



innova®

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Instituto de Estudios
del Ministerio Público

NÚMERO 24 • NOVIEMBRE DE 2015

Bienvenidos alcaldes y gobernadores Llegan nuevas propuestas para el país

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Las elecciones del pasado 25 de octubre no solo determinaron quiénes serán los responsables durante el periodo 2016 – 2019 de liderar instancias de decisión territorial, y desempeñar funciones públicas en gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos municipales o juntas administradoras locales, también, en ese día, los ciudadanos nos convertimos en corresponsables al elegir los programas de gobierno y propuestas que más se acercaron al deseo mayor que no es otro que el bienestar de las comunidades.

Cada voto de confianza, depositado en las urnas, representa el respaldo otorgado a los ya no candidatos sino servidores del Estado que administrarán —ya sea adoptando los planes y programas de desarrollo locales y realizando el seguimiento político a los mandatos allí incorporados, o a través de la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de las funcio-

nes asignadas para cada cargo—, el destino de la población que les eligió y de quienes se abstuvieron ya que también, estos, definen el resultado final en una elección.

Visto así, ni elegidos, ni electores, ni abstencionistas pueden contener lo que al primero de enero de 2016 será el nuevo rumbo de los departamentos y municipios. Lo que sí puede suceder es que en el camino, donde se develan las capacidades y acciones concretas de los mandatarios y cuerpos colegiados, los beneficiarios de las políticas públicas locales califiquen, con el pulgar hacia arriba o hacia abajo, la satisfacción en la ejecución de los proyectos de salud, educación, desarrollo rural, ordenamiento territorial o infraestructura, por solo mencionar algunos sectores que, permanentemente, requieren de la atención e intervención de los gobiernos locales.

Esta verdad de Perogrullo no sobra reiterarla. La responsabilidad es inmensa y las necesidades muchas, tantas que, en ocasiones, desbordan los recursos técnicos y operativos,

Historia del municipio y su memoria institucional	4
Doctrina de paz de la Defensoría del Pueblo	11
Más y mejor empleo en las regiones	18
Seguridad y convivencia ciudadanas	20
Derecho a la alimentación	33
Fenalper y su incidencia en el ámbito local regional	44
Los derechos y la atención a niños, niñas y adolescentes	57
Derechos de los grupos étnicos	64
La discapacidad, un asunto de política pública	68
Elementos del derecho disciplinario	71
El derecho de petición	88

Mónica Vega Solano - IEMP



Las nuevas generaciones están a la espera de un futuro distinto, menos aciago y desesperanzador.

Novedades editoriales



Rostros & Rastrós n.º 14.
Justicia, comunidad y responsabilidad social.
Revista del Observatorio de DD. HH.
del IEMP.

PVP Distribución gratuita

innova, marca registrada. Resolución
00056862 de 2012 de la Superintendencia
de Industria y Comercio

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 - PGN

Dirección general

Christian José Mora Padilla

**Coordinación editorial
y corrección de textos**

Mónica Vega Solano

Comité editorial

Luis Enrique Martínez Ballén
Carlos Humberto García Orrego
Carmenza Carreño Gómez
Mónica Vega Solano

Diagramación

Rodrigo Orozco Papamija
Diseñador gráfico IEMP

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Editor

Instituto de Estudios
del Ministerio Público
Bogotá, carrera 5 15-80 piso 16
PBX: 587 8750 Ext. 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp

 IEMP Colombia

 @IEMP_Colombia

 Instituto de Estudios del
Ministerio Público IEMP

 Instituto de Estudios del
Ministerio Público IEMP

Los contenidos del presente
boletín son responsabilidad
exclusiva de los autores.

y hasta las buenas intenciones de los burgomaestres de cada rincón del país. Y precisamente ahora, en el contexto de un posible proceso de paz, las obligaciones se duplican al tener que mantener condiciones sociales, económicas y políticas justas, ecuanímes, con el cuidado que implica el cambio hacia una sociedad más igualitaria, con menos necesidades insatisfechas y la sostenibilidad de una coexistencia pacífica tan urgida por los colombianos.

¡Qué tarea! No es fácil pero tampoco imposible. Son muchos los modelos a seguir de buenas prácticas en el manejo de lo público, en las que prima el conocimiento —que si no se tiene, se busca—, las competencias y habilidades de quienes acompañan y asesoran a las administraciones locales, los estudios y diagnósticos que son los pilares de cualquier inversión, la contratación objetiva acompañada del seguimiento para lograr las metas planteadas, y la evaluación que no debería ser un saludo a la bandera sino una fuente que retroalimente procesos similares en un futuro.

Los jefes de las administraciones departamentales y municipales tienen, como Atlas —el hombre al que Zeus, dios del Olimpo en la mitología griega, condenó a cargar la tierra—, la obligación moral de llevar en los hombros las decisiones y posteriores consecuencias de los actos que realicen, ya sea mediante la ejecución de los planes de desarrollo o de la gestión que como primeras autoridades de los entes territoriales deben cumplir, en el marco de la Constitución Política y la ley.

Al bienestar de las poblaciones que representan los nuevos elegidos se puede

llegar de muchas maneras sin, por supuesto, lograr satisfacer todos los requerimientos, especialmente en aquellos municipios donde los recursos son escasos por lo que el desempeño fiscal y la focalización del presupuesto debe ser muy bien pensada, y donde la innovación y creatividad juegan un papel fundamental para conseguir diversas fuentes de recursos.

Sin lugar a dudas, muchos de los mandatarios encontrarán en los territorios situaciones que no dan espera y que deben ser atendidas de manera urgente, pero este no debe ser el fundamento para elaborar planes de desarrollo que no contemplen lo verdaderamente importante, como proyectos de mediano y largo plazo que solucionen, definitivamente, factores que repercuten en la pobreza y la poca gestión en el desarrollo de las regiones.

En este especial de **INNOVA**, que se queda corto ante las múltiples funciones de alcaldes y gobernadores, encontrarán los lectores algunos temas de interés y orientaciones de los autores en materia de gerencia pública, derechos humanos, consejos territoriales de planeación, atención a víctimas del conflicto armado, empleo, seguridad y convivencia ciudadanas, los derechos a la alimentación y al desarrollo, el control fiscal, la promoción y garantía de los derechos de jóvenes, adolescentes, niños y niñas, la cultura y la protección de los grupos étnicos, entre otros.

La Procuraduría General de la Nación y el IEMP, al igual que todos los colombianos, esperan que los líderes que regirán los destinos tomen decisiones cruciales, sin improvisaciones, con probidad. Igualmente, que los electores y



«Los jefes de las administraciones departamentales y municipales tienen, como Atlas —el hombre al que Zeus, dios del Olimpo en la mitología griega, condenó a cargar la tierra—, la obligación moral de llevar en los hombros las decisiones y posteriores consecuencias de los actos que realicen (...)».

abstencionistas participen en la gestión local, que no dejen solos a los mandatarios, que su voz no sea considerada solo para avalar las determinaciones de las administraciones sin entender los propósitos reales de una inversión, y que así como tienen el derecho de exigir, cumplan el deber de contribuir cuando las actividades emprendidas por los entes territoriales lo ameriten.


El control social se ejerce no solo desde la orilla de la crítica sino sumergiéndose en todos los asuntos que nos atañen, conociendo a fondo y no de oídas las acciones que emprenden las administraciones, porque los elegidos están allí por las decisiones de electores y abstencionistas, y aunque el voto hubiese sido por el contrario, en blanco o, simplemente, no se asistió a las urnas, esto no exime a la sociedad de

su papel vigilante de lo público una vez culmina el ejercicio democrático de las elecciones.

La corresponsabilidad de administradores y administrados es permanente, y lo fundamental en todo este discurso es motivar a unos y otros a trabajar por el país porque, a fin de cuentas, es el que gana o pierde.

La unidad académica del ministerio público da la bienvenida e invita a gobernadores, diputados, alcaldes, concejales, ediles y ciudadanos a unir esfuerzos, conocimientos, experiencias, competencias y saberes en la construcción de más y mejores escuelas, centros de salud con personal idóneo y tecnología, asistencia técnica

para el sector agropecuario, protección y atención a la población vulnerable, seguridad y promoción de la convivencia, en fin, tantas necesidades que no dan espera.

La renovación política que añora el ciudadano puede estar en manos de quienes el primero de enero de 2016 dirán sí en las posesiones. Las nuevas generaciones están a la espera de un futuro distinto, menos aciago y desesperanzador. La credibilidad en la institucionalidad colombiana, que tanto se ha perdido, se basa en servidores que, además de ponerse la camiseta por el país, desarrollan la labor encomendada con altruismo, efectividad y honestidad. ¡Esa es la apuesta! 

Claudio Camacho Pinzón

SANDRA MARCELA NARVÁEZ PARADA
ASESORA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y
FINANCIERA IEMP

Compañero y amigo, qué tan fácil y tan difícil al mismo tiempo es escribir unos renglones sobre tu vida. Me honran al escogermene para esta labor. Espero plasmar en estos cortos renglones los sentimientos que nos embargan en el IEMP por tu partida desde el mes de agosto.

No puedo iniciar de otra forma distinta que recordar tu tan particular risa, diferente, enérgica, entusiasta, que te caracterizaba, y que nos contagiaba y hacía olvidar por un momento el día a día en el trabajo.

Amigo incondicional, discreto, respetuoso, generoso, comprometido, elegante, siempre bien puesto, buen escucha y consejero.

¡Y qué bailarín! El mejor. Eras nuestro parejazo, hay que confesar que hacíamos fila en las reuniones del Instituto para bailar contigo.

Tu gran ejemplo fue el inmenso amor que profesabas a tu madre, a tu amada «Linda», como le decías, fue tu amor eter-



► Claudio ingresó a la Procuraduría General de la Nación hace 27 años, de los cuales diez estuvo en el IEMP. En la foto con Sandra Marcela Narváez Parada. Hasta pronto compañero, buen viaje.

no, fuiste hijo intachable e incondicional, modelo a seguir.

Por más fuertes que seamos, no es posible evitar el llanto que nos causa tu partida definitiva. El único consuelo es saber que Dios, en quien tanto creías, te está brindando el descanso eterno, y que estás recordando, al igual que nosotros, esos momentos alegres y tristes que vivimos juntos.

Una gran persona nos ha dejado, y aunque ya no esté con nosotros, guardaremos en nuestros corazones su recuerdo. Más que un compañero un amigo. Descansa en paz Claudio.

Tus compañeros del IEMP

Contacto

Contratación

Publicaciones

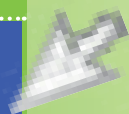
Investigación

Capacitación

Quiénes somos

Inicio

www.procuraduria.gov.co/iemp



Historia del municipio y su memoria institucional

ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA¹

La institución del «municipio» del régimen representativo de los Estados nacionales modernos, aquellos que fueron fundados con la pretensión de universalizar la condición ciudadana, no puede comprenderse sin referencia a sus supuestos políticos, a saber: la igualdad política de los ciudadanos y el régimen representativo. Es por ello que el municipio del último siglo colombiano no puede reducirse al anterior cabildo indiano, cuyos supuestos eran antinómicos: la desigualdad «natural» de los vasallos y el régimen estamental por cooptación de sus cuerpos colegiados.

