

**Rediseño Institucional Personería Municipal de Guateque, Boyacá: Fases de Diagnóstico,
Diseño e Implementación**

Jonathan De La Peña Rojas

Asesor

María Eyecid Avella Fonseca

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Administración Pública Territorial APT

2025

Resumen

El presente informe de investigación técnica expone de manera integral el soporte jurídico, administrativo y financiero para el rediseño institucional de la Personería Municipal de Guateque, Boyacá. El estudio se estructura bajo la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y se fundamenta en la necesidad imperativa de modernizar la gestión pública local conforme al Artículo 209 de la Constitución Política. La problemática central identificada reside en la inestabilidad histórica del talento humano de apoyo asistencial, el cual ha operado bajo modalidades de Libre Nombramiento y Remoción o Contratación por Prestación de Servicios, generando una "patología institucional" que compromete la memoria administrativa y la eficacia misional.

A través de las fases de diagnóstico, se analizaron los entornos político, económico y social, evidenciando una demanda creciente de servicios de control y vigilancia en un municipio de sexta categoría con altas brechas de vulnerabilidad. La fase de diseño propone la supresión del cargo de Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde (Código 535, Grado 12) y la creación del cargo de Secretario (Código 440, Grado 08) bajo el régimen de Carrera Administrativa, en estricto cumplimiento de la Ley 2422 de 2024. Este cambio no solo garantiza la profesionalización y el mérito, sino que asegura la sostenibilidad financiera al reducir la presión fiscal sobre la nómina. El documento concluye que el rediseño es un ejercicio de saneamiento administrativo vital para la autonomía del órgano de control, recomendando al Concejo Municipal su aprobación inmediata para fortalecer la guarda de los derechos humanos y el interés público en Guateque.

Palabras clave: Rediseño institucional, carrera administrativa, personería municipal, mérito, modernización, saneamiento administrativo.

Abstract

This technical research report comprehensively presents the legal, administrative, and financial support for the institutional redesign of the Municipal Ombudsman's Office (Personería) of Guateque, Boyacá. The study is structured according to the methodology of the Administrative Department of the Civil Service (DAFP) and is based on the imperative need to modernize local public management in accordance with Article 209 of the Political Constitution. The central problem identified lies in the historical instability of human talent in assistant support, which has operated under "Free Appointment and Removal" or "Service Provision Contracts," creating an "institutional pathology" that compromises administrative memory and mission effectiveness.

Through the diagnostic phases, the political, economic, and social environments were analyzed, revealing an increasing demand for control and oversight services in a sixth-category municipality with high vulnerability gaps. The design phase proposes the suppression of the position of Executive Secretary of the Mayor's Office (Code 535, Grade 12) and the creation of the position of Secretary (Code 440, Grade 08) under the Administrative Career regime, in strict compliance with Law 2422 of 2024. This change not only guarantees professionalization and merit but also ensures financial sustainability by reducing fiscal pressure on the payroll. The document concludes that the redesign is a vital administrative sanitation exercise for the autonomy of the control body, recommending its immediate approval by the Municipal Council to strengthen the protection of human rights and the public interest in Guateque.

Keywords: Institutional redesign, administrative career, municipal ombudsman, merit, modernization, administrative sanitation.

Tabla de Contenido

Introducción	6
Justificación	12
Objetivos.....	16
Objetivo General.....	16
Objetivos Específicos	16
Fase de Diagnóstico	17
Análisis de Capacidades y Entornos.....	17
Análisis de Entornos.....	17
Entorno Político-Administrativo.....	18
Entorno Económico.	19
Entorno Social.....	21
Entorno Tecnológico.....	23
Entorno Ambiental.....	24
Análisis de Capacidades	26
Capacidad del Talento Humano.....	27
Fase de Diseño	40
Arquitectura Institucional	40
Conclusiones.....	43
Recomendaciones	45
Referencias Bibliográficas	46

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Arquitectura institucional propuesta</i>	40
Tabla 2 <i>Arquitectura institucional actual</i>	41
Tabla 3 <i>Comparativo proceso de rediseño, arquitectura institucional</i>	42

Introducción

El presente Estudio Técnico de Rediseño Institucional se concibe y formaliza como una manifestación directa de la obligación estatal de modernizar la gestión pública, conforme al imperativo constitucional consignado en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Este precepto establece que la función administrativa debe operar al servicio de los intereses generales, fundamentándose en los principios esenciales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En este contexto, el rediseño institucional no constituye una mera reestructuración organizativa, sino un ejercicio de fortalecimiento y saneamiento administrativo, orientado a subsanar las deficiencias identificadas en la capacidad operativa de la Personería Municipal de Guateque.

El proceso de modificación de la planta de personal se justifica en la necesidad de eliminar las debilidades estructurales que comprometen la materialización efectiva de los fines del Estado Social de Derecho en el ámbito local. La observancia rigurosa de los principios de eficacia y celeridad, en particular, exige que la arquitectura institucional cuente con el talento humano idóneo y estable para la prestación continua del servicio de control y la guarda de los derechos humanos, lo cual ha sido históricamente afectado por la inestabilidad del personal de apoyo. La administración pública, al estar reglada, requiere que toda reforma se sustente en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, buscando la optimización de recursos y la agilización de los procedimientos.

La Personería Municipal de Guateque reviste la naturaleza jurídica de un órgano de control del orden territorial, integrado orgánicamente dentro del sistema del Ministerio Público, en concordancia con el mandato de los Artículos 117 y 118 de la Constitución Política. Su misión fundamental abarca la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del

interés público y la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos municipales. Esta entidad goza, por disposición legal expresa (Artículo 181 de la Ley 136 de 1994), de autonomía presupuestal y administrativa, lo que le confiere a su representante legal, el Personero, la potestad de ser el ordenador del gasto y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia.

La existencia de esta autonomía es la base jurídica que faculta al Personero, clasificado como Alta Dirección Territorial según el Decreto Ley 785 de 2005, para impulsar el presente rediseño. Dicha autonomía, no obstante, impone la responsabilidad de garantizar que la planta de personal esté configurada de manera estable e imparcial, lo cual es vital para un órgano cuya función principal es el control. La corrección propuesta mediante el rediseño, al formalizar un cargo de apoyo con vocación de permanencia (carrera administrativa), es un ejercicio legítimo y necesario para asegurar que la estructura cumpla armónicamente con la complejidad de sus funciones misionales sin estar sujeta a la discrecionalidad política de los períodos.

El proceso de modernización encuentra, por su parte, sustento normativo en la Ley 2422 de 2024, promulgada con el objeto específico de fortalecer el funcionamiento y optimizar la estructura administrativa y operativa de las personerías en Colombia. El Artículo 2 de esta ley establece un requisito estructural de carácter imperativo: las personerías deben contar con una planta de personal conformada, como mínimo, por el personero y un secretario. Esta disposición legislativa subsana la incertidumbre histórica sobre la planta mínima esencial y exige la formalización de la estructura de apoyo.

El estudio técnico no solo atiende a una necesidad funcional interna, sino a una obligación legal contemporánea de alinear la arquitectura institucional de la Personería de

Guateque con los requerimientos del legislador. Al proponer la supresión del cargo actual (Libre Nombramiento y Remoción, Cód. 535) y su reemplazo por el cargo de Carrera Administrativa (Cód. 440, Secretario), se está implementando la formalización administrativa exigida por la ley, asegurando la existencia de la planta mínima con el régimen jurídico adecuado, que promueva la continuidad y la profesionalización del servicio público.

El fundamento del empleo público en el Estado colombiano es el sistema de carrera administrativa, siendo la provisión de cargos por libre nombramiento y remoción una excepción limitada a funciones de dirección o particular confianza (Artículo 125 C.P.). Los cargos de apoyo operativo y asistencial, por su naturaleza funcional, deben ser provistos por el sistema de mérito, conforme a la Ley 909 de 2004, la cual es aplicable en su integridad a las personerías. La Personería Municipal de Guateque ha operado históricamente con su cargo de soporte asistencial bajo la figura de Libre Nombramiento y Remoción (LNR) o Contrato de Prestación de Servicios (CPS), lo cual constituye una patología institucional que contraviene la Constitución.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha conceptualizado de manera explícita que el empleo de Secretario (Código 440, Nivel Asistencial) está clasificado como de Carrera Administrativa. La persistencia de la provisión bajo la modalidad LNR, para funciones que son permanentes y técnicas (gestión documental, tesorería, apoyo procesal), introduce un riesgo estructural de politización, comprometiendo los principios de moralidad, imparcialidad y transparencia. La implementación del rediseño busca, por ende, el saneamiento jurídico-administrativo, garantizando que el acceso y la permanencia del soporte esencial se basen en el mérito y la idoneidad técnica, eliminando la vulnerabilidad a la discrecionalidad del nominador.

