situación del Despacho a la fecha de inicio de su gestión. También describirá las actividades emprendidas y resultados obtenidos durante la misma, señalando especialmente los asuntos que se encuentran en proceso y, por último, la situación del Despacho en la fecha de retiro o término de su gestión.
- Detalle pormenorizado sobre la situación de los recursos materiales, financieros y humanos así como los bienes muebles e inmuebles a su cargo, debidamente actualizados a la fecha de la entrega.
- Detalle de los presupuestos, programas, estudios y proyectos.
- Obras públicas y proyectos en proceso.
- Reglamentos, manuales de organización, de procedimientos, y
- En general, los aspectos relacionados con la situación administrativa, desarrollo, cumplimiento o en su caso desviación de programas y demás información y documentación relativa que señale el reglamento y/o manual de normatividad correspondiente.

En caso de que el Personero entrante detecte irregularidades en los documentos y recursos recibidos dentro del término señalado en esta ley, deberá hacerlas del conocimiento del órgano de control a que corresponda la dependencia o entidad de que se trate, a fin de que el servidor público saliente pueda proceder a su aclaración dentro de los treinta (30) días calendario siguientes o en su caso.

Cuando el Personero saliente se abstenga de realizar la entrega del informe de los asuntos y recursos a su cargo, en los términos de esta ley, será requerido por el órgano de control interno correspondiente, para que en un lapso de quince (15) días, contados a partir de la fecha de su separación, cumpla con esta obligación. El Personero saliente que dejare de cumplir con esta disposición será sancionado disciplinariamente en los términos de ley⁸.

Anexo No. 5

Sistemas de información disponibles para el ensamble de la rendición de cuentas

Sistemas de información para el sector público que se enuncian a continuación, y en particular un Sistema Nacional de Información Oficial en el marco del PRAP, aunque en el diagnóstico de este documento se plantean algunos problemas de los mismos y posteriormente algunas recomendaciones para superarlos.

- Sistema de Seguimiento a Metas y Resultados del Plan de Desarrollo (SIGOB - SISMEG).
- Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUIP).
- Sistema integral de información de la protección social.
- Sistema de información de educación.
- Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).
- Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).
- Sistema de Información de Contratación Estatal (SICE).

8 Ver la Directiva de la Procuraduría General de la Nación 06 de 2007.

- Portal único de contratación (www.contratos.gov.co).
- Sistema Único de Información de Personal (SUIP).
- Sistema Único de Información de Trámites (SUIT).
- Formulario Único Territorial (FUT).
- Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (SICEP).
- Índice de gobierno abierto. www.procuraduria.gov.co/descargas/delegadas/territoriales

El Programa Internet para la Rendición de Cuentas es una iniciativa de transparencia y uso de TIC en esta materia, que se debe destacar y está disponible en el sitio web:

http://municipiostransparentes.colnodo.apc.org/sobre_proyecto.shtml

Internet para la Rendición de Cuentas es una herramienta orientada a fortalecer la transparencia de la información pública y facilitar el control social. Permite a alcaldías, entidades gubernamentales y contralorías territoriales del país:

- Acercarse al concepto de gobiernos transparentes y en línea.
- Crear sitios Web propios utilizando un software original de código abierto.
- Publicar en sus páginas Web unos mínimos de información para entregar a la ciudadanía.
- Apoyar ejercicios de rendición de cuentas en audiencias públicas por parte de las autoridades locales.