Conviene entonces recordar que la sociedad indiana del régimen monárquico hispano se fundaba en los privilegios de los distintos cuerpos sociales, un principio de total desigualdad que se extendía a la división político administrativa, imponiéndole un régimen jerarquizado según las preeminencias y las prohibiciones.

Para empezar, desde el siglo XVI la sociedad indiana fue dividida en dos *res publicas*:² la de los españoles y la de los indios. A la primera correspondían, en orden jerárquico descendente, los privilegios de las ciudades, las villas, las parroquias y los sitios. A la segunda correspondían los pueblos de indios dotados con tierras resguardadas e inalienables. Por fuera de estas dos cosas públicas, fundadas con diferentes derechos y privilegios, durante el siglo XVIII emergió el derecho a la vecindad de quienes estaban por fuera del orden político original: los arrabales de los pardos libres y de los indios yanaconas, las rochelas de las castas de muchos nombres, los palenques de los cimarrones fugitivos.

Los cabildos fueron las instituciones básicas de las dos repúblicas del orden indiano, ese gobierno interior de las ciudades y villas de los españoles, como también de los pueblos de indios, bajo la supervisión de los corregidores, los gobernadores o los alcaldes mayores provinciales. Cada año el cabildo saliente procedía a formar las ternas de los funcionarios que los reemplazarían, una auténtica cooptación que confirmaba el virrey al escoger de ellas los nombres de los funcionarios de la república en el siguiente año.

Aunque puede suponerse un justo interés comunitario en el seno de los cabildos, asegurado por la figura del procurador general, en la práctica el espíritu señorial de los hacendados y el interés profesional de los abogados se imponían y aseguraba con la compra de oficios de república, un camino para mejorar los privilegios y la figuración social. Los favores del nacimiento, la riqueza y las prerrogativas podían frustrar los frutos comunitarios que podrían obtenerse en las sesiones ordinarias de los ayuntamientos, que de por sí ya eran dueños del privilegio de existencia, proveniente del acto de fundación por una hueste de conquista, cuando se trataba de ciudades, o de los grandes recursos que se habían invertido para erigir alguna villa. La mayoría de las comunidades campesinas apenas podían contar con una

parroquia eclesiástica, donde regularmente actuaba algún alcalde pedáneo o partidario escogido en la jurisdicción del cabildo más cercano.

Los diputados americanos que asistieron a las Cortes Generales que se reunieron en la isla de León desde 1810 para debatir la primera carta constitucional de la nación española, tuvieron que hacerse cargo de la transformación del antiguo cabildo de los privilegiados en el nuevo ayuntamiento integrado por ciudadanos elegidos, el nuevo principio del régimen representativo que suponía la igualdad de la introducción de la condición ciudadana.

El principio de la representación política

Fue así como los ayuntamientos constitucionales que allí nacieron para el gobierno interior de los pueblos americanos que albergasen más de mil almas se escogerían por libre elección de los ciudadanos, con lo cual fueron abolidos los regidores perpetuos de oficio comprado. En el nuevo ayuntamiento todos los empleos municipales serían una carga concejil de la que nadie podría excusarse sin causa legal. El principio de la representación política se extendió a las provincias, pues en adelante

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Resulta entonces que la institucionalización del municipio como célula política única de todos los poblamientos de un territorio nacional es un proceso de integración social de la nación, porque destruyó la jerarquización política antigua que iba de las ciudades con privilegios y escudos de armas, que confería a sus vecinos preeminencias, hasta llegar a las parroquias campesinas sin privilegios y sin el derecho a elegir cabildos locales».

¹ Doctor en historia, docente e investigador. Autor de más de 25 libros y centenares de artículos en publicaciones seriadas. Se ha desempeñado como profesor titular en la Universidad Industrial de Santander donde ha sido decano de la Facultad de Ciencias Humanas, director de la Maestría de Historia, así como miembro de la Academia Colombiana de Historia y de la Academia de Historia de Santander

² Nota al pie de Innova. «Entendible como "cosa pública", "bien común", sociedad o Estado». En Levaggi, Abelardo (2001). «República de indios y república de españoles en los reinos de indias». Valparaíso: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*. N.º 21. Recuperado de (2015, 23 de octubre) <https://es.wikipedia.org>



► «El municipio, pese a sus orígenes lejanos en la Roma antigua, con la connotación de sede de un ayuntamiento electivo para la administración del bien común de los ciudadanos en una localidad, pertenece a los tiempos de las repúblicas representativas, pues la igualdad de los vecinos que adquirieron la condición ciudadana es su supuesto».

se integrarían en ellas diputaciones provinciales presididas por el jefe superior, en las cuales tendrían asiento siete ciudadanos elegidos por los electores de los partidos.

El municipio, pese a sus orígenes lejanos en la Roma antigua, con la connotación de sede de un ayuntamiento electivo para la administración del bien común de los ciudadanos en una localidad, pertenece a los tiempos de las repúblicas representativas, pues la igualdad de los vecinos que adquirieron la condición ciudadana es su supuesto.

Pero hay más: así como la nación moderna es el resultado de un largo proceso de integración social por el procedimiento de igualación política de las personas gracias a la universalización de una sola condición política (el ciudadano), también es el fruto de la integración social de las antiguas provincias en un solo territorio nacional, hasta el punto de que las provincias terminan quedando en la condición de reliquias del pasado, gracias a la voluntad política de los planificadores nacionales que dividen el territorio nacional a discreción en departamentos, pero además igualando todos los poblamientos antiguos a una única condición política: el municipio. Resulta entonces que la institucionalización del

municipio como célula política única de todos los poblamientos de un territorio nacional es un proceso de integración social de la nación, porque destruyó la jerarquización política antigua que iba de las ciudades con privilegios y escudos de armas, que confería a sus vecinos preeminencias, hasta llegar a las parroquias campesinas sin privilegios y sin el derecho a elegir cabildos locales.

La experiencia colombiana de los dos últimos siglos muestra el lento proceso político de igualación de los cabildos y de las provincias del régimen indiano hasta llegar tanto a la condición municipal como a la departamental, un proceso que legalmente fue terminado con la Constitución de 1886, supuestamente «conservadora» en la opinión de algunos publicistas liberales, pues fue entonces cuando el «distrito municipal» se convirtió en la única división de las provincias, dotada de «una corporación popular que se designará con el nombre de Concejo Municipal», y de un alcalde que desempeñaría la acción administrativa con el doble carácter de «agente del gobernador departamental y mandatario del pueblo». En las anteriores Constituciones de 1843 y 1853 siguió siendo la provincia la célula del mal llamado «régimen municipal», pues la

representación política en las cámaras provinciales se refería a los diputados de los cantones, quedando los distritos parroquiales en su antigua condición.

Más aún, con los resultados del censo de población de 1864 y los mandatos del Código Político y Municipal, el presidente del Estado de Santander, Eustorgio Salgar, firmó el 7 de diciembre de 1869 un decreto que restauró la jerarquización de los poblamientos basada en las antiguas categorías indianas, a saber: ciudades, villas, parroquias y aldeas. A partir del primero de enero de 1870 se considerarían ciudades a los distritos parroquiales de Bucaramanga, Jesús María, Girón, Málaga, Piedecuesta, Puente Nacional, San Andrés, San Gil, Socorro, Vélez y Zapatoca. Se considerarían como villas a Barichara, Chipatá, Mogotes, Ocaña, Pamplona, Salazar, San José de Cúcuta y Suaita. Como parroquias fueron considerados 55 distritos y como aldeas un total de 26.

De provincias a municipios

A partir de 1887 fue entonces que el régimen municipal propiamente dicho, que convirtió los antiguos distritos parroquiales en municipios, operó en su función igualadora de todos los poblamientos del país, mientras paulatinamente se esfumaban las antiguas provincias que procedían del primer siglo de la experiencia indiana. Gracias a esa experiencia de más de un siglo fue que el artículo 311 de Constitución Política de 1991 pudo decir que el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado colombiano. Para entonces ya el régimen municipal había quedado netamente deslindado del régimen departamental.

Cuando casi se completan los dos primeros siglos de experiencia republicana, Colombia ha realizado con éxito los dos procesos básicos de la integración social de una nación moderna: la igualación política de todas las personas a la condición del ciudadano autónomo y la igualación de todos los poblamientos humanos a la condición municipal. Pero la Carta de 1991, inspirada en algunos de sus artículos en la ideología de la discriminación positiva de algunos grupos sociales, abrió la posibilidad de un retroceso del proceso de integración social de la nación.

En su mensaje ante la Legislatura granadina de 1840, Vicente Azuero Plata hizo una historia de los infructuosos intentos que hasta entonces se habían hecho para introducir los concejos comunales en las poblaciones y para dotarlos de arbitrios fiscales para su operación. Apoyándose en los escritos de Jean Charles Léonard de Sismondi pidió el establecimiento inmediato de concejos en todos los distritos parroquiales que existían, asegurando que con ello se pondría el más «sólido cimiento para la perpetuidad del gobierno popular, para la instrucción general y para que se desarrollasen todos los gérmenes de prosperidad».

Sabemos que su propuesta no fue acogida, pero entre 1849 y 1853, cuando una nueva generación de jóvenes liberales se hizo mayoría en la Cámara de Representantes, durante los tiempos de la administración del general José Hilario López, se intentó «dar el mayor ensanche posible al sistema municipal y en establecer el gobierno propio de las localidades». Pero la constitución que finalmente fue aprobada en 1853 atacó la introducción de la autoridad de los distritos parroquiales al conceder a las cámaras provinciales

la facultad de anular todas sus propuestas aprobadas. Como señaló en Bogotá la tercera entrega del periódico *El Liberal* (4 de diciembre de 1853), los legisladores se habían burlado del sistema municipal al anular del todo el gobierno de las localidades, manteniendo a los distritos parroquiales «en una vergonzosa y degradante tutela».

Las constituciones municipales que se aprobaron en muchas partes al tenor de la constitución granadina de 1853 fueron otra burla, pues a pesar de su nombre «municipal» en realidad fueron constituciones de «provincias» que reconocían su división en distritos parroquiales, pero que dividían el «gobierno municipal de la provincia» en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Si bien concedieron cabildos a los distritos parroquiales, muy parecidos a los indianos, los gobernadores de las provincias tuvieron el derecho de solicitar la anulación de sus acuerdos si los juzgaban ilegales o inconstitucionales. Aunque les cedieron a los cabildos los negocios del resorte local, ningún arbitrio fiscal les fue concedido para hacer realidad el poder local. Para entonces ya la extrema subdivisión de las antiguas provincias había alcanzado la cifra de 35 provincias que no eran viables en términos de los fiscos provinciales, y comenzaba el proceso de federación que llevó al régimen de nueve Estados soberanos, en los cuales tampoco se concedió autonomía a los distritos parroquiales.

En cuentas resumidas, la historia del municipio relativamente autónomo para administrar rentas e ingresos propios, actuando como gobierno de las poblaciones locales, es reciente y, en todo caso, posterior a la regeneración administrativa de la década de 1890. El Acto Le-

gislativo número 3 que reformó la constitución el 31 de octubre de 1910 dio un paso adelante al declarar en su segundo artículo que el territorio nacional solo se dividiría en departamentos, y estos en municipios.