La modificación de plantas de personal en este contexto y en el orden territorial es una actuación administrativa de carácter reglado que requiere, de manera previa e ineludible, un Estudio Técnico que justifique la necesidad del servicio o las razones de modernización. Esta exigencia formal, contenida en el Artículo 46 de la Ley 909 de 2004 (modificado por el Decreto Ley 19 de 2012) y reglamentada por el Decreto 1083 de 2015, se erige como un presupuesto de legalidad reforzada. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado consistentemente que la omisión o la insuficiencia de este estudio técnico es causal de nulidad del acto administrativo que ordena la reestructuración.

Este Estudio Técnico de Rediseño Institucional cumple la función de sustentar de manera objetiva y metodológica la necesidad de la supresión del cargo existente (Cód. 535) y la creación del nuevo empleo (Cód. 440). Al basarse en el análisis de procesos, cargas de trabajo y entornos, el documento acredita que la reforma no responde a intereses particulares, sino al interés general de mejorar la eficacia y eficiencia de la Personería, garantizando que la actuación de la administración se mantenga dentro de un estricto marco legal.

Con ello en cuenta y partiendo del presupuesto factico de que la capacidad técnica de la Personería Municipal de Guateque ha sido históricamente mermada por la inestabilidad del talento humano de apoyo. La naturaleza precaria (LNR/CPS) del cargo asistencial generó un ciclo continuo de rotación que derivó en la pérdida sistemática de la memoria institucional y la discontinuidad en la gestión del conocimiento técnico-administrativo. Este déficit se manifestó en la incapacidad de mantener la trazabilidad de los expedientes sensibles (como Procesos de Restablecimiento de Derechos - PARD, casos de víctimas, y seguimiento a Acciones Populares de alto impacto ambiental).

La creación de un cargo de Carrera Administrativa (Cód. 440) es la única estrategia administrativa viable para dotar a la Personería de un servidor público con vocación de permanencia que pueda capitalizar la experiencia, asegurar la gestión documental sostenida y mantener el rigor técnico en el cumplimiento de los macroprocesos de apoyo. Esto impacta directamente en la capacidad de la entidad para asegurar la celeridad y oportunidad en la respuesta a la ciudadanía, mitigando el riesgo de vencimiento de términos y la consecuente afectación judicial o disciplinaria.

Finalmente, el principio de economía (Art. 209 C.P.) exige que la administración pública maximice los resultados con el uso más racional de los recursos. La histórica dependencia en personal inestable (LNR/CPS) generó un ciclo de gasto ineficiente, manifestado en la necesidad constante de re-inducir y capacitar a nuevos titulares, perdiéndose la inversión con cada cambio de Personero.

El rediseño, al proponer la creación de un cargo de Carrera (Cód. 440), persigue la profesionalización y la estabilidad, asegurando que la inversión en talento humano y formación técnica se capitalice a largo plazo. Además, este proceso rectifica la incoherencia nomenclatural y salarial del cargo anterior (Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde, Cód. 535), reemplazándolo por la denominación correcta (Secretario, Cód. 440) acorde con el Nivel Asistencial, garantizando que el perfil creado esté alineado con el soporte misional de un órgano de control y con la nomenclatura única del empleo público territorial.

La estructuración del presente informe se adhiere a la metodología definida por el DAFP, dividida en fases secuenciales que garantizan la solidez técnica y la legalidad del proceso. Tras esta introducción fundacional, el documento procede a formalizar los hallazgos y compromisos

de la Fase Previa: Acuerdo Inicial de Diseño, detallando el problema a resolver, los objetivos estratégicos y el plan de acción requerido. Posteriormente, el Estudio Técnico integrará las fases subsiguientes de Diagnóstico (que incluye el análisis de entornos, capacidades y cargas de trabajo) y Diseño (que formalizará la propuesta de planta de personal y el análisis financiero), culminando con la formulación de los insumos necesarios para materializar la Fase de Implementación que exige el trámite ante el Concejo Municipal.

Justificación

La arquitectura institucional del Estado colombiano, en su nivel territorial, exige una constante adecuación a las realidades socio-jurídicas y a los mandatos legislativos contemporáneos. El rediseño institucional de la Personería Municipal de Guateque no constituye una actuación discrecional o meramente organizativa, sino que se erige como una manifestación directa de la obligación estatal de modernizar la gestión pública, fundamentada en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad consagrados en el Artículo 209 de la Constitución Política. Este proceso se justifica técnica y jurídicamente a través de una triple dimensión: el saneamiento administrativo, el cumplimiento de mandatos legales imperativos y la búsqueda de la eficiencia fiscal y operativa.

La Personería Municipal de Guateque reviste la naturaleza de un órgano de control del orden territorial, integrado orgánicamente en el sistema del Ministerio Público, según los mandatos de los Artículos 117 y 118 de la Carta Magna. Su misión es trascendental: la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos municipales. Para que esta misión sea materialmente posible, el órgano debe gozar de una autonomía administrativa y presupuestal real, tal como lo dispone el Artículo 181 de la Ley 136 de 1994. No obstante, la autonomía no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para garantizar la imparcialidad. Históricamente, la Personería de Guateque ha enfrentado una debilidad estructural en su planta de personal, donde el soporte asistencial ha estado sujeto a la volatilidad de los periodos de los personeros, lo cual desvirtúa el carácter técnico del apoyo administrativo y lo somete a riesgos de politización que el sistema de carrera administrativa busca precisamente evitar.

El fundamento del empleo público en Colombia es el sistema de carrera administrativa. El Artículo 125 de la Constitución establece que los empleos en las entidades del Estado son de carrera, siendo la excepción los de libre nombramiento y remoción (LNR). El diagnóstico realizado en el presente estudio técnico revela que la Personería ha operado con su cargo de secretaría bajo modalidades inestables (LNR o Contratos de Prestación de Servicios - CPS), lo cual constituye una patología institucional que contraviene la norma superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha sido explícito al conceptuar que el empleo de Secretario (Código 440) pertenece al Nivel Asistencial y, por su naturaleza técnica y de apoyo, debe ser provisto por mérito.

La justificación de este tránsito hacia la carrera administrativa es funcional: la inestabilidad del personal genera la pérdida sistemática de la memoria institucional. En un órgano de control que maneja procesos de restablecimiento de derechos de infancia (PARD), seguimiento a víctimas y acciones populares de impacto ambiental, la rotación de personal impide mantener la trazabilidad documental y el conocimiento técnico necesario para una respuesta oportuna. La creación de un cargo de carrera garantiza que el servidor público posea una vocación de permanencia, capitalizando la experiencia y asegurando que la inversión estatal en capacitación no se pierda con cada cambio de titular.

Un factor de justificación contemporáneo y vinculante es la promulgación de la Ley 2422 de 2024, cuyo objeto es fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia. El Artículo 2 de esta ley establece un requisito estructural imperativo: las personerías deben contar con una planta de personal conformada, como mínimo, por el personero y al menos un secretario. Esta disposición legislativa subsana la incertidumbre histórica sobre la planta mínima esencial y exige la formalización administrativa. El rediseño propuesto alinea la arquitectura de la Personería de

Guateque con el estándar legal nacional, suprimiendo una denominación incoherente (Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde, Cód. 535) y adoptando la tipificación correcta de Secretario (Cód. 440) exigida por el legislador y la normativa de nomenclatura única territorial.

El diagnóstico de entornos de Guateque refuerza la urgencia del rediseño. El municipio, de sexta categoría, presenta un entorno económico frágil dependiente del sector primario y una población con altas tasas de vulnerabilidad. El análisis de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) muestra una brecha significativa en la zona rural (9.11%), lo que se traduce en una demanda constante de intervención de la Personería en temas de salud, servicios públicos y derechos fundamentales.

La capacidad técnica actual se ve desbordada por esta realidad. El análisis del flujo documental de 2025 revela que, de 967 registros, existen 46 casos vencidos (4.76%). Aunque el porcentaje parece bajo, en un órgano de control, cada vencimiento de términos representa un riesgo disciplinario para el personero y una desprotección para el ciudadano. La sobrecarga operativa se concentra en la cabeza de la entidad, quien debe asumir funciones asistenciales ante la falta de certeza funcional y la inestabilidad de su único apoyo administrativo. El rediseño, al formalizar un cargo de carrera, permite una delegación efectiva y el saneamiento del Manual de Funciones, liberando al Personero para sus labores de alta dirección.