Al fin comenzaban a desaparecer las antiguas provincias que no dejaban funcionar los gobiernos locales. En adelante todos los ciudadanos eligieron directamente a los concejales de los municipios y a los diputados a las asambleas departamentales, y cada municipio contó con un concejo municipal y un alcalde como jefe de la administración municipal y agente del gobernador departamental, quien lo nombraba y removía.

Obstáculos para las representaciones históricas de los municipios

La memoria colectiva de los ciudadanos de un municipio determinado de nuestros días es una abigarrada colección de equívocos y despropósitos porque la historiografía científica no ha podido contrarrestar la acción de los inventores de memorias. En su afán por reivindicar los falsos orgullos de las sociedades locales, los inventores de memorias sociales son capaces de inventar cualquier relato ficticio.

Dos ejemplos de esos procedimientos acaecidos en el departamento de Santander son los siguientes: un conocido escritor bumangués que en la década de 1940 diseñó el escudo de armas de la «ciudad» de Bucaramanga, presentó una certificación legal de la diligencia de construcción de unos ranchos para albergar varias cuadrillas de indios lavadores de arenas auríferas del río del Oro, congregados en pueblo por orden de un oidor en funciones de juez visi-



«Cuando casi se completan los dos primeros siglos de experiencia republicana, Colombia ha realizado con éxito los dos procesos básicos de la integración social de una nación moderna: la igualación política de todas las personas a la condición del ciudadano autónomo y la igualación de todos los poblamientos humanos a la condición municipal».

tador, como si fuese el «acta de fundación» de la «ciudad» de Bucaramanga, convirtiendo un pueblo de indios que existió entre 1622 y 1776 en una ciudad de vecinos españoles. Impuso así una memoria ficticia que dejó hasta nuestros días un escudo de armas que solo tenía sentido en los tiempos indianos y un monumento en bronce de «los fundadores de la ciudad».

Otro escritor natural de la parroquia de Nuestra Señora de Monguít de Charalá produjo una memoria que atribuye a sus vecinos la victoria de la batalla de Boyacá, dado que al detener momentáneamente en el paso del río Pienta una columna de soldados españoles habrían impedido que llegasen a tiempo al campo de batalla a reforzar los batallones del general español, que terminó derrotado por los generales que obedecían al general Bolívar.

En general, las memorias colectivas de los vecindarios de los municipios de Santander no permiten esclarecer la operación administrativa que legalizó los poblamientos originales: el derecho de una ciudad fundada por una hueste de conquista, el derecho de una villa segregada de las ciudades del tiempo de la conquista, los derechos eclesiásticos de una parroquia, el derecho a usufructo de una

tierra inalienable en un pueblo de indios dotado de tierras de resguardo, o el derecho a la vecindad de una capilla con calidad de viceparroquia en un sitio determinado.

Los monumentos clavados como hitos en las plazas públicas de los municipios no ayudan mucho a recordar la historia de los poblamientos singulares, pues han dependido de la arbitrariedad de las acciones emprendidas por algunos entusiastas en diversas épocas. En Bucaramanga, por ejemplo, puede encontrarse un monumento a Giordano Bruno, otro a un abogado que experimentó una derrota desastrosa en el páramo de Cachirí, otro a un militar asesinado durante el golpe de Estado dado al presidente Alfonso López Pumarejo en Pasto y dos a un caraqueño: uno como civil y otro como militar ecuestre. El obelisco del Centenario de la Independencia, en cambio, solo recuerda a dos presbíteros que fueron párrocos de San Laureano.

Ante la monumentalidad del olvido, comparada con la mínima memoria social de los vecindarios municipales, queda el recurso de la memoria de las instituciones: los despachos de los alcaldes, los libros de actas y acuerdos de los concejos municipales, los expedientes de los



Mónica Vega Solano - IEMIP

► «(...) la historia del municipio relativamente autónomo para administrar rentas e ingresos propios, actuando como gobierno de las poblaciones locales, es reciente y, en todo caso, posterior a la regeneración administrativa de la década de 1890. El Acto Legislativo número 3 que reformó la constitución el 31 de octubre de 1910 dio un paso adelante al declarar en su segundo artículo que el territorio nacional solo se dividiría en departamentos, y estos en municipios».

despachos de los jueces municipales y de los personeros, los protocolos notariales de las notarías y los folios inmobiliarios de las oficinas de registro, los libros sacramentales de los despachos parroquiales, los archivos de las gobernaciones departamentales, los registros civiles de nacimiento o de defunción, *etc.* Pero aquí nos encontramos con una destrucción continua a lo largo de muchos años, obstáculo para que los historiadores puedan proceder a fabricar las representaciones que contribuyen a una comprensión de lo que aconteció en los vecindarios municipales.

El historiador y los archivos institucionales

Los historiadores no fabrican memoria, construyen representaciones históricas con las mejo-

res fuentes disponibles, las cuales clasifican para sus investigaciones en cuatro categorías:

1. Residuos. Todas las generaciones que vienen a un mundo dejan sus residuos al dejarlo. Para empezar, su propio cuerpo en largo proceso de descomposición en su tumba, dada la dureza del material de su cráneo y huesos. Pero también los basureros donde dejan los desechos de sus cocinas y de sus hogares. La tierra es entonces una extensa fuente de residuos y la arqueología es la ciencia que ha desarrollado la heurística correspondiente. Todos los objetos materiales que fueron dejados en nuestro mundo como residuos pueden ser reutilizados por las nuevas generaciones o conservados en museos, archivos y bibliotecas públicas o privadas. Como cada actividad

humana genera sus instituciones administrativas, allí se generan fuentes que, pese a su sistemática destrucción, algunos residuos logran salvarse hasta nuestros días. Las tablillas de arcilla con caracteres cuneiformes son un ejemplo de una actividad administrativa de una sociedad muy antigua desaparecida cuyos residuos se conservan hasta nuestros días, y también son residuos los documentos de los archivos, los libros de las bibliotecas, los objetos de los museos, los cementerios, parques, iglesias, edificios, casas, monedas, retratos, cuadros, mapas, monumentos públicos, placas conmemorativas, jardines, calles, plazas y cédulas de ciudadanía.

2. Sobrevivencias. Todas las generaciones que se encuentran hoy en el mundo repiten, con las correspondientes modificaciones, las tradiciones del hacer, del decir y del representar de las generaciones que ya desaparecieron. En cada uno de nosotros sobrevive el registro genético de nuestros ancestros familiares, las actitudes, las costumbres y todas las formas culturales heredadas con que manejamos la vida cotidiana. Esto significa que todas las personas, en sí mismas, son fuente de lo que sus antepasados comían y se ponían, de lo que acostumbraban decir y representar. Ese legado de las generaciones pasadas, que empieza con nuestra lengua, lo portamos de manera inconsciente, ignorando que somos fuente de lo que aquellas hacían y decían, justamente porque su legado genético y cultural lo recibimos sin darnos cuenta. Son sobrevivencias las comidas, los vestidos, los cortes del cabello, el color de la piel, el calzado, la lengua, la religiosidad, la magia, las asignaturas escolares, los refranes, canciones, sermones y cuentos infantiles.

3. Memoria. Las experiencias vividas por cada generación se acumulan en su memoria, la cual puede transmitirse a las siguientes por medio de relatos orales y de recuerdos escritos. Los nietos piden a sus abuelos que les cuenten cómo eran las cosas en sus tiempos juveniles, y aquellos que estuvieron presentes en un acontecimiento social importante disfrutaban relatando a los jóvenes los detalles que quedaron grabados en sus memorias. Los modos como las generaciones transmiten sus recuerdos personales a las siguientes, son entonces fuentes orales que construyen representaciones familiares sobre lo que le aconteció a una sociedad. Fuentes de la memoria son las autobiografías, las memorias, recuerdos e historias de vida.

4. historia. Con minúscula, es la representación fabricada por los historiadores sobre lo acontecido a una sociedad, según las fuentes disponibles para ellos y sus perspectivas personales y prejuicios morales. Se trata de los libros de historia, los manuales escolares y las ediciones críticas de documentos históricos.

Pero para que el trabajo de los historiadores rinda su fruto se requiere que estas fuentes se hayan conservado de alguna manera. La ética de la conservación de los testimonios de quienes alguna vez habitaron los territorios municipales, de todo aquello que alguna vez fue pensado y escrito, contado o negociado, fabricado o importado, es una gran necesidad social. Dos de los mayores compositores santandereanos del siglo xx, Luis A. Calvo y Jesús Pinzón Urrea, pasaron sus años de ancianidad olvidados, y con algunas excepciones no se pusieron en marcha empresas de rescate y conserva-

ción de sus partituras y archivos, fuente del trabajo de los historiadores de la música y de los nuevos músicos.

El deber de decir la verdad

La «memoria personal» está llena de trampas porque se trata de una permanente reelaboración de los recuerdos para poderlos manejar sin que causen dolor, proceso en el que intervienen los sueños nocturnos y el modo como los ponemos en palabras. Por ello es que nunca habrá coincidencia de versiones entre los testigos personales de un acontecimiento y por ello es que cada testigo va cambiando su versión a medida que envejece. Del mismo modo, la «memoria social» es otra trampa porque es una continua reelaboración de una selección de sucesos recordados ex profeso para legitimar una reivindicación política o social, con lo cual abre la puerta al abuso de la memoria colectiva.

La «memoria social» es un saber sobre lo acontecido que ya ha sido filtrado para desechar lo que ha de ser olvidado, pero además es un saber reconstruido. Este saber es suficiente, ha dicho Tzvetan Todorov, porque nos orienta colectivamente respecto de las experiencias que nos han tocado en lo que ya aconteció. Pero esta memoria no es suficiente porque no es posible saber el uso que se le va a dar: bueno o malo. La memoria social se usa mal cuando nutre un espíritu de venganza, de agresión y de violencia. Se abusa de la memoria cuando se la usa para plantear reivindicaciones en nombre del pasado, justificar la caza de rentas y de privilegios, cuando soporta una posición de victimización y de rencor. La memoria se usa bien cuando soporta el deber de decir la verdad o el deber de hacer justicia a una persona o a un grupo.³

En la historia de cada pueblo hay páginas negras pero también páginas gloriosas, y en ellas aparecen héroes y víctimas. Recientemente se le ha dado relevancia a las víctimas, pues muchos quieren simbólicamente hacer parte de ellas para disfrutar de un crédito inagotable, dado que



▶ «La memoria de las instituciones públicas recibió una ayuda del Código Disciplinario Único que rige desde el año 2002 a todos los servidores públicos de Colombia, pues les impuso la obligación de custodiar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos».

es fácil realizar una reivindicación en el nombre de una injusticia pasada o pedir a los demás ciertas reparaciones. Contra esa victimización interesada y rentista hay que oponer la lucha contra la memoria maniquea y relatar una historia crítica y lúcida sobre lo que le aconteció a una sociedad. Esta es la historia que debe ser enseñada, y por ello debe contarse la historia desde los dos bandos que se enfrentaron con una perspectiva relativamente imparcial.

Frente a experiencias violentas que ya acontecieron, se acude a veces a realizar sonados procesos judiciales, pero ese expediente casi nunca sale bien, porque se intenta condenar a una «chivos expiatorios» cuando ellos hicieron parte de un mundo que duró décadas y muy pocos lo rechazaron porque tenían que vivir en él, porque estaban compelidos a adaptarse al campo de los poderes. No es posible condenar a una generación considerando posteriormente que existía la de los seres queridos, porque esas fueran las circunstancias en las que mucha gente se vio obligada a vivir.

Todorov considera que es mejor alguna confesión colectiva recogida por historiadores, los periodistas y los nuevos actores políticos. Es mejor contar lo que ocurrió y perdonar a quienes delinquieron. En vez de procesos judiciales a quienes tuvieron poder es mejor contar con comisiones de la verdad y con procesos de reconciliación, aunque también haya

necesidad de algunos procesos específicos por crímenes específicos cometidos. Es mejor un relato compartido de la verdad de lo ocurrido que un enfrentamiento permanente. Pero la verdad no se somete a votación, ya que las leyes no pueden regir a la memoria.

Conservar la memoria institucional

La memoria de las instituciones públicas recibió una ayuda del Código Disciplinario Único que rige desde el año 2002 a todos los servidores públicos de Colombia, pues les impuso la obligación de custodiar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos. Pese a esta disposición legal, la destrucción de las fuentes documentales continúa ocurriendo, con las consecuencias que tiene sobre la construcción de la memoria de todas las instituciones públicas. Conviene entonces insistir a todos los funcionarios públicos que sirven en todas las instituciones estatales de todos los niveles la importancia que tiene la ética de la conservación de los documentos para que sea posible escribir, tarde o temprano, la memoria de las instituciones que mantienen el orden político en los municipios. ⓘ

³ Gascón, Daniel. «La memoria tiene una potencia que la historia nunca alcanza», entrevista con Tzvetan Todorov, en revista *Letras Libres*, México (junio de 2015), 15-20.

La gerencia pública y el control interno como herramientas de gestión pública territorial

LILIANA CABALLERO¹

DIRECTORA DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP)

Atendiendo la necesidad de construir gobiernos territoriales fuertes, y con toda la capacidad para satisfacer la prestación de los servicios a la ciudadanía, el Gobierno nacional, encabezado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y acompañado de los organismos de control, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las federaciones y asociaciones de departamentos y municipios, han lanzado la estrategia Elijo Saber.

Esta gran iniciativa unió a todo el Estado colombiano, y a las más importantes organizaciones de entidades territoriales, con la intención de acompañar todo el proceso electoral desde la etapa de precandidatos hasta la consolidación de los equipos de gobierno en todo el país. Se logró articular a distintas entidades de la rama ejecutiva con organismos de control, órganos autónomos como la Registraduría y federaciones, y otros

¹ Doctora en derecho, ciencias políticas, sociales y económicas, especializada en derecho penal y criminología de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como secretaria general de la Alcaldía Mayor de Bogotá y alcaldesa encargada, subdirectora del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), secretaria general de la Universidad Nacional de Colombia, jefe de Inspección y Vigilancia de la Dirección General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Además, es Par Académico del Consejo Nacional de Acreditación. Ha sido asesora y consultora de diversas entidades públicas como la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda, Defensa, Salud, Relaciones Internacionales y Cultura, de departamentos administrativos como Planeación (DNP), Colciencias, de Estadística (Dane) y de Seguridad (DAS); igualmente, de entes territoriales en los departamentos de Chocó, Meta y Cundinamarca y los municipios de Quibdó, Cali, Medellín y Cartagena, así como de organismos multilaterales, a saber: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Fundación Ford, entre otras. Es directora del DAFP desde agosto de 2014.

miembros de la sociedad civil, en pro de garantizar un proceso de cambio de gobierno que no afecte la prestación de los servicios y que, sobre todo, promueva el conocimiento de la gestión pública para los nuevos líderes regionales.

El diseño de la estrategia trascenderá no solo las elecciones del 25 de octubre sino que acompañará al mandatario elegido —y a todo su equipo de gobierno— en la estructuración y construcción de los distintos planes de desarrollo para fortalecer las capacidades de gobierno y gestión de los distintos territorios del país, con la intención de promover los mejores servicios y el Buen Gobierno en toda Colombia.

A través de formatos e instructivos de fácil acceso y entendimiento, el equipo de Elijo Saber está enfocando sus esfuerzos en garantizar el éxito de los gobiernos territoriales a través de los dos componentes más importantes de la gestión pública descentralizada: la gerencia territorial y la administrativa. En lo que se refiere, concretamente, al DAFP, aprovecharé este espacio para hacer algunas anotaciones a las entidades territoriales en lo que se refiere a dos de los asuntos administrativos más importantes para consolidar un buen gobierno a nivel territorial: la gerencia pública y el rol del control interno.

La gerencia pública

La gerencia pública nace con la Ley 909 de 2004 en respuesta a un proceso de renovación de la Administración Pública, con el propósito de adecuar la estructura administrativa a las nuevas exigencias de un modelo de Estado efectivo y, sobre todo, enfocado en el servicio al ciudadano.



► Liliana Caballero ha estado vinculada durante todo el ejercicio profesional al sector público colombiano en diversos cargos ejecutivos y directivos, y como asesora y consultora de diversas entidades públicas y organismos multilaterales.

Cuando se hace referencia a la gerencia pública se está hablando de los empleos de directivos públicos de nivel medio, de libre nombramiento y remoción, enfocados a apoyar la gestión de los jefes de las instituciones públicas, promover la adopción de tecnologías y mejores prácticas para el logro de los objetivos institucionales, dirigir los procesos y acciones estratégicas y responder por la obtención de resultados de la organización.

Cabe recordar que estos empleos, sin perjuicio de la discrecionalidad que caracteriza a los empleos de gerencia pública, deben proveerse con criterios de mérito, capacidad y experiencia.

En el orden territorial SON gerentes públicos quienes cumplen los siguientes requisitos:

- Ser funcionario público.
- Desempeñar un cargo del nivel directivo.
- Ser de libre nombramiento y remoción.

NO SON gerentes públicos:

- Los gobernadores y alcaldes.
- Los secretarios de despacho.
- Los directores o gerentes de entidades descentralizadas.
- Los rectores de Instituciones de Educación Superior distintas a los entes universitarios autónomos.

La gestión del gerente público debe ser evaluada a través del **acuerdo de gestión** y con base en los planes, programas y proyectos de la entidad para la correspondiente vigencia. El acuerdo de gestión es un documento concertado y firmado entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, en el que se establecen compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un periodo determinado e incluye los indicadores a través de los cuales se evalúa al gerente público.

El superior jerárquico del gerente público **no puede delegar** la función de evaluador. Además, debe hacer seguimientos periódicos al acuerdo de gestión y debe dejar constancia escrita. Los resultados de dicha evaluación son un referente para la evaluación del desempeño de los demás funcionarios de la entidad.

Es necesario recordar que los resultados del acuerdo de gestión **NO SON** un criterio para decidir la permanencia o retiro del gerente público y **no modifican** la naturaleza del empleo que, como antes hemos explicado, es de **libre nombramiento y remoción**.


En esta época de nuevos gobiernos es necesario tener en cuenta esta información pues se presentan muchos cambios en la gerencia pública de los municipios. Cuando un gerente público es nombrado en el cargo tiene un **plazo no mayor de cuatro (4) meses**, contado a partir la fecha de la posesión, para concertar y formalizar con su superior jerárquico (generalmente el alcalde o gobernador) el acuerdo de gestión.

El Sistema de Control Interno

El mecanismo constitucional diseñado para promover, desde la prevención, la salvaguarda de los recursos públicos, es el Sistema de Control Interno. La implementación y sostenimiento de este sistema, según lo dispuesto en la Ley 87 de 1993, es responsabilidad del representante legal de cada una de las organizaciones. Desde la Función Pública hacemos las siguientes recomendaciones para los nuevos titulares de los municipios, distritos y gobernaciones del país:



► «La gestión administrativa es uno de los grandes secretos de las administraciones exitosas. Todos los nuevos gerentes territoriales llegan a sus cargos llenos de ganas y de promesas por cumplir, sin embargo esto solo puede hacerse realidad con una estrategia de gestión que facilite el logro de metas. El liderazgo y el buen manejo que se le dé a los gerentes públicos con los que se cuente y el papel que pueda cumplir el jefe de control interno del ente territorial serán fundamentales para consolidar un buen gobierno en todo el país. Un gobierno transparente, eficiente, participativo y con capacidad de respuesta para lo más importante: el ciudadano». Liliana Caballero, directora del DAFP.

1. El representante legal de la entidad debe designar un directivo como representante de la alta dirección, quien será el encargado de coordinar las acciones que permitan la mejora continua del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).
2. El jefe de control interno de la entidad no podrá ser designado como representante de la alta dirección, en tanto su función legal frente al Sistema de Control Interno es realizar su evaluación, de tal manera que al implementarlo sería juez y parte.
3. Los jefes de control interno son servidores públicos de periodo fijo, que comienza al iniciar el tercer año de la administración, con el fin de que su periodo sea cruzado con el de la máxima autoridad; por tal razón, el jefe de control interno que se encuentra en la actualidad lo acompañará durante dos años de su gestión.
4. El artículo 75 de la Ley 617 de 2000 establece que las funciones de control interno podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3.ª, 4.ª, 5.ª y 6.ª categorías; por tal razón, en caso de que en su entidad no exista dicha oficina deberá delegar las funciones en alguno de los secretarios del despacho.
5. Vale recordar que no es posible vincular un jefe de control interno mediante contrato de prestación de servicios, en tanto la Ley 87 de 1993 establece en su artículo 7.º que solo se podrá contratar con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, el servicio de la organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas.
6. El jefe de control interno del orden territorial, al ser un empleado de periodo fijo, dejó de ser un gerente público, y en tal virtud no debe suscribir acuerdos de gestión con la administración.
7. A más tardar el 28 de febrero de cada año, el representante legal de la entidad deberá enviar copia del informe ejecutivo anual sobre el estado del control interno que realiza el jefe de control interno, al Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno; dicho informe es producto de la evaluación independiente y no debería ser modificado por la alta dirección.
8. En caso de contratar la implementación y fortalecimiento del MECI, asegúrese de que el resultado no sea un documento, sino que las acciones emprendidas hagan parte de la cultura organizacional. 

Doctrina de paz de la Defensoría del Pueblo

JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ¹
DEFENSOR DEL PUEBLO DE COLOMBIA

Las epopeyas de la literatura, como muchos hechos narrados por los historiadores que buscan exaltar el heroísmo, suelen olvidar que la guerra destruye y asola, y que la barbarie de los guerreros, además de hacer víctimas a miles de quienes participan directamente en las hostilidades, suscita el contexto social en el que más se violan los derechos humanos de la población civil inerme, en el que más se destruyen las relaciones familiares y los lazos sociales y en el que más se empobrecen las personas porque la guerra arrasa vidas, pueblos y culturas y, como una paradoja, fuerza a los protagonistas a utilizar ingentes cantidades de recursos económicos y científicos para financiar esa destrucción.