Finalmente, la reforma se justifica bajo el principio de economía del Artículo 209 constitucional. El estudio técnico detectó una distorsión salarial: el cargo actual de secretario se encuentra en el Grado 12, una asignación que consume el 89% del presupuesto de ingresos de la Personería. Esta recategorización, realizada en vigencias anteriores sin fundamento técnico suficiente, ha puesto en riesgo la estabilidad financiera de la entidad. El rediseño propone la creación del cargo en el Grado 8, alineado con la realidad fiscal de un municipio de sexta

categoría y con los techos de gasto establecidos en el Artículo 3 de la Ley 2422 de 2024 (210 SMMLV para la vigencia 2025). Esta medida libera recursos para inversión tecnológica y movilidad territorial, garantizando que el fortalecimiento institucional sea fiscalmente responsable y sostenible en el largo plazo.

Objetivos

Objetivo General

Rediseñar la estructura institucional y la planta de personal de la Personería Municipal de Guateque, Boyacá, mediante la transición del cargo asistencial hacia el sistema de carrera administrativa, bajo los parámetros técnicos de la Ley 2422 de 2024 y los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de garantizar la estabilidad laboral, la profesionalización del talento humano y la eficiencia en la prestación de los servicios misionales del Ministerio Público en el territorio.

Objetivos Específicos

Evaluar las capacidades internas (técnicas, directivas, tecnológicas y de talento humano) y los entornos externos de la Personería, identificando las debilidades estructurales causadas por la inestabilidad del apoyo administrativo y las brechas en la atención a las necesidades de la población de Guateque.

Establecer la nueva arquitectura institucional mediante la supresión del cargo actual de Libre Nombramiento y Remoción (Cód. 535) y la creación del cargo de Carrera Administrativa (Cód. 440), sustentando la viabilidad financiera y la racionalización del gasto de personal conforme a los techos legales vigentes.

Desarrollar los instrumentos jurídicos y administrativos requeridos, incluyendo el proyecto de Acuerdo Municipal y la actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, que permitan formalizar la nueva planta de personal ante el Concejo Municipal y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Fase de Diagnóstico

Análisis de Capacidades y Entornos

El análisis de capacidades y entornos constituye la piedra angular metodológica de la Fase de Diagnóstico para el rediseño institucional, conforme a los lineamientos de la Guía del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para Entidades del Orden Territorial. Esta sección tiene como propósito fundamental correlacionar las presiones exógenas (entornos) y las fortalezas y debilidades endógenas (capacidades) de la Personería Municipal de Guateque. La articulación de estos factores es indispensable para justificar la necesidad estructural de la modificación de la planta de personal, específicamente la creación del cargo de Secretario(a), Nivel Asistencial, Código 440, de Carrera Administrativa.

El diagnóstico concluye que existe una brecha crítica entre el mandato misional creciente, impuesto por la dinámica social y la ampliación del marco legal (Ley 2422 de 2024), y la capacidad operativa instalada, históricamente precarizada por la inestabilidad del talento humano de apoyo. La formalización del cargo de Secretario(a) no representa simplemente una mejora administrativa, sino un imperativo de saneamiento institucional destinado a restaurar los principios de eficacia, economía, celeridad, moralidad e imparcialidad en el ejercicio del Ministerio Público en el municipio de Guateque.

Análisis de Entornos

El análisis de entornos provee el contexto fáctico y legal dentro del cual opera la Personería Municipal de Guateque, identificando las demandas ciudadanas, las oportunidades de desarrollo y los riesgos que delimitan el alcance de su misión. La comprensión de este marco

exógeno, utilizando como fuente primaria el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2024-2027, es esencial para calibrar las capacidades internas necesarias para una respuesta institucional efectiva.

Entorno Político-Administrativo. La Personería Municipal de Guateque es un órgano de control autónomo del orden territorial, esencial para el sistema del Ministerio Público, lo que le confiere autonomía presupuestal y administrativa, sustentada en el Artículo 181 de la Ley 136 de 1994. El Personero, como representante legal, es clasificado como Alta Dirección Territorial, según el Decreto Ley 785 de 2005. Esta posición le otorga la potestad y la responsabilidad de impulsar la presente reforma estructural.

El entorno político-administrativo municipal, tal como se refleja en el diagnóstico participativo de Plan de Desarrollo 2024-2027, revela una fragmentación de la confianza institucional por parte de la ciudadanía. Los habitantes reportan "atención desinteresada e inadecuada por parte de los funcionarios públicos" y una "respuesta inoportuna por parte de las entidades municipales". Esta percepción negativa constituye una presión directa sobre la Personería, cuyo mandato principal es la vigilancia de la conducta oficial y la garantía de los derechos ciudadanos.

La debilidad interna de la Personería, manifestada en la inestabilidad histórica del cargo de apoyo (vinculación LNR/CPS), representa una amenaza estructural para la imparcialidad del servicio de control. El cargo de Secretario(a) Asistencial, que históricamente ha sido susceptible a la discrecionalidad política del Personero de turno (como lo demuestra el historial de nombramientos LNR y el posterior uso de contratos de prestación de servicios para suplir

funciones permanentes), compromete la capacidad del órgano de control para ejercer su función de vigilancia disciplinaria y veeduría.

En este contexto, la profesionalización del soporte administrativo mediante la creación del cargo Código 440 de Carrera Administrativa se convierte en una medida crítica de saneamiento institucional. Al exigir que el acceso al puesto sea por mérito, se refuerza la independencia y la moralidad del órgano de control, lo cual es fundamental para mitigar la amenaza de desconfianza institucional identificada en el PDM y asegurar que el apoyo inmediato a la Alta Dirección (el Personero) sea funcional y ajeno a las fluctuaciones políticas del periodo.

Entorno Económico. El entorno económico de Guateque se define por su marcada concentración en el sector primario, una característica que introduce una vulnerabilidad estructural en las finanzas municipales. La estructura económica de Guateque se sustenta primordialmente en el comercio y en las actividades agropecuarias y rurales, aprovechando su posición geográfica estratégica como paso obligado de la Transversal del Sisga hacia los Llanos Orientales.

El análisis empresarial muestra que las actividades de cultivo de café, frutas tropicales y la cría de ganado bovino son las principales, representando cada una el 18.1% de las unidades empresariales del sector primario. Esta concentración expone a la economía a choques externos, como la volatilidad de los precios agrícolas y los efectos del cambio climático, lo que limita la capacidad de generación de riqueza propia. Esta fragilidad estructural exige una gestión pública orientada a la economía y eficiencia en el gasto, ya que la baja diversificación productiva repercute en una limitada capacidad fiscal municipal.

El diagnóstico participativo del PDM 2024-2027, identificó una profunda desatención hacia el desarrollo rural y agropecuario, destacando la "carencia de acciones hacia el desarrollo local rural" y la "dificultad en el acceso a productos financieros" para los campesinos. Esta desarticulación entre el soporte económico y el acceso a financiación genera una presión social constante, que se traduce en un aumento de las peticiones de asistencia y la necesidad de fiscalización sobre la inversión pública. La Personería, como Veedor del Tesoro Público, se ve obligada a garantizar que los recursos de inversión (incluidos los del Sistema General de Regalías - SGR) se orienten a cerrar esta brecha económica rural, una función que requiere un soporte administrativo competente para el manejo y seguimiento de los expedientes contractuales.

El contexto de Boyacá y por inferencia Guateque, presenta una alta incidencia de informalidad (referenciada en más del 82% en el diagnóstico de la Política de Mujer y Género). Este entorno de precarización laboral genera inseguridad social y un flujo constante de demandas de intervención por parte de la Personería para la defensa de los derechos laborales, la gestión de procesos de conciliación (Ley 2220/22) y la tramitación de tutelas relacionadas con la seguridad social. La función asistencial requiere una capacidad de respuesta administrativa robusta que procese un alto volumen de quejas y solicitudes de apoyo jurídico gratuito a ciudadanos sin capacidad económica para acceder a la justicia.

El entorno económico, caracterizado por su fragilidad, exige que la Personería como órgano de control mantenga una alta capacidad de fiscalización de recursos y proyectos. La función de Veeduría del Tesoro requiere la estabilidad administrativa y profesionalismo para manejar la documentación técnica y financiera inherente a la inversión pública, especialmente en un contexto de limitada diversificación económica. La dependencia en personal inestable

(LNR/CPS) comprometió en el pasado la trazabilidad de los expedientes. Por consiguiente, la creación del Cód. 440 de Carrera es indispensable para asegurar la eficacia de la vigilancia y la permanencia del servidor responsable de la gestión documental y la trazabilidad financiera de los recursos municipales en la gestión del conocimiento de la entidad.