Por esa razón, y como lo advirtieron Albert Einstein y Bertrand Russell en el famoso *Manifiesto por la paz* publicado tras la Segunda Guerra Mundial, la paz no se alcanza con la derrota de un enemigo, sino con la construcción de una sociedad diferente en la que la guerra deje de ser una posibilidad. Es preciso, agregaban entonces los sabios, aprender a pensar de manera diferente y generosa, es preciso aprender a preguntarnos, no sobre las medidas que deben tomarse para asegurar la victoria militar, sino sobre las medidas que deben adoptarse para evitar que se prolongue una contienda bélica cuyo resultado siempre será la destrucción y el sufrimiento humano.²

¹ Abogado, especializado en ciencias penales y criminológicas. En el área docente se ha desempeñado como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Manuela Beltrán y como catedrático del Departamento de Derecho Penal y Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como vicefiscal general de la nación, magistrado de Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, fiscal 67 delegado ante los Jueces Penales del Circuito (Subunidad Anticorrupción), procurador 16, 24 y 131 en lo Judicial Penal (encargado), entre otros.

² Este Manifiesto por la Paz redactado por Bertrand Russell y firmado por científicos ganadores del Premio Nobel de la época fue publicado en inglés por *Pugwash Conferences on Science and World Affairs*, institución fundada en 1957 y que recibió el Premio Nobel en 1995. Apartes del mismo fueron divulgados como noticia de la época en *The New York Times*, el 10 de julio de 1955. Los científicos firmantes fueron Max Born, Percy W. Bridgman, Albert Einstein, Leopoldo Infeld, Federico Joliot-Curie, Germán J. Muller, Lino Pauling, Cecilio F. Powell, José Rotblat, Hideki Yukawa y Bertrand Russell.

Esta reflexión filosófica, que se puede validar en todo tiempo y en todo lugar, le da fundamento a la decisión del defensor del Pueblo de apoyar la negociación propuesta por el Gobierno colombiano con los alzados en armas que se está realizando en La Habana, Cuba, y también le da fundamento a una postura institucional que comprende que en los infortunados tiempos que vive Colombia, tras medio siglo de conflicto armado, la paz no puede reducirse a la urgente y necesaria negociación entre el Gobierno y la disidencia política armada, sino a la construcción de una sociedad más justa.

En efecto, la paz no puede entenderse en sentido negativo, esto es, como el acuerdo entre el Gobierno y la disidencia política armada que logra un deseable fin de las hostilidades, porque eso sería suponer que la paz es solo la ausencia de guerras y, en este sentido, que la posible desmovilización tras la negociación de los actores armados garantizaría la reconciliación social. Por esa razón, la *Doctrina de paz de la Defensoría del Pueblo* parte de un principio diferente según el cual la paz debe entenderse en sentido positivo, esto es, como la construcción de una sociedad más libre, más participativa, más incluyente y más equitativa en la que la guerra no tenga sentido.

Sobre esas bases, se suscitan tres cuestiones: ¿cómo lograr un acuerdo entre el Gobierno colombiano y la disidencia política armada que propicie un cese al fuego y, de esta manera, evite una prolongación del conflicto armado que siga produciendo más víctimas?; en segundo lugar, ¿cómo lograr un acuerdo que no signifique el desconocimiento de los derechos de las personas que han sido víctimas del conflicto armado hasta nuestros días y que, en consecuencia, se convierta en la base sobre la que se construya una sociedad nueva fundada en la reconciliación?; y, en tercer lugar, ¿cómo lograr un acuerdo que reconozca las causas de la violencia y del conflicto y que, en consecuencia, garantice el derecho de todos los ciudadanos a contar con una distribución



Cortesía Oficina de Prensa de la Defensoría del Pueblo

► «(...) el ombudsman nació en Suecia con el objeto de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado (...) que se incorporó en la Constitución colombiana de 1991 bajo el nombre de Defensoría del Pueblo para ejercer esa función esencial en contextos sociales que en nuestros días han sufrido una profunda y compleja transformación». Jorge Armando Otálora Gómez, defensor del Pueblo.

equitativa e incluyente del bienestar derivado del modelo de desarrollo?

Estas tres cuestiones involucran directamente a la Defensoría del Pueblo y suscitan una nueva pregunta: ¿cuál ha sido el papel de esta institución estatal frente a la conflictividad social y, de manera específica, frente al conflicto armado interno, cuál debe ser su papel frente a la posibilidad de un acuerdo con los alzados en armas?

La respuesta a esta cuestión es clara: la Defensoría del Pueblo está decidida en favor de la paz y, de acuerdo con un principio esencial propuesto por Mahatma Gandhi, entiende que esta es hija de la justicia.³ En este sentido, la Defensoría del Pueblo está decidida en favor del proceso de paz, pero no a cualquier costo: en

³ Mahatma Gandhi. *Todos los hombres somos hermanos*, UNESCO y Sociedad de Educación Atenas, Madrid, 1983, p. 187.

ejercicio de su mandato constitucional e invocando la reflexión filosófica propuesta, siempre hará prevalecer lo que las Naciones Unidas ha considerado como el camino para la construcción de una sociedad más justa y pacífica, esto es, la garantía efectiva de los derechos humanos, la seguridad humana y la humanización del desarrollo.⁴

Hecha esta consideración, se colige que la negociación entre el Gobierno colombiano y la disidencia política armada, que solo se alcanzará tras el acuerdo de los cinco puntos programados, suscita la intervención de la Defensoría del Pueblo que, como una institución independiente del Gobierno que tiene por objeto la promoción y la protección de los derechos humanos, debe jugar un papel definitivo como garante de ese acuerdo y como ente de control que debe velar porque la sociedad colombiana construya de manera paulatina y equilibrada las condiciones de seguridad, de respeto de los derechos humanos y de desarrollo necesarias para alcanzar la paz.

En otras palabras, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su función constitucional, entiende que el acuerdo entre el Gobierno y los alzados en armas es solo la etapa previa y necesaria de un proceso más largo y complejo que debe fundarse en la justicia social y, sobre esas bases, entiende que debe convertirse en **legitimadora de ese proceso de paz** fundada en una **hoja de ruta** que, como un derrotero, le permita actuar como garante de ese acuerdo. En este sentido, el defensor del Pueblo advierte dos cosas: la primera, que la paz

4 La labor de las Naciones Unidas frente a la guerra tiene como hito esencial el aporte de Dag Hammarskjöld, el segundo secretario general de la organización y ganador del Premio Nobel de Paz, y se ha desarrollado a lo largo de las acciones que se denominan Operaciones de Mantenimiento de Paz, O.M.P. Pese a las críticas que se han suscitado en contra de esas operaciones, la experiencia y el saber acumulado le permiten a la organización reconocer que en los procesos dirigidos a construir la paz en pueblos asolados por la violencia y la destrucción de guerras fratricidas, los tres puntos fundamentales son: el respeto de los derechos humanos, la seguridad y el establecimiento de un modelo de desarrollo equitativo. Estas misiones se despliegan sobre la base de los mandatos del Consejo de Seguridad y tienen fundamento jurídico en la Carta de San Francisco constitutiva de las Naciones Unidas. El capítulo VI de la Carta se refiere al «Arreglo pacífico de controversias» y fue la base de las operaciones durante el largo periodo denominado guerra fría. El capítulo VII se refiere a la «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión» y se ha convertido en los últimos años en la base para autorizar el despliegue de las operaciones en entornos de inestabilidad después de los conflictos, cuando el Estado es incapaz de mantener la seguridad y el orden público. Las misiones de paz suelen ser tan diferentes como diferentes son la naturaleza y las expresiones del conflicto y de los desafíos específicos que estos presentan.

solo es posible si se funda en consensos amplios y democráticos y si se propone como un proceso fundado en esfuerzos sociales que se van encadenando y sucediendo de manera paulatina hasta llegar a ese fin de la justicia; la segunda, que la Defensoría del Pueblo, como un ente estatal de control que se funda en la magistratura moral,⁵ debe propiciar ese objetivo esencial de la paz promoviendo en cada etapa del posconflicto el respeto de los derechos humanos, la seguridad mediante el monopolio de la fuerza por parte del Estado y la construcción de un proceso de desarrollo equitativo e incluyente.

¿Qué papel tiene la Defensoría del Pueblo en este proceso?

Es preciso recordar que el ombudsman nació en Suecia con el objeto de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado⁶ y que se incorporó en la Constitución colombiana de 1991 bajo el nombre de Defensoría del Pueblo para ejercer esa función esencial en contextos sociales que en nuestros días han sufrido una profunda y compleja transformación. Por esa razón, una de las necesidades primordiales a la hora de ejercer esta función

5 La magistratura moral, como la característica esencial de la institución del ombudsman, está dirigida a garantizar los derechos individuales y a vigilar la Administración Pública. No obstante, con el paso del tiempo se ha comprendido que la gestión del defensor del Pueblo solo es efectiva cuando puede este ejercer, como lo ha hecho, una incidencia en las políticas públicas. Puede verse, *El ombudsman. Una reflexión sobre lo público y el papel del defensor del Pueblo en la protección de la democracia y del interés general en un entorno complejo y dinámico*, publicado por la Defensoría del Pueblo de Colombia con el auspicio de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), y de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Bogotá, 2014.

6 La institución del ombudsman nació en Suecia y su origen se remonta a tres momentos diferentes: el primero, en el siglo XVI, cuando se estableció el presboste de la Corona cuya función principal era vigilar la administración de justicia en el reino. Esta función la ejercía bajo la suprema autoridad del rey y, por esa razón, este agente del Estado debía rendir informe a la Corona. El segundo, cuando Carlos II nombró en 1713 al primer procurador supremo, un agente del Estado que tenía la misión de vigilar el cumplimiento de las leyes y la gestión pública. El tercero, cuando en 1809 —y bajo el influjo decantado de la Ilustración y el individualismo—, esta figura se incorporó a la Constitución sueca bajo la forma de un delegado parlamentario y, en este sentido, como un agente estatal independiente del rey cuya misión, siguiendo el carácter que había adquirido en el pasado, consistió en vigilar la Administración Pública y hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos a través de mecanismos para atender sus reclamaciones.

Puede verse la versión electrónica de Parliamentary Ombudsmen, en Sveriges Riksdag: <http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/What-does-the-Riksdag-do/Parliamentary-control/The-Parliamentary-Ombudsmen/>

También pueden consultarse otras páginas: Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO); <http://www.portalfio.org/inicio/> Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/Ombudsman/faqs.shtml>



Obra de Fernando Molina Acosta. Tinta sobre papel. Cortesía del autor.

► «(...) la guerra arrasa vidas, pueblos y culturas y, como una paradoja, fuerza a los protagonistas a utilizar ingentes cantidades de recursos económicos y científicos para financiar esa destrucción».

esencial de garantía de los derechos humanos es la de proponer un debate de filosofía política que dé claridad a la misión encomendada a los organismos de control dentro del modelo republicano mediante la defensa del interés general, la preservación de los espacios públicos, la garantía de las libertades individuales y la promoción de la igualdad y la diversidad.

En este sentido, es preciso agregar que la seguridad es el espacio adecuado para ejercer las libertades y para garantizar los derechos y, por esa razón, la Defensoría del Pueblo entiende que solo si las autoridades estatales alcanzan monopolio de la fuerza en todo el territorio el proceso de paz puede progresar. No obstante, no se trata solo de establecer una seguridad como monopolio de la fuerza. Se trata de humanizar la seguridad con políticas públicas que garanticen los derechos frente al poder público y que construyan un proceso de desarrollo equitativo e incluyente, esto es, se trata de ejercer una magistratura moral que promueva los derechos humanos, que supervise el Estado y, además, que incida de manera efectiva en las políticas públicas sobre desarrollo porque la Defensoría del Pueblo entiende que bajo la internacionalización de la economía de mercado se hace más grande el contraste entre el derecho y los hechos, esto es, el contraste entre las ideas y disposiciones sobre humanización



Mónica Vega Sobrino - IEMP

▶ «(...) la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su función constitucional, entiende que el acuerdo entre el Gobierno y los alzados en armas es solo la etapa previa y necesaria de un proceso más largo y complejo que debe fundarse en la justicia social (...).»

del desarrollo promovidas por las Naciones Unidas y, por otro lado, la práctica generalizada basada en las ideas de la ortodoxia económica del liberalismo promovidas por los organismos económicos internacionales. En efecto, la desigualdad y la exclusión social suscitadas en el modelo de desarrollo que se ha impuesto en el mundo entero están directamente relacionadas con los procesos que desencadenan inestabilidad política y, por este camino, conflictos armados internos.

Esta relación entre iniquidad social y violencia, que la planteó hace años John Maynard Keynes,⁷ ha sido desarrollada en nuestros días en los trabajos realizados por Paul Collier, quien ha demostrado que cuando los índices de desarrollo de una sociedad crecen de manera favorable, los peligros de inestabilidad política y conflicto armado disminuyen o, en sentido inverso, que cuando la pobreza y la iniquidad se incrementan, crecen las posibilidades de que la sociedad afectada deba afrontar inestabilidad política o conflicto armado.⁸

La misión de la Defensoría del Pueblo frente a un eventual posconflicto debe concebirse, pues, como una **hoja de ruta** cuyo desarrollo se dilucida y se hace efectivo en el respeto de los derechos humanos, en la seguridad humana y en las políticas de desarrollo humano. Así lo puso en evidencia el trabajo del profesor Kjell-Ake Nordquist, experto sueco en temas de paz y conflicto, en las conferencias dictadas para distintos foros realizados en 2015 por la Defensoría

del Pueblo,⁹ y así se puede constatar en una investigación realizada recientemente por la Defensoría del Pueblo en las regiones del país.¹⁰

A manera de conclusión se puede decir que la sociedad colombiana demanda de la Defensoría del Pueblo el cumplimiento de una misión coherente con su naturaleza de órgano estatal de control

⁸ Las observaciones de Collier se hicieron en 73 conflictos entre 1965 y 1999. Su hipótesis es que lo que hace vulnerable a los países frente a la violencia son, entre otros, tres factores fundamentales: la dependencia económica de ese país de las materias primas, los bajos ingresos, la dominación de una etnia sobre otra. Collier, Paul y Otros, *Breaking the conflict trap. Civil war and development policy*, World Bank and Oxford University Press, Washington, 2003, especialmente el capítulo sexto, PP. 173 y ss. Y Collier, Paul, «Economic causes for civil conflict and their implications for policy», en *Development Research Group*, World Bank, Washington, D. C., Junio.

⁹ Tras el avance de los acuerdos en Cuba, la Defensoría del Pueblo realizó foros y encuentros a mediados de 2015 en los que el tema central fue el papel de la institución en el denominado posconflicto. Esos foros contaron con el auspicio de la Embajada de Suecia y la presencia del profesor Kjell-Ake Nordquist, experto en paz y conflictos de la Universidad de Uppsala, y otros expertos en el tema. En palabras de Nordquist, el proceso de paz debe considerar, en primer lugar, temas referidos a la negociación y, en segundo lugar, temas referidos a la construcción de una sociedad más segura, más justa y más respetuosa de los derechos de las personas. La versión electrónica de las conferencias dictadas por el profesor Nordquist que se consideran a lo largo de este documento se compilaron por la Defensoría del Pueblo en el *Foro Interno de Posconflicto*, realizado en Bogotá el 28 de mayo y en Cartagena el 1 de julio de 2015.

¹⁰ Una investigación realizada por la Defensoría del Pueblo entre junio y agosto de 2015 con apoyo en las defensorías regionales repartidas en todo el territorio nacional, puso en evidencia que la causa del conflicto armado en las regiones colombianas está asociada a tres problemas: en primer lugar, a las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del derecho humanitario; en segundo lugar, a la inseguridad; en tercer lugar, a las desigualdades y las exclusiones sociales. La investigación también puso en evidencia que la acción de la Defensoría del Pueblo en el posconflicto debe dirigirse a combatir esas causas del conflicto con medidas dirigidas a garantizar el respeto de los derechos humanos, la seguridad mediante el monopolio de la fuerza por parte del Estado y la construcción de un proceso de desarrollo equitativo e incluyente. La ficha técnica de la investigación de la Defensoría del Pueblo que fue propuesta por Bernardo Vela, asesor de la Defensoría del Pueblo de Colombia, y Vanessa Chaparro, de la Oficina de Asuntos Internacionales, es la siguiente: Universo: 36 defensorías regionales (Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guainía, La Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Nariño, Norte de Santander, Ocaña, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Urabá, Tolima, Valle Del Cauca, Vaupés, Vichada). Fecha de realización de la encuesta: julio – agosto 2015. El cuestionario de la misma y la metodología con la que se analizaron los resultados se encuentran en los anexos de este documento de trabajo.

⁷ En la crítica que hizo al Tratado de Versalles el pensador inglés puso en evidencia que hay una relación entre los procesos económicos y las guerras mundiales. Keynes, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, Crítica, Barcelona, 1987.

y, en consecuencia, su mandato constitucional, ejercido mediante la magistratura moral, debe desarrollarse con el objetivo principal de garantizar los derechos humanos, de supervisar la gestión del Estado y de incidir en las políticas públicas.

Es preciso insistir, pues, en que la misión del ombudsman, que debe buscar la superación de todas las manifestaciones de la conflictividad social, debe considerarse de manera especial la violencia que se deriva del conflicto armado interno que se prolonga de manera anacrónica en nuestro país y, por esa razón, debe apoyar, como lo ha hecho de manera decidida y en aras del derecho a la paz de todos los colombianos, un acuerdo con los alzados en armas que ponga fin a las hostilidades y que se convierta en el punto de partida de la construcción de una sociedad más justa, menos excluyente y más democrática en la que la violencia no tenga lugar. Esto explica que el apoyo que la Defensoría del Pueblo le brinda a la negociación entre el Gobierno y los alzados en armas tiene unos límites porque, tal como lo dispone el mandato constitucional, solo puede avalar un acuerdo final cuando esté dirigido a propiciar la construcción de una sociedad más justa y pacífica, y eso solo es posible mediante la garantía efectiva de los derechos humanos. **■**



▶ «Una investigación realizada por la Defensoría del Pueblo entre junio y agosto de 2015 con apoyo en las defensorías regionales repartidas en todo el territorio nacional, puso en evidencia que la causa del conflicto armado en las regiones colombianas está asociada a tres problemas: en primer lugar, a las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del derecho humanitario; en segundo lugar, a la inseguridad; en tercer lugar, a las desigualdades y las exclusiones sociales.»

El éxito político no se gana... se construye participativamente

JULIO HERNÁN RODRÍGUEZ ZAMBRANO
COORDINADOR EQUIPO LÍNEA BASE –
REALIZACIÓN PROGRESIVA OFICINA EN
COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS
HUMANOS

Señores(as) gobernadores(as) y alcaldes(as) electos

La Ley 1753 de este año, les ha dado la mejor herramienta posible para alcanzar el éxito político que empezaron a construir durante el proceso electoral.

Artículo 123. (...) La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos o quien haga sus veces, articulará, coordinará y supervisará la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos de acuerdo con la «Estrategia Nacional para

la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034». Dicha política **se implementará a nivel nacional y territorial, e incorporará el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como herramienta esencial** para el diseño, formulación, implementación, evaluación, ajuste y rendición de cuentas de todas las políticas públicas. Las entidades territoriales podrán incluir en sus planes de desarrollo las estrategias, metas y objetivos que permitan la realización del EBDH. (Negrilla fuera del texto).

Lo primero que debemos decir es que en cada uno de los departamentos y municipios del país, ya contaban con herramientas para construir ese éxito político. Y muchos mandatarios locales que el próximo año entregarán el poder lo lograron.

Y es que desde la expedición de la Constitución de 1991, la obligación de los mandatarios de presentar un plan de desarrollo consultado con la ciudadanía, por un lado, y por el otro mantener un trabajo permanente en la construcción de la política pública con ese grupo de hombres y mujeres que en representación de todos los sectores sociales locales, han venido acompañando a las administraciones en la planeación, constituyen la razón de ser del servidor público: **servir a la comunidad, con-tando con ella.**

Los consejos territoriales de planeación están conformados por las personas más representativas del municipio, las que más conocimiento tienen de la realidad del municipio, o por lo menos así debe ser. Seguramente hace 25 años pudo haber sido no muy fácil encontrar personas con este perfil en la mayoría de los municipios de categoría 5 y 6, es decir en cerca del 90% del país. Pero definitivamente hoy la situación ha cambiado, la experiencia y el fortalecimiento de las capacidades de líderes y lideresas permite al mandatario local poder contar con este valioso acompañamiento en la planeación municipal.

Podemos hablar de más herramientas, pero si me lo permiten, centrémonos en estas dos: **aplicar el enfoque basado en derechos humanos en la política pública de la mano de los consejos territoriales de planeación.**

En manos de ustedes está la renovación de la mitad de los miembros de estos comités. Lo primero a que obliga el enfoque basado en derechos humanos es a identificar que todos los sectores sociales existentes en el ente territorial estén representados, es decir, que haya participación en la planeación territorial. Y obliga a que esa participación debe ser real, activa, libre y significativa.

La participación del consejo territorial de planeación no termina con la



Recuperado de (2015, 11 de septiembre) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ConsejosNacionales/2015%20-%20>

▶ Cartilla *Importancia de los consejos territoriales de planeación en la gestión pública*. Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ). (2010).



Recuperado de (p.05, 11 de septiembre) http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents (...)

► «(...) La Política Integral de Derechos Humanos de acuerdo con la "Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034" (...) se implementará a nivel nacional y territorial, e incorporará el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como herramienta esencial para el diseño, formulación, implementación, evaluación, ajuste y rendición de cuentas de todas las políticas públicas. Las entidades territoriales podrán incluir en sus planes de desarrollo las estrategias, metas y objetivos que permitan la realización del EBDH». En la imagen carátula de la publicación *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034*. Presidencia de la República de Colombia. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

adopción del plan de desarrollo. Este documento no es otra cosa que una guía planteada para lograr la garantía real de derechos de los habitantes del ente territorial. Es un eslabón en el proceso, tal vez el eslabón principal. El apoyo del consejo debe ser mayor en el monitoreo permanente, la evaluación y adecuación de la política pública de ser necesario.

Planeación y presupuesto participativo en lo local

Un ejercicio permanente del alcalde o gobernador con los consejos territoriales de planeación aplicando el enfoque basado en derechos humanos ofrece muchas ventajas:

El proceso de planificación adquiere legitimidad.

Para la comunidad resulta mucho más transparente identificar que los programas, proyec-

tos y acciones asumidas por la administración municipal obedecen a un trabajo permanente de reconocimiento de la situación de derechos humanos, la adopción de los estándares de derechos en las políticas públicas, la identificación de políticas diferenciales, etc. Esto se da cuando en las decisiones participan representantes de ellos, tanto o más cercanos que los concejales municipales o diputados.