Entorno Social. El entorno social de Guateque, con una población total de 11,523 habitantes en 2024, se concentra en un 72.6% en el área urbana. Sin embargo, la estructura etaria presenta un desafío crucial: la alta proporción de población envejecida, con 2,855 personas (casi el 24.7% del total) en el rango de 60 años o más. Esta significativa proporción de adultos mayores ejerce una presión constante sobre los servicios de salud (donde se reporta escasez de especialistas) y los programas de asistencia social. La Personería, como garante del Ministerio Público, debe velar por la protección de la dignidad y los derechos de esta población, lo que implica una gestión administrativa ininterrumpida y sensible para el trámite de peticiones de subsistencia y atención médica.

El análisis de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un indicador clave de la vulnerabilidad social. Aunque el NBI promedio es del 6.78%, existe una marcada disparidad: el NBI en la zona rural se eleva al 9.11%, frente al 6.20% de la cabecera. Esta brecha estructural de vulnerabilidad, acentuada en el campo, se traduce en un aumento de los conflictos sociales y la necesidad de intervención legal de la Personería para garantizar derechos básicos (vivienda, servicios). La Personería es el nodo de recepción de estas demandas, por lo que la capacidad para prestar "asistencia eficaz e inmediata" (CPACA) se convierte en un requisito ético que demanda la máxima celeridad en la gestión.

El entorno social impone una carga misional de alta sensibilidad a la Personería en la protección de grupos vulnerables. Guateque atiende a 305 víctimas del conflicto y la entidad es responsable de la vigilancia y actuación en todos los Procesos de Restablecimiento de Derechos de la Infancia y Adolescencia (PARD, Ley 1098/06). Estos procesos, que requieren la aplicación de la Ley 1448 de 2011, son complejos, documentales y exigen seguimiento continuo. La inestabilidad administrativa generada por la falta de precisión funcional del personal de apoyo (LNR/CPS) implica un riesgo de perder la trazabilidad de los casos o cometer errores que resulten en la revictimización o la vulneración de los derechos prevalentes de la niñez.

El entorno social también se ve afectado por problemas de convivencia y orden público, manifestados en la "creciente preocupación por el consumo de sustancias psicoactivas" y la alta percepción de inseguridad en zonas residenciales. Además, se identifican problemas de salud pública derivados de la "tenencia irresponsable de mascotas" y la proliferación de plagas. La Personería interviene en la mediación comunitaria y la vigilancia de la actuación policial y de la Comisaría de Familia. El manejo de estos conflictos exige una capacidad administrativa ágil y estable para la gestión de notificaciones, citaciones y expedientes de conciliación, siendo el apoyo asistencial crucial para mantener el flujo de trabajo constante.

El entorno social, con sus vulnerabilidades estructurales y la alta sensibilidad de los casos misionales, exige que el Nivel Asistencial posea estabilidad y memoria institucional que garantice integridad, celeridad y oportunidad en la respuesta a las demandas sociales y de derechos humanos. Por lo tanto, la creación del cargo es una medida esencial de saneamiento administrativo que asegura que la gestión documental de casos críticos (PARD, Víctimas, Adulto Mayor, etc.) se mantenga ininterrumpida y con la idoneidad necesaria, fortaleciendo la capacidad de la Personería para cumplir su misión de guarda y promoción de derechos.

Entorno Tecnológico. El entorno tecnológico de Guateque está marcado por una significativa desigualdad. El diagnóstico institucional del PDM revela que existe una "baja cobertura de internet" en las zonas rurales (que albergan al 27.4% de la población) y "limitaciones económicas frente al acceso de la tecnología". Esta brecha digital no solo excluye a los ciudadanos rurales de los servicios en línea, sino que impone a la Personería la necesidad de mantener un sistema de gestión documental dual: electrónico en la cabecera y basado en el papel en la ruralidad. Esta duplicidad de procesos aumenta la carga de trabajo en el Nivel Asistencial, comprometiendo la celeridad en el trámite de peticiones y archivos.

La Personería ha avanzado en la tecnificación interna mediante la adopción de un Manual de Procesos (Res. 062/20) y un Mapa de Riesgos (Res. 055/20). Sin embargo, la operatividad y el mantenimiento de estos sistemas (MIPG) dependen intrínsecamente de la continuidad del personal de apoyo encargado de su gestión técnica. La rotación constante del cargo de Secretaría se convierte en un factor crítico que interrumpe la gestión de software y bases de datos, lo que resulta en una pérdida de conocimiento técnico administrativo y una disminución de la eficiencia misional. La inestabilidad del recurso humano obstaculiza la consolidación de la capacidad técnica instalada.

La función de control requiere el cumplimiento de los mandatos de publicidad y transparencia a través de las TIC. La Personería está obligada a digitalizar y publicar su gestión, especialmente en relación con la Veeduría del Tesoro y el acceso a la información pública. Esto exige que el personal asistencial tenga la competencia y la estabilidad para operar plataformas de transparencia y asegurar la integridad de los archivos electrónicos sensibles. La volatilidad del apoyo asistencial expone a la entidad a un riesgo de incumplimiento en la publicación oportuna y completa de la información, lo que socava la legitimidad del órgano de control.

El entorno tecnológico, al ser dinámico, requiere inversión constante en formación de personal para el manejo de nuevas herramientas. La provisión del cargo de apoyo bajo un régimen LNR o CPS genera un ciclo de gasto ineficiente en capacitación. Cada cambio de titular implica que la inversión en formación técnica se pierda, obligando a la Personería a incurrir en nuevos costos de entrenamiento. Esta práctica es contraria a los principios de economía y eficiencia exigidos por el DAFP, ya que la entidad no logra capitalizar la experiencia y el conocimiento técnico de su personal asistencial a mediano y largo plazo.

El entorno tecnológico demanda estabilidad interna para soportar los procesos de modernización y la gestión de la información, que son esenciales para la eficacia de la entidad. La inestabilidad histórica del apoyo asistencial afectó la trazabilidad y la eficiencia de los sistemas. Por consiguiente, la creación del cargo de carrera es la solución estratégica para garantizar la permanencia y la idoneidad del servidor público responsable de los activos informacionales y tecnológicos. Este cambio estructural asegura que la Personería pueda mantener la gestión del conocimiento técnico administrativo y cumplir con sus obligaciones de transparencia y publicidad sin interrupciones.

Entorno Ambiental. El entorno ambiental de Guatemala se caracteriza por un grave déficit en la prestación de servicios esenciales. El diagnóstico fáctico del PDM revela que la calidad del agua es deficiente, con reportes de coloraciones "blancas o amarillas" tanto en el área urbana como rural, obligando a los ciudadanos a hervirla para el consumo. Además, la infraestructura de alcantarillado está "deteriorada o inexistente" en el área rural. Esta situación constituye un riesgo inminente para la salud pública y genera un flujo constante de quejas,

peticiones y litigios (Tutelas y Acciones Populares), lo cual demanda que la Personería ejerza activamente su mandato de vigilancia sobre los servicios públicos (Ley 142/94).

La gestión de residuos sólidos es otra deficiencia crítica en el entorno ambiental, marcada por el "manejo inadecuado de los residuos" y la "carencia" en la recolección municipal. Esta ineficacia se relaciona directamente con problemas de salud pública, evidenciados por la proliferación de plagas como moscas y roedores. La Personería tiene el mandato de coadyuvar en la defensa y protección del ambiente (Art. 38, Ley 1551/12), lo cual exige la vigilancia del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y la tramitación de los expedientes sancionatorios. Esta función de control ambiental requiere que el soporte administrativo tenga la continuidad necesaria para manejar documentos técnicos y normativos de forma estable.

El entorno eco-territorial está estrechamente ligado a la infraestructura, siendo la movilidad un factor de riesgo. Se reporta que el 60% de las vías municipales está en "pésimo estado", lo que amplifica la vulnerabilidad ante emergencias naturales. La Personería debe asegurar que la administración cumpla con las políticas de Gestión del Riesgo de Desastres y ejerza la veeduría del tesoro público sobre la inversión en infraestructura vital (Art. 178, L. 136/94). Esta fiscalización de contratos de obra pública y proyectos de inversión exige la gestión de expedientes técnicos complejos y la continuidad en el control documental, elementos comprometidos por la rotación administrativa.