Garantiza la sostenibilidad de la intervención.

Los objetivos trazados para ser alcanzados a través de las actividades de política pública se mantienen vigentes cuando todo el proceso es conocido por la comunidad, y en este caso, a través de sus representantes en el proceso de planificación, a través del consejo municipal de planeación. Tener vigentes los objetivos permite realizar acciones contundentes y da

la opción de presentar rendición de cuentas, basadas en derechos y señalando impactos positivos en la realización de derechos.

Mantiene al individuo como centro de atención.

Como ya lo habíamos mencionado, la razón de ser del servidor público es servir al individuo. Focalizar la atención de la planeación, el monitoreo, la evaluación de la política pública a través de los consejos territoriales de planeación permite no perder de vista la garantía de derechos de cada uno y cada una de las habitantes del ente territorial, evitando la toma de decisiones improvisadas.

Reduce las desigualdades, asegurando que se beneficien los grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

La participación de cada uno y cada una de quienes conforman el consejo territorial de planeación, le dan la tranquilidad, como mandatario local, de enfocar su trabajo en la garantía de los derechos de quienes deben ser priorizados. Esto permite plantear objetivos claros y metas alcanzables para la garantía de derechos.

Ayuda a solucionar posibles tensiones y conflicto con la comunidad.

Tomar decisiones junto con los representantes de cada uno de los sectores de la comunidad que tienen asiento en el consejo territorial de planeación evita la tensión de explicar por qué se destinan mayores acciones y/o recursos para la garantía de derechos de un grupo que se encuentre en condición de vulnerabilidad frente a otros.

Prepara al ente territorial para una posible etapa de pos acuerdos para la paz.

Ante la eventual posibilidad, cada vez más cercana, de acuerdos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno nacional, surge una obligación en cada departamento y municipio, y es preparar estrategias de política pública para abordar las exigencias que traerá para el país. Partiendo de la premisa que la PAZ real no es ausencia de conflicto, sino la garantía plena e integral de los derechos de la comunidad, el consejo territorial de planeación y la administración territorial deben estar en la capacidad de adaptar de manera progresiva y rápida, la situación local a través de un trabajo conjunto y articulado entre todos los sectores representados en el consejo. Toda decisión debe ser socializada y concertada con la comunidad. Estos cambios pueden afectar, y afectarán, el normal desarrollo de la vida en la mayoría de municipios y el objetivo será encontrar un proceso que garantice derechos y libertades fundamentales de todos y todas.

La Real Academia de la Lengua (RAE) define la política como el ARTE de gobernar a los pueblos, y el tema de gobernar lo refiere a la toma de decisiones de manera participativa en favor de todos. Lo anterior permite sacar una conclusión: Para obtener el éxito político no basta haber sido elegido gobernante, se requiere que se aplique el arte de transformar en desarrollo toda actividad pública, de la mano del pueblo, de la mano del consejo territorial de planeación. **i**

Cómo superar los obstáculos para apoyar a las víctimas del conflicto en Colombia

JAIME ÁLVAREZ GALVIS

PROCURADOR DELEGADO PARA EL APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y LOS DESMOBILIZADOS

La búsqueda de una paz estable y duradera para Colombia puede ser parecida al desarrollo de una carrera de obstáculos. Por eso este artículo trata de establecer un paralelo entre una carrera de obstáculos y el rol que debe tomar quien tiene la posición de líder en su respectivo territorio.

En esta carrera de búsqueda de una paz estable y duradera participan varios equipos conformados por todas las instituciones y actores que entre sus responsabilidades tienen, además, la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Uno de estos equipos es el de las entidades territoriales, entiéndase distritos, municipios o departamentos; y cada uno de los subgrupos lo componen el alcalde o gobernador quien es el líder del grupo, las víctimas y no víctimas de su territorio

y los demás funcionarios relacionados con el tema.

Estos subgrupos cuentan, además, con una serie de herramientas e instrucciones que les sirven de soporte para ir superando los diferentes obstáculos. Mientras la carrera avanza se van generando cambios de actitudes en los participantes, lo que va incrementando la confianza entre los mismos, va impulsando la creación de una identidad común y la aceptación de un pasado que hay que trascender. La carrera no premia al equipo que llegue primero y, por lo tanto, su finalidad es que todos los equipos conformados por las diferentes instituciones y actores lleguen a la meta final cuyo nombre es la «reconciliación». Y es en este punto donde la paz estable y duradera para Colombia empezará a ser efectiva.

Ahora, pongámonos en el escenario actual. Antes de empezar la carrera de obstáculos, usted como líder —de su respectivo equipo—, debe tener en cuenta ciertos aspectos. Primero, debe asumir su

papel de líder. Es usted quien está cerca de las víctimas, quien puede conocer de primera mano su situación porque es en su territorio donde ellas viven, donde sufren los hechos victimizantes, de donde salen y a donde pueden llegar. Es usted la primera autoridad a la que ellas pueden dirigirse.

Por eso, aunque esté en la capacidad de asistir y atenderlas, necesita apropiarse de su rol. Una vez se convence puede empezar a pensar, planear, ejecutar y evaluar planes y proyectos para prevenir, proteger, asistir, atender y participar en la reparación integral de las víctimas, es decir, empieza su carrera de obstáculos. En ese momento surgen dos responsabilidades. Una es asistir y atender a quienes ya han sufrido algún hecho victimizante a raíz del conflicto armado, y la segunda es trabajar en la prevención para que habitantes de su territorio no sean víctimas, pero también para que quienes ya han sufrido algún hecho, no sean «revictimizados». Ambas implican dedicar parte de la planeación de su



▶ La Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados es presidente de la Comisión Nacional de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas que evalúa el estado de ejecución de la política pública en los territorios.

Recuperado de (2015, 16 de octubre) <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>



▶ Al primero de octubre de 2015 la Red Nacional de Información (RNI) reportaba en el Registro Único de Víctimas (RUV) 7.712.014 personas afectadas por el conflicto colombiano. Ver más información en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

mandato, presupuesto, tiempo, estrategias, acciones y personal para realizar estas tareas.

El segundo elemento que debe tener presente para el desarrollo de su carrera es que ya cuenta con una serie de herramientas e instrucciones que le pueden servir de apoyo. Por un lado tiene la Ley 1448 de 2011 —Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y decretos reglamentarios—, como guía fundamental de los compromisos y expectativas para responder a las víctimas del país. Cuenta, además, con el camino trazado por el mandatario que ocupaba antes el rol de líder. Las etapas que él/ella ya avanzaron son importantes para la continuidad de su carrera de obstáculos, así como serán importantes para quien llegue después.

Para llevar registro de las etapas recorridas se creó una herramienta llamada Tablero PAT cuyo objetivo es identificar, planear y hacer seguimiento a las necesidades, metas, programas, recursos y compromisos destinados a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas. Entonces, como ya ese anterior líder promovió y desarrolló planes en su te-

rritorio, debe ser un compromiso revisarlos, ajustarlos si es necesario, agregar nuevos proyectos y ejecutarlos, de manera que garantice que los avances alcanzados se mantengan y las carencias en la planeación y ejecución sean subsanadas.

Si bien persiste un problema grande pues no existe todavía una reglamentación normativa de parte del Gobierno central, que defina reglas y procedimientos para delimitar la actuación de las entidades territoriales y lo que se espera concretamente de estas, una vez se apropie de su rol de líder y tenga presente las herramientas de soporte, podrá empezar su carrera de obstáculos.

Planear proyectos y estrategias de atención, asistencia y reparación, pero también de prevención, es una forma de presionar la necesidad de capacidad técnica, presupuestal y administrativa ante niveles superiores para la ejecución de sus proyectos. Para responder a las víctimas del conflicto armado en Colombia no se debe esperar el pitido inicial del juez de la carrera. Basta con la voluntad política de querer estar más cerca de la meta para dar el primer paso. Y una pista

de cómo convencerse de que además de ser un líder en su territorio es también el líder de las víctimas que en él viven, es que está en la posición y tiene la capacidad para evi-

tar que aumenten las cifras de víctimas, hechos victimizantes y violencia en el país, y con ello, que a su vez disminuya la distancia entre su equipo y la meta final. **i**

MATRIZ 1: RESPONSABILIDADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES			
RESPONSABILIDAD	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS Y DISTRITOS	PERSONERÍAS
Garantizar la participación de la población víctima en el territorio de acuerdo al protocolo que se adopte.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Coordinar con los municipios la implementación de la política de prevención, atención, asistencia y reparación integral a víctimas.	<input checked="" type="checkbox"/>		
Ejercer la función de planeación para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a víctimas acorde al proceso planeación territorial, enfoque diferencial y pace efectivo de derechos.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Diseñar medidas complementarias (a las que brinda el Gobierno Nacional) de atención y reparación integral a las víctimas.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Brindar asistencia funeraria y ayuda humanitaria.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Realizar el censo en caso de alertas o desplazamientos masivos.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, en el marco de sus competencias.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Brindar seguridad y protección como autoridades de policía administrativa.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Establecer mecanismos de reparación afuera de carteras masivos por impuestos.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Crear, presidir (independientemente) y efectuar la secretaría técnica del Comité Territorial de Justicia Transicional.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Garantizar medios y recursos a Personerías para el cumplimiento de sus funciones en la materia.		<input checked="" type="checkbox"/>	
Efectuar la autoevaluación, administrar la información territorial y entregar informes diferenciales por tipo de victimización a organismos de control y tutela.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
En relación a la población víctima del desplazamiento forzado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 387 de 1957 y en el plan nacional de desarrollo, se deberán planear las acciones que busquen contribuir con el restablecimiento socioeconómico de la población, es decir aquellas que busquen garantizar el derecho a la vivienda y generación de ingresos principalmente.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

▶ «De acuerdo con lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, en el cuadro se sintetizan las responsabilidades de las entidades territoriales en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado». *Elementos para la incorporación de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales 2012-2015*. DNP - Ministerio del Interior - Departamento Administrativo de Prosperidad Social - Ministerio de Justicia. (2012). PP. 6 y 7. Recuperado de (2015, 16 de octubre) http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Territoriales/Elementos_para_la_incorporacion_de_la_atencion_asistencia.pdf

Recuperado de (2015, 16 de octubre) http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Territoriales/Elementos_para_la_incorporacion_de_la_atencion_asistencia.pdf

Trabajemos unidos por más y mejor empleo en nuestras regiones

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES

Los principales indicadores del mercado laboral colombiano muestran una tendencia favorable, a saber: aumento sistemático de la oferta laboral, un crecimiento sostenido de la ocupación y una tasa de desempleo decreciente. Prueba de ello, es que Colombia fue el país que más empleo generó en Latinoamérica con cerca de tres millones de nuevos empleos de los cuales 1.9 millones son formales. Además, por primera vez en la historia, la tasa de informalidad cede pasando del 68,6% en el 2010, al 62,5% en 2014.

Este buen panorama es el resultado de un significativo esfuerzo del Gobierno nacional por la generación de empleo digno y una modernización de nuestras políticas laborales.

Estrategias para generar empleo

Creamos el Servicio Público de Empleo y ahora lo estamos fortaleciendo y ampliando. Esta estrategia conecta a empleadores y trabajadores, sin palanca. Es decir, se le permite a la gente acceder a un empleo aún si no tiene redes sociales que lo apoyen. Igualmente, buscamos que el mayor número de empresas hagan uso del Servicio Público de Empleo para la eliminación de barreras entre empleadores y trabajadores. Más de 400 mil colombianos han conseguido empleo a través del Servicio Público de Empleo desde su creación en 2013.

Al mismo tiempo, lanzamos el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante para que todos los trabajadores formales que pierdan su empleo sigan contando con una protección social en salud, pensiones y subsidio familiar durante los siguientes seis meses a la pérdida de su empleo. Esta protección se financia con los recursos percibidos por las cajas de compensación familiar.

A la fecha, más de 40 mil trabajadores se han beneficiado de este mecanismo. Sin embargo, enfrentamos importantes retos como el alto desempleo juvenil.

A pesar de que la tasa de desempleo en jóvenes disminuyó de un 20% en 2010 a un 15,8% en 2014, aún hay más de un millón de jóvenes colombianos que no tienen un empleo. Para dar solución a esta problemática, venimos implementado una serie de iniciativas para fomentar el empleo en esta población, que enfrenta barreras casi infranqueables para conseguir un empleo.

Algunas de estas barreras están relacionadas con la falta de experiencia, otras con la falta de formación, los altos costos de la formalización y la exigencia de una libreta miliar. Nuestro objetivo es derribar todas estas barreras para que nuestros jóvenes, que son el activo más valioso de nuestro mercado laboral, puedan acceder a un empleo de calidad y cumplan sus sueños de construir un mejor país.

Para derribar la barrera de la experiencia creamos el programa 40 Mil Primeros Empleos que tiene como objetivo principal facilitar la transición de la población joven, entre los procesos de formación y el mercado laboral, por medio de la adquisición de experiencia relevante en los puestos de trabajo. Para esto se busca promover la contratación formal de jóvenes sin experiencia laboral, entre los 18 y 28 años de edad cumplidos, que actualmente se encuentran buscando empleo, mediante un apoyo al costo laboral que se realizará a las entidades privadas, por un periodo de seis meses, condicionado a la contratación de por lo menos el 60% de los jóvenes por seis meses adicionales.

Con este programa, además de beneficiar a dichos jóvenes, queremos generar cambios estructurales en las empresas, queremos fomentar el enganche a jóvenes, queremos que su trabajo y su capacidad sean valorados y que se genere

la cultura de enganche laboral de mano de obra joven.

Educación para el trabajo

En el caso de la falta de formación, contamos con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) que forma a cerca de siete millones de colombianos en cursos técnicos, tecnológicos y de formación complementaria. Pero no solo formamos a través del Sena. Con el programa Transfórmate promovemos el acceso de jóvenes víctimas del conflicto armado a programas de formación acordes a la dinámica laboral de sus regiones. La operación inició en 2014, está dirigido a jóvenes víctimas del conflicto, entre los 16 y 28 años, que se encuentran en etapa de reparación. Los jóvenes seleccionados reciben un subsidio que cubre el 100% de la matrícula en programas de formación técnico laboral y, si así lo requieren, la validación del bachillerato para los grados diez y once. El programa cuenta con un módulo inicial dirigido a la adquisición y mejoramiento de habilidades para la vida, como mecanismo para incrementar las probabilidades de encontrar empleo y mejorar el desempeño en el mercado de trabajo.

Adicional a ello, diseñamos una estrategia que busca fortalecer las habilidades de los colombianos y facilitar su acceso y permanencia en el mundo laboral. A través del Programa Talentos para el Empleo cubrimos el 100% de la matrícula y un apoyo económico para el transporte a los beneficiarios del programa. Iniciamos operación en el 2014. Este programa está dirigido a todos los



► Ver más información en:
<http://www.buscadordeempleo.gov.co/> y en <https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Paginas/inicio.aspx>

colombianos entre los 18 y 45 años interesados en mejorar sus oportunidades laborales. La meta es otorgar 13000 becas para cursos cortos en instituciones de formación para el trabajo certificadas en calidad. Las becas cubren el 100% de la matrícula además de un apoyo de sostenimiento de \$222 mil por becario. La formación incluye la validación de bachillerato para grados décimo y once, capacitación en finanzas personales y manejo de computadores. Al mismo tiempo, contienen un componente de fortalecimiento de lectoescritura, matemáticas y el desarrollo de capacidades para un mejor desempeño laboral.

La barrera de la libreta militar

Igualmente, se está trabajando en la elaboración de la Ley de Empleo Juvenil, mediante la cual se promoverá el empleo en esta población, la cual está sujeta a las siguientes tres estrategias: I) eliminar barreras de acceso a un empleo de calidad como lo es la tarjeta militar, II) promover la generación de empleo joven a través de beneficios para empresas conformadas por jóvenes y para quienes contraten población joven, y III) impulsar la participación de los jóvenes en el sector público.

Entendiendo que para un joven no contar con la situación militar resuelta o el no tener su tarjeta de reservista se le convierte en un obstáculo para poder entrar a un empleo



Mónica Vega Sotano - EIMP

► El Ministerio de Trabajo desarrolla desde el año 2011 la estrategia de planes locales de empleo acompañando «(...) a las 32 administraciones departamentales para generar capacidades territoriales en formulación, implementación, seguimiento y evaluación de política pública de generación de empleo, emprendimiento e ingresos».

de calidad en el sector formal y que, para 2014, según la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional, 539 mil jóvenes entre 18 y 28 años se encuentran en condición de remiso, que equivale a cerca del 10% de la población económicamente activa y 50% de la población desempleada en este rango de edad, se hace necesaria la generación de alternativas para que la situación militar no le impida al joven acceder a empleos formales y estamos trabajando en ello.

Beneficios para las empresas

En pro del quebranto de la barrera de los altos costos de formalización, hemos trabajado desde varios frentes para reducir los costos de la formalización siempre tratando de mejorar el bienestar de todos los trabajadores colombianos. La Ley 1429 de 2010 tenía como objetivo la formalización y la generación de empleo, a través del aumento de los beneficios y la disminución de los costos de formalizarse, permitiendo que aquello que se pague en parafiscales por los nuevos empleos generados en las poblaciones de jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40 años, entre otras poblaciones vulnerables, se descuenten de los aportes tributarios. Casi 800 mil jóvenes pudieron ser potenciales beneficiarios de esta ley, que sin duda ha aportado a reducir el desempleo juvenil.

En la misma línea, creamos la Red Nacional de Formalización Laboral para promocionar, capacitar, orientar, acompañar y facilitar a la población el acceso a la seguridad social y a mecanismos de protección social. Esperamos que para el 2018 podamos intervenir en por lo menos 20 ciudades del país.

Siendo conscientes de que los trámites administrativos dificultan la formalización laboral, estamos buscando integrar, facilitar y reducir los trámites para la afiliación a la seguridad social de los trabajadores al momento de iniciar empresa con un proyecto Ventanilla Única Empresarial, donde de manera ágil y fácil se podrán afiliarse a los trabajadores a todos los subsistemas de seguridad social.


Además, siendo conscientes de que muchos colombianos laboran por periodos, días o semanas desarrollamos la estrategia de cotización por periodos inferiores a

un mes, donde intentamos brindar protección en seguridad social a estos trabajadores, dando la oportunidad de mantenerse en el régimen subsidiado en salud y poder cotizar a pensiones en proporción con el tiempo laborado durante el mes, además de poder acceder a protección en riesgos laborales. Asimismo, estamos apostándole a los servicios sociales complementarios, como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), donde millones de trabajadores independientes, que no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión o que habiéndolo hecho cumplieron la edad y no lograron obtenerla, podrán hacerlo a través del ahorro voluntario.

Invitación a los entes territoriales

Queremos que conozcan y sean miembros activos de todas estas iniciativas siendo parte fundamental de sus planes locales de empleo, que son una estrategia que venimos desarrollando desde el 2011 donde acompañamos a las 32 administraciones departamentales para generar capacidades territoriales en formulación, implementación, seguimiento y evaluación de política pública de generación de empleo, emprendimiento e ingresos.

Como resultado, se han formulado 26 planes departamentales de empleo, 17 planes locales de empleo y un plan regional de empleo para el Magdalena Medio. Este es un trabajo mancomunado con las 32 direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo.

Por esa razón, invito a los gobernadores, alcaldes, empresarios y, en general, a la ciudadanía a que se vinculen a estos programas y apoyen la ejecución de las citadas estrategias, en especial a quienes se encuentren en las zonas del país donde el desempleo haya registrado las cifras más preocupantes. Es allí donde debemos redoblar nuestros esfuerzos para mejorar las condiciones laborales de nuestros trabajadores. Les propongo que trabajemos de la mano en la construcción de sus planes locales de empleo para que articulemos las estrategias nacionales y locales de generación y protección del empleo y así construyamos una Colombia con empleo y en paz. Las puertas del Ministerio del Trabajo están abiertas para todos ustedes. 

Los alcaldes y gobernadores son responsables de la seguridad y la convivencia ciudadana

HUGO ACERO VELÁSQUEZ¹

De acuerdo con los artículos 303 y 315 de la Constitución Nacional, la Ley 62 de 1993 y otras normas, los alcaldes y gobernadores son responsables de la seguridad de los ciudadanos en sus jurisdicciones para lo cual cuentan con instrumentos importantes como los consejos de seguridad y los comités de orden público (Decreto 2615 de 1991), los fondos de seguridad y los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana (Decreto 399 de febrero de 2011).

La convivencia y seguridad ciudadana son, hoy en día, de los asuntos más sensibles para los ciudadanos, por tanto, el manejo institucional de estos temas requiere de criterios de oportunidad, sistematicidad, coordinación interinstitucional y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Estos dos conceptos engloban tres factores, a saber: los objetivos, que obedecen a los hechos de violencia, delincuencia y aquellos comportamientos que afectan la convivencia y que tienen algún tipo de control y seguimiento por parte de las autoridades de seguridad, justicia y desarrollo social; los subjetivos, que obedecen a la percepción de los ciudadanos acerca de la posibilidad real o ficticia de ser víctimas de algún delito, acción violenta y, en general, de cualquier hecho que los coloque en estado de indefensión, vulnerabilidad o ante la violación de los derechos, tanto a sí mismos, como a sus familiares; y la capacidad real del Estado de garantizar a los ciudadanos la seguridad, la tranquilidad y la vigencia del Estado de derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior es fundamental reconocer en la estructura normativa e institucional de la gestión de la seguridad y la convivencia, los mecanismos que permiten un adecuado manejo de estos tres factores. El presente aparte, expone la estructura normativa y administrativa de gestión



► «Esta falta histórica de manejo de Estado de la seguridad, y de manera particular de la seguridad ciudadana, se ha visto reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del orden público, el cual es equiparado, comúnmente, a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público, que puede ser alterado no solo por acción de los grupos armados al margen de la ley, sino por acciones del narcotráfico, de la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos que afectan la convivencia de los ciudadanos».

que se fundamenta en la Constitución y las leyes y que les asignan responsabilidades a las autoridades municipales en materia de seguridad y convivencia.

1. Instrumentos constitucionales y legales²

En Colombia el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido policial y militar. La mayoría de los gobiernos han delegado esta función