El crítico estado del entorno ambiental, dominado por el riesgo de salud pública y la ineficacia en el saneamiento básico, impone una carga administrativa de naturaleza técnica y de largo plazo a la Personería. La gestión de litigios ambientales y la veeduría de contratos de servicios públicos demanda manejo documental sostenido para garantizar la eficacia del control. La inestabilidad previa del cargo de apoyo es la principal amenaza a esta continuidad, siendo uno

de los focos a abordar en el estudio técnico de rediseño para mantener el rigor en el cumplimiento del mandato ambiental y de servicios públicos, velando por la conservación del medio ambiente y el patrimonio público.

Análisis de Capacidades

El análisis de capacidades constituye el componente endógeno del diagnóstico institucional, correlacionando las fortalezas y debilidades internas de la Personería Municipal de Guatemala con los crecientes mandatos misionales y las presiones exógenas ya identificadas en el Análisis de Entornos. La arquitectura institucional actual, operando históricamente con un único cargo directivo (Personero Cód. 015) y una figura de apoyo asistencial de naturaleza inestable (Libre Nombramiento y Remoción - LNR o Contratación por Prestación de Servicios - CPS), ha demostrado ser insuficiente y estructuralmente precaria para sostener la complejidad y el volumen de la función de Ministerio Público. La incapacidad recurrente para mantener la continuidad del servicio ante las ausencias justificadas del Personero o la pérdida de memoria institucional por la rotación del apoyo administrativo exige una intervención urgente en las capacidades directiva, técnica, tecnológica y de talento humano.

La justificación de este rediseño no se limita a una optimización burocrática, sino que se erige como un imperativo legal y funcional destinado al saneamiento jurídico-administrativo de la Personería. El déficit operativo actual se traduce directamente en un riesgo para la ciudadanía, evidenciado en la alta incidencia de vencimiento de términos en la tramitación de quejas y acciones judiciales, como se demostrará mediante la cuantificación del flujo documental. Por lo tanto, la formalización del cargo de Secretario(a) bajo el sistema de Carrera Administrativa (Cód. 440) es la única vía para dotar a la Personería de la estabilidad, imparcialidad y memoria

institucional indispensables para el ejercicio ininterrumpido de la guarda del interés público y la vigilancia de la conducta oficial.

Capacidad del Talento Humano. Desde el año 2008, la Personería Municipal de Guateque, Boyacá, ha experimentado una compleja y jurídicamente relevante variabilidad en la naturaleza de la vinculación del cargo de Secretaría, un cargo que la Ley 2422 de 2024, en su artículo 2, exige como parte de la planta mínima esencial de la entidad (Personero y Secretario), estructura mínima fundamental para asegurar la continuidad de funciones misionales y de apoyo administrativo (asistencia técnica, gestión documental, manejo de pagos, etc.):

“ARTÍCULO 2o. ESTRUCTURA INTERNA DE LAS

PERSONERÍAS. Las personerías contarán con una planta de personal, conformada por el personero y al menos un secretario.

El concejo municipal y/o distrital determinará, a iniciativa del personero, previa presentación del estudio técnico, la estructura administrativa, funciones, salarial y grados de asignación básica.”

Concomitantemente, la base fáctica de estudio relevante frente a la naturaleza de la vinculación del cargo de secretaria se constituye a partir de la secuencia temporal de los siguientes actos administrativos y contractuales que determinan el régimen jurídico que rige la relación entre la personería y la funcionaria que ha ejercido como secretaria en la entidad:

1. Resolución No. 006 del 01 de marzo de 2008, Por medio del cual se ordena el nombramiento de la secretaria – pagadora dentro de la planta del personal de la Personería Municipal de Guateque. **Posesionada**, Yuliana Esperanza Garzón Ortega.

2. Acuerdo No. 016 del 6 de junio de 2008, Por medio del cual se determina la estructura de la administración municipal de guateque y funciones de sus dependencias.
3. Resolución No. 014 del 02 de abril de 2012, Por medio del cual se ordena el nombramiento del secretario – pagador dentro de la planta del personal de la Personería Municipal de Guateque. **Posesionado**, Milton Cesar Charry Muñoz.
4. Resolución No. 002 del 5 de enero de 2015, Por medio de la cual se nombra la secretaria pagador(a) dentro de la planta de personal de la personería municipal de Guateque. **Posesionada**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
5. Resolución No. 035 del 15 de agosto de 2018, Por la cual se declara insubsistente un nombramiento de libre nombramiento y remoción. **Insubsistente**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
6. Resolución No. 036 del 16 de agosto de 2018, Por la cual se nombra el secretario pagador dentro de la planta de personal de la personería municipal de Guateque. **Posesionado**, Willmar Ariel Peralta Moreno.
7. Resolución No. 002 del 2 de enero de 2020, Por medio de la cual se nombra la secretaria pagador(a) dentro de la planta de personal de la personería municipal de Guateque. **Posesionada**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.

8. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-003-2020 del 1 de septiembre de 2020. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
9. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-001-2021 del 15 de enero de 2021. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
10. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-002-2021 del 5 de abril de 2021. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
11. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-003-2021 del 1 de julio de 2021. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
12. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-004-2021 del 1 de octubre de 2021. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
13. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-001-2022 del 6 de enero de 2022. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
14. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. PMG-CD-002-2022 del 5 de julio de 2022. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.
15. Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. PMG-CD-001-2023 del 5 de enero de 2023. **Contratista**, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.

16. Resolución Administrativa No. 02 del 2 de enero de 2024, Por medio del cual se garantiza el derecho al trabajo de la secretaria de la Personería quien, fungiendo como funcionaria de planta en calidad de libre nombramiento y remoción, se degradó a contratista por prestación de servicios de apoyo a la gestión no existiendo acto administrativo que así lo acredite y convalide, ni falta disciplinaria en su contra.

Posesionada, Sandra Patricia Ramírez Ramírez.

En este marco legal y factico y como resultado del estudio de los actos precitados, se evidencian tres fases distintas que delimitan la naturaleza de la vinculación: la fase estatutaria inicial (2008-2012-2015-2018-2020), caracterizada por la estabilidad inherente al empleo público de planta pese a la inestabilidad de la titularidad del cargo de libre nombramiento y remoción; la fase contractual de apoyo a la gestión (septiembre de 2020 a diciembre de 2023), marcada por nueve contratos consecutivos que suplieron funciones de carácter permanente y estructural; y la fase de restitución del vínculo de LRN (2024), donde el acto administrativo de nombramiento se fundamenta explícitamente en el principio de progresividad laboral.

Dado lo anterior, una vez reconstruido archivo documental de la Personería de Guateque, se constató, en un ejercicio de recomposición de la memoria institucional, que el primer acto administrativo de orden territorial que definió expresamente la estructura orgánica de la Personería y reconoció la existencia del cargo de Secretaría, más allá de las Resoluciones de nombramiento emitidas por la misma personería desde el año 1994 (*Resolución No. 001 del 9 de mayo de 1994, Cargo: Secretaria Mecnógrafa, Posesionada: Eliana Disbeth Fernández Guacaneme*), fue el Acuerdo No. 016 del 6 de junio de 2008, *Por medio del cual se determina la estructura de la administración municipal de guateque y funciones de sus dependencias*. Dicho

acto, expedido por el Honorable Concejo Municipal en ejercicio de sus facultades constitucionales (Artículo 313, numeral 6, C.P.), reconoció la estructura mínima que debía ostentar la Personería como organismo de control a la luz de la normativa vigente de ese entonces, particularmente el Artículo 168 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el Artículo 8 de la Ley 177 de 1994 que posteriormente fue derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000), el cual establecía la obligatoriedad de una planta mínima conformada por el Personero y el Secretario(a). Lo anterior se formalizó en el Artículo 30 del precitado acuerdo.

Este Acuerdo Municipal, además de configurar la arquitectura institucional base de la Personería, delimitó las funciones de la Secretaría, consistentes en asistir técnica y administrativamente las actividades desarrolladas por el Despacho del Personero, y, de manera crucial, responder con los compromisos y pagos inherentes a la dependencia (función de pagaduría), sentando así la justificación funcional y legal del cargo de planta.

No obstante, es pertinente destacar que dicho instrumento normativo, de carácter eminentemente estructural y funcional, no estableció disposición alguna respecto a la naturaleza jurídica del cargo (Carrera o Libre Nombramiento y Remoción), su codificación conforme al Decreto Ley 785 de 2005, o el grado salarial asociado, delegando la determinación de estos elementos de gestión de talento humano a actos administrativos posteriores.

La trazabilidad del vínculo estatutario inició formalmente, con anterioridad a la expedición del Acuerdo No. 016 del 6 de junio de 2008, siendo crucial destacar que, desde el inicio, el cargo de Secretaria fue expresamente definido como de Libre Nombramiento y Remoción (LNR), condición reiterada en múltiples actos administrativos de provisión, como se evidencia en la reconstrucción histórica de la planta de personal de la Personería desde su origen:

- Resolución No. 001 del 9 de mayo de 1994, **Cargo:** Secretaria Mecnógrafa, **Posesionada:** Eliana Disbeth Fernández Guacaneme.

- Resolución No. 002 del 1 de septiembre de 1998, **Cargo:** Secretaria, **Posesionada:** Marta Cecilia Reyes Sánchez.

- Resolución No. 01 del 1 de marzo de 2004, **Cargo:** Secretaria-Pagadora, **Posesionada:** Dora Gilma Toledo Barrera.

- Resolución No. 036 del 3 de junio de 2005, **Cargo:** Secretario Pagador, **Posesionado:** Juan Cristóbal Vargas.

- Resolución No. 079 del 30 de octubre de 2006, **Cargo:** Secretaria Pagadora, **Posesionada:** Marta Cecilia Reyes Sánchez.

Esta naturaleza jurídica del vínculo (LNR) que se asignó al cargo de Secretaria desde la creación del mismo y que implica que la titularidad de funciones del cargo sea de dirección y confianza; pese a no corresponder a la naturaleza funcional y misional del cargo, se perpetuó hasta el primer acto administrativo directamente relevante con el rediseño a abordar en el presente estudio, acto que fue expedido de forma inmediatamente anterior a la definición de la estructura organizacional de la Personería (*Acuerdo 016 de 2008*), la Resolución No. 006 del 1 de marzo de 2008.

Esta resolución, que ordenó el nombramiento de la señora Yuliana Esperanza Garzón Ortega como Secretaria – Pagadora dentro de la planta de personal de la Personería Municipal de Guateque, determinó el cargo bajo el régimen de Libre Nombramiento y Remoción (LNR), sin determinar expresamente el grado salarial. Grado salarial que tampoco fue determinado en las Resoluciones 001 de 1994, 002 de 1998, 01 de 2004, 036 de 2005 y 079 de 2006.

Posteriormente y en el marco de la estructura institucional definida por el Acuerdo No. 016 de 2008, el 2 de abril de 2012 se emitió la Resolución No. 014, por medio de la cual se ordenó el nombramiento del señor Milton Cesar Charry Muñoz como Secretario – Pagador de planta. Este acto administrativo, al sustentar la provisión de una vacante definitiva, ratificó la naturaleza de Libre Nombramiento y Remoción (LNR), estableciendo el primer antecedente de grado salarial para el cargo de Secretaria en la Personería Municipal de Guateque, asignando el Grado 8 dentro de la planta de personal de la Personería.

La continuidad de la naturaleza del vínculo estatutario se mantuvo el 5 de enero de 2015 con la expedición de la Resolución No. 002, por la Personera Municipal Jimena Alexandra Nieto Muñoz, mediante la cual se efectuó el nombramiento de la señora Sandra Patricia Ramírez Ramírez en el cargo de Secretaria Pagadora, clasificado en el Código 525, y sosteniendo el Grado 8, dentro de la planta de personal de la Personería. Dicho nombramiento, sustentado en la necesidad de proveer una vacante definitiva generada por renuncia irrevocable del señor Milton Cesar Charry González mediante oficio de fecha 28 de noviembre del año 2014, aceptada mediante Resolución No. 31 de fecha de Diciembre de 2014, se formalizó de igual forma bajo el régimen de Libre Nombramiento y Remoción (LNR), invocando como soporte legal las atribuciones conferidas por la Ley 136 de 1994, el Decreto 111/96, la Ley 617 de 2000 y el Acuerdo No. 016 de 2008.

La estabilidad en la titularidad del cargo que había ostentado de 2015 a 2018 se interrumpió el 15 de agosto de 2018 mediante la Resolución No. 035, expedida por el Personero Municipal Carlos Eduardo Alcedo Duarte. Este acto administrativo declaró la insubsistencia del nombramiento de libre nombramiento y remoción de la señora Sandra Patricia Ramírez del cargo de Secretaria Pagadora, Código 525, Grado 8. La declaratoria de insubsistencia se basó en el uso de las atribuciones conferidas por la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, y el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015, propias de la facultad discrecional del nominador para los cargos LNR. Inmediatamente, el 16 de agosto de 2018, se expidió la Resolución No. 036, por la cual se nombró al señor Willmar Ariel Peralta Moreno como Secretario Pagador, Código 525, Grado 8. Este nombramiento, también de Libre Nombramiento y Remoción, se hizo para proveer la vacante definitiva generada por la insubsistencia de Sandra.

Posteriormente, el 2 de enero de 2020, la Personera Municipal Amparito Valentina Moreno Santos, expidió la Resolución No. 002 mediante la cual se realizó un nuevo nombramiento de la señora Sandra Patricia Ramírez Ramírez en el mismo cargo de Secretaria Pagadora, manteniendo su naturaleza de Libre Nombramiento y Remoción. Aunque la naturaleza del vínculo (LNR) y el grado salarial (Grado 8) se mantuvieron, se efectuó una variación en el código del empleo, el cual fue referenciado como Código 525. Este acto administrativo, al igual que el anterior, se justificó en la provisión de una vacante definitiva generada por la renuncia irrevocable del señor Willmar Ariel Peralta Moreno.

La naturaleza jurídica del vínculo se transformó sustancialmente el 1 de septiembre de 2020 con la celebración del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. C.P.S.P-003-2020. Este contrato, suscrito por el Personero Municipal Jair Edilson Bohórquez

Parra, que tuvo un plazo de ejecución de cuatro (04) meses y cuyo objeto contractual se definió como la *“Prestación de servicios de apoyo a la gestión para el cumplimiento de las actividades misionales de la Personería Municipal de Guatemala”*, fue justificado (pese a constituir contratación directa sin que previamente mediara acto administrativo que derogara la Resolución No. 002 de 2020) en la necesidad de descongestionar acciones legales (preventivas, disciplinarias y constitucionales) y en la declaración de que "la personería no cuenta en la planta de personal con funcionarios idóneos para el desarrollo de estas actividades", invocando como fundamento legal la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1510 de 2013 y la Ley 80 de 1993; señalando expresamente que no generaba relación laboral. Constituyendo así el cambio de naturaleza del vínculo, -de un cargo de LNR de planta-, a, -una relación contractual-, para ejercer las funciones de Secretaría al interior de la Personería.

Esta relación contractual se renovó de forma casi inmediata en la vigencia 2021, iniciándose con el contrato C.P.S.P-001-2021 con fecha del 15 de enero de 2021, que estableció un plazo de tres (03) meses. Este contrato mantuvo el mismo objeto de apoyo a la gestión misional de la Personería. A su terminación, se suscribió el C.P.S.P-002-2021 el 5 de abril de 2021, también por tres (03) meses, bajo la misma naturaleza de apoyo a la gestión. La continuidad contractual prosiguió con el C.P.S.P-003-2021 a partir del 1 de julio de 2021, con un plazo de tres (03) meses. Finalmente, el 1 de octubre de 2021 se formalizó el contrato C.P.S.P-004-2021, que cubrió los últimos tres (03) meses del año 2021, completando así doce meses de vinculación ininterrumpida bajo el régimen contractual de apoyo a la gestión durante 2021.

La concatenación de contratos se mantuvo en 2022. El 6 de enero de 2022, se celebró el C.P.S.P-001-2022 por un plazo de seis (06) meses. El objeto continuó siendo la prestación de servicios de apoyo a la gestión misional. La secuencia continuó con el contrato PMG-CD-002-

2022 a partir del 5 de julio de 2022, por otros seis (06) meses. En este último acto de 2022, el objeto contractual se hizo más específico, centrándose en la *“Prestación de servicios de apoyo a la gestión administrativa, financiera y contable encaminada al cumplimiento de las actividades misionales de la Personería Municipal de Guateque”*, y la justificación incluyó el requisito de una persona con formación en áreas administrativas y/o contables con al menos cinco (05) años de experiencia en labores de apoyo administrativo.

La fase contractual alcanzó su máxima extensión con el PMG-CD-001-2023, formalizado el 5 de enero de 2023. Este contrato tuvo un plazo de un (01) año y/o hasta el 28 de diciembre de 2023. El objeto contractual se reiteró en la función de apoyo a la gestión administrativa, financiera y contable. La justificación legal se sustentó en el Decreto 1082 de 2015 para la Contratación Directa, enfatizando la necesidad de fortalecer la gestión administrativa debido a las actividades misionales de la Personería.

Finalmente, la situación jurídico-administrativa respecto a la variabilidad histórica de la naturaleza de la vinculación del cargo de Secretaria al interior de la Personería Municipal de Guateque, concluyó el 2 de enero de 2024, con el retorno al vínculo estatutario a través de la expedición de la Resolución Administrativa No. 02, por el entonces personero en cargo, Julián David Ruiz Barajas, mediante la cual nombró nuevamente a la señora Sandra Patricia Ramírez Ramírez como Secretaria Pagadora, en la categoría de Libre Nombramiento y Remoción.

Este acto administrativo, conforme al Decreto Ley 785 de 2005, incorporó un cambio en la denominación del cargo de Secretaria de la Personería, estableciendo el cargo en el Código 535, que corresponde a un *Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde* y no a un Secretario de un órgano de control territorial como lo es la Personería. Asimismo, asignó un nuevo estatus

salarial, fijando el grado salarial del cargo en el Grado 12, cuatro (4) grados más respecto al Grado 8 históricamente asignado al cargo de Secretaria desde su creación.

La resolución citada anteriormente, se justificó alegando que el entonces Personero Jair Edilson Bohórquez Parra (*quien empezó a fungir labores a partir del 1 de marzo de 2020*), el 1 de agosto de 2020 decidió degradar a la señora Sandra Patricia Ramírez Ramírez de un cargo de planta de LNR a un contrato de prestación de servicios:

“(...) el día 1 de agosto de 2020, (...), sin mediar consentimiento alguno por parte de la funcionaria Secretaria SANDRA PATRICIA RAMIREZ RAMIREZ, y no mediar justificación legal que se advirtiera, decide degradarla del cargo que venía ostentando (Secretaria) en calidad de libre nombramiento y remoción, a contrato por prestación de servicios de apoyo a la Gestión.

Argumentando adicionalmente que tras la renuncia del Personero Jair Edilson Bohórquez Parra, -el 20 de julio de 2023-, y, tras la queja recibida por parte de la señora Sandra Patricia Ramírez Ramírez, quien le advierte de la actuación de degradación laboral que le causo del personero Jair Edilson Bohórquez Parra:

“(...) decide darle aplicación al principio de progresividad en materia laboral. (...), contenido en la sentencia C-228 y el Protocolo de San Salvador”

Para garantizar la restitución de sus derechos laborales.

Siendo este último acto administrativo (*Resolución Administrativa No. 02 del 2 de enero de 2024*) la disposición legal que actualmente ostenta vigencia en la materia, al ser el último acto proferido por la Personería Municipal de Guatemala y constituir en consecuencia, el instrumento jurídico vigente que define la naturaleza de la vinculación (*LNR*), el código (535), la

denominación del cargo (*Sec. Ejecutivo del Despacho del Alcalde*) y el grado salarial (*Grado 12*) de la relación laboral en curso.

Esta exposición histórica y fáctica del cargo de Secretaria de la Personería, cuya naturaleza actual es de Libre Nombramiento y Remoción, contrasta de manera crítica con el marco normativo superior que rige el empleo público en los órganos de control territorial. Precisamente, esta dicotomía fue elevada al plano de consulta formal ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) mediante el radicado 20252060383952 del 11/06/2025, al solicitar:

“I. Concepto formal sobre la situación jurídica del cargo de Auxiliar Administrativo perteneciente a la Personería Municipal de Guateque, especialmente en la relación con su provisión bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción, a la luz de los documentos referenciados”.

La respuesta institucional del DAFP es clara al establecer que la naturaleza de este empleo debe ser la Carrera Administrativa y no de Libre Nombramiento y Remoción, al precisar lo siguiente:

“En los términos de la normatividad transcrita, el empleo de Secretario Código 440 de la Personería Municipal corresponde al Nivel Asistencial; es decir que, dentro de sus funciones le corresponde el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.”

En consecuencia, la trascendencia de esta clasificación, que define el empleo de Secretario, Código 440, como de Carrera Administrativa, exige que su provisión se realice

exclusivamente bajo el sistema de mérito, garantizando la transparencia, la idoneidad técnica y la estabilidad, fundamentales para el ejercicio del control.

Concluyendo que:

*“Conforme a la normativa anterior, y para dar respuesta a su primera solicitud, la clasificación de los empleos está dada por la ley, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125 de la Constitución Política; es así como, el cargo de secretario código 440 de la personería está clasificado como un empleo público de carrera administrativa. Lo procedente en este caso sería la reforma de la planta de personal como establece el artículo 46 de la citada Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 del 2012*¹.

A raíz de lo expuesto es pertinente puntualizar que derivado de la reforma de la planta de personal propuesta en este estudio técnico, que implica la supresión del cargo actual de Libre Nombramiento y Remoción (Cód. 535) y la creación del cargo de Carrera Administrativa (Cód. 440) para garantizar la continuidad de la función de Secretaría, se generará una vacancia definitiva en el nuevo empleo de carrera, que dado el principio de continuidad del servicio y mientras se surte el concurso público de méritos, se hace imperativo el nombramiento provisional como mecanismo transitorio para asegurar la capacidad del talento humano y la capacidad operativa de la Personería.

¹ “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

Fase de Diseño

Arquitectura Institucional

La arquitectura institucional se concibe como el diseño de la estructura administrativa más adecuada para la operación de la Personería y la prestación efectiva de bienes y servicios, conforme a los principios de eficacia, celeridad y economía. Este ejercicio de rediseño administrativo se erige como la corrección imperativa de las patologías estructurales que han menoscabado la capacidad del Ministerio Público en el municipio de Guateque, formalizando la planta como un acto de saneamiento orgánico indispensable para alinear el deber ser constitucional del órgano de control con su capacidad operativa real.

En cumplimiento de este objetivo, la estructura orgánica de la Personería Municipal de Guateque se establece de forma funcional, respondiendo al mandato perentorio de planta mínima establecido en el Artículo 2 de la Ley 2422 de 2024, que exige la existencia de un Personero y un Secretario. La planta propuesta formaliza el soporte asistencial bajo el régimen legalmente idóneo para funciones de apoyo permanente: la Carrera Administrativa.

La planta de personal propuesta para garantizar la operatividad continua es la siguiente:

Tabla 1. Arquitectura institucional propuesta.

No.	Nivel	Denominación del Empleo	Naturaleza del Cargo	Código	Grado	Número de Cargos	Dependencia
1	Directivo	Personero	Periodo fijo	015	N.E.	1	Despacho
2	Asistencial	Secretario	Carrera Administrativa	440	8	1	Despacho/Secretaría

Fuente: elaboración propia.

La necesidad de esta nueva configuración se hace evidente al confrontar la arquitectura propuesta con la estructura organizacional vigente. Este contraste revela una deficiencia estructural y funcional que requiere la intervención inmediata mediante el presente estudio técnico, cuyo fin último es la erradicación del vicio de inestabilidad y la restitución de la certeza funcional en la entidad.

Tabla 2. Arquitectura institucional actual.

No.	Nivel	Denominación del Empleo	Naturaleza del Cargo	Código	Grado	Número de Cargos	Dependencia
1	Directivo	Personero	Periodo fijo	015	N.E.	1	Despacho
2	Asistencial	Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde	Libre Nombramiento y Remoción	535	12	1	Despacho/Secretaría

Fuente: elaboración propia.

La principal disfuncionalidad de la arquitectura a suprimir reside en que la estructura actual, a pesar de su existencia formal, opera bajo un esquema de ambigüedad administrativa, en el que el cargo asistencial, si bien es ejercido bajo la potestad nominadora de la Personera, enfrenta la coexistencia de múltiples actos administrativos vigentes que establecen concurrentes categorizaciones en materia de naturaleza del vínculo, denominación, código, grado salarial y manual de funciones aplicable, obligando al nivel directivo (personera) a suplir la falta de certeza en las funciones delegables asumiendo cargas operativas que corresponden al nivel asistencial, lo cual menoscaba significativamente su capacidad de Alta Dirección, generando un escenario

de inseguridad jurídica que impide el ejercicio eficiente del marco misional y funcional que corresponde a la Personería como órgano de control.

Para subsanar esta problemática, la arquitectura propuesta al suprimir el cargo de código 535 como mecanismo de saneamiento jurídico, pone fin definitivo a la vigencia de los actos administrativos que hasta el momento han regido el nivel asistencial, evitando así la expedición de nuevos actos administrativos que se sumen a los posibles vicios de nulidad de los actos constitutivos de la estructura vigente, garantizando que, sobre un escenario legalmente depurado, la arquitectura propuesta dé origen a un nuevo empleo exento de tales vicios y plenamente tipificado conforme a la realidad material y normativa que jurídicamente le corresponde, permitiendo así la adopción de un Manual Específico de Funciones inequívoco que elimine la ambigüedad funcional que caracteriza al actual cargo.

Tabla 3. Comparativo proceso de rediseño, arquitectura institucional.

Criterio de Análisis	Cargo a Suprimir	Cargo Propuesto
Nivel Jerárquico	Asistencial	Asistencial
Codificación	535	440
Denominación	Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde	Secretario
Grado Salarial	12	8
Naturaleza del Vínculo	Libre Nombramiento y Remoción (LNR)	Carrera Administrativa (CA)

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La investigación aplicada realizada permite concluir que el rediseño institucional de la Personería Municipal de Guatemala es una actuación administrativa de carácter obligatorio y urgente para garantizar la vigencia del Estado Social de Derecho en el ámbito local. La persistencia de una estructura de apoyo asistencial basada en la inestabilidad (Libre Nombramiento y Remoción o Contratación Directa) constituye una vulnerabilidad estructural que ha mermado la capacidad del Ministerio Público para responder con celeridad a las demandas de la población guatemalteca. La transición hacia el cargo de Secretario bajo el sistema de Carrera Administrativa (Código 440) es la única estrategia técnica viable para restaurar la memoria institucional y profesionalizar la gestión documental y procesal.

Desde la perspectiva normativa, la Ley 2422 de 2024 ha proporcionado el marco de legalidad reforzada necesario para este proceso, estableciendo la obligatoriedad de la planta mínima y ofreciendo los recursos presupuestales adicionales para su sostenimiento. El diagnóstico demostró que la configuración previa no solo era jurídicamente anómala (al usar denominaciones de la alcaldía central como el Código 535), sino financieramente ineficiente al mantener grados salariales que distorsionaban el equilibrio presupuestal de la entidad en un municipio de sexta categoría.

Financieramente, el rediseño se presenta como una medida de racionalización del gasto público altamente efectiva. El ajuste a la escala salarial del Grado 8 permite un ahorro que garantiza la sostenibilidad de la Personería a largo plazo, liberando recursos para la modernización tecnológica y la presencia efectiva del personero en la zona rural. En conclusión, el presente rediseño dota a la Personería de Guatemala de una arquitectura administrativa robusta,

transparente e independiente, fundamentada en el mérito, lo cual es indispensable para fortalecer la confianza ciudadana y asegurar la protección de los derechos fundamentales en el municipio.

Recomendaciones

Se recomienda a la Personera Municipal de Guateque radicar en la vigencia 2026, de forma posterior al marco temporal que abarca la Ley de Garantías Electorales, el presente Estudio Técnico ante el Honorable Concejo Municipal para iniciar el trámite de aprobación del Acuerdo de Rediseño Institucional. Es imperativo que la sustentación ante la corporación enfatice el carácter obligatorio de la adecuación a la Ley 2422 de 2024 y la necesidad de sanear los vicios de nomenclatura que afectan la actual planta de personal.

Tras la aprobación del Acuerdo, se sugiere proceder con la actualización inmediata del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales mediante Resolución interna. El nuevo manual debe ser riguroso en la descripción de las competencias tecnológicas para el manejo de las plataformas del Ministerio Público, asegurando que el perfil del servidor de carrera responda a la alta complejidad técnica de la vigilancia disciplinaria y la atención a víctimas.

Finalmente, en cuanto a la gestión del talento humano, se recomienda realizar el nombramiento en provisionalidad de un funcionario con idoneidad técnica demostrada una vez creado el cargo de carrera, velando por la continuidad de los trámites que hoy presentan vencimientos. Simultáneamente, se debe iniciar la interlocución con la Comisión Nacional del Servicio Civil para la inclusión del cargo en las próximas convocatorias de méritos territoriales, garantizando que el acceso al servicio público en Guateque sea un ejemplo de transparencia y profesionalismo.

Referencias Bibliográficas

- Avilez, F. & Rodríguez, M. (2021). Las capacidades municipales y su relación con la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial. [Tesis de posgrado, Universidad EAFIT]. Repositorio EAFIT.
<https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/1f51ecf5-f381-4df9-b259-226cacd01e64/content>
- Contaduría General de la Nación. (2025). Categorización de departamentos, distritos y municipios. Recuperado el 25 de agosto de 2025 de
<https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Cruz, I. & Lugo, B. (2024). La capacidad institucional en las organizaciones gubernamentales. Gaceta UAEH. <https://www.uaeh.edu.mx/gaceta/6/numero69/noviembre/capacidad-institucional.html>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2012). Diagnóstico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoría. Recuperado el 25 de agosto de 2025 de
<https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/34088876/DIAGNOSTICO+DE+LA+CAPACIDAD+INSTITUCIONAL+DE+MUNICIPIOS+DE+SEXTA+CATEGORIA.++PLAN+CONFOR+%E2%80%93+INFORME+INTERVENCION+2012.pdf/f/4b53c989-e40a-a36c-3e20-e5968c58a858?t=1548350095528>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). Guía de diseño y Rediseño institucional para entidades del orden territorial. Versión 2. Recuperado el 25 de agosto de 2025 de

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1525712069_2e12ab7c5de10ff904ce54674a3c8081.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). Guía de Administración Pública - Régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial - Versión 2. https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34430387

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2022). Guía de fortalecimiento institucional: Construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad. Versión 1.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/d/guest/guia-de-fortalecimiento-institucional-construccion-de-un-documento-tecnico-para-la-formalizacion-laboral-por-un-trabajo-digno-y-en-equidad-version-1-noviembre-de-2022-pdf?download=true>

Función Pública. (2025). ¿Cuál es la estructura del MECI?. Recuperado el 25 de agosto de 2025 de https://www1.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/%25C2%25BFcu%25C3%25A11-es-la-estructura-del-meci-

García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 27, pp. 236-259 DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9009>

Gómez López, M., & Betancur Corrales, J. F. (2024). Límites Presupuestales de las Personerías Municipales y la Vigilancia de la Conducta Oficial: Análisis de Medidas Legislativas que Restringen el Control sobre la Función Pública. *Diálogos De Saberes*, 60.

<https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.60.2024.12042>

Gorbaneff, Y. (2002). Teoría del Agente-Principal y el mercadeo.

<https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/download/925/830/2834>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2017). Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales. Serie de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción. Módulo 4, corrupción en el sector público. Recuperado el 25 de agosto de 2025 de [https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-4/key-](https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-4/key-issues/theories-that-explain-corruption.html)

[issues/theories-that-explain-corruption.html](https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-4/key-issues/theories-that-explain-corruption.html)

Pantoja, C. (2023). Análisis de la Gestión Territorial en los Municipios de Sexta Categoría en la Subregión Centro del Departamento de Nariño. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/26990/PANTOJA%20RUBIO%20CRISTIAN%20JHON%20JAIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Saavedra Echeverry, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político*, 21(1), 81-100.

<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v21n1/v21n1a04.pdf>

- Sanabria, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. Recuperado el 25 de agosto de 2025 de <https://pablosanabria.org/wp-content/uploads/2020/11/sanabria-2019-e28093-las-capacidades-institucionales-de-los-municipios-colombianos.pdf>
- Sánchez, G. (2012). Tendencias de la Nueva Gestión Pública para el Nuevo Gobierno. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/06/tM-AP-67693.pdf>
- T Torres Hernández, A. M. (2025). Fortalecimiento institucional y desarrollo local: revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia [Institutional Organizational Redesign and Citizen Security in Fifth and Sixth Category Municipalities: A Comprehensive Approach to Local Development in Colombia]. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-19.
<https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1154>
- Tena Ramírez, F. (1997). El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa. Capítulo 1. Institución y cambio institucional. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3396/5.pdf>
- Torres Hernández, A. M. (2025). Fortalecimiento institucional y desarrollo local: revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia [Institutional Organizational Redesign and Citizen Security in Fifth and Sixth Category Municipalities: A Comprehensive Approach to Local Development in Colombia]. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-19.
<https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1154>

Universidad Externado de Colombia. (2023). La gran mayoría de municipios en Colombia padecen de pereza fiscal. Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/economia/la-gran-mayoria-de-municipios-en-colombia-padecen-de-pereza-fiscal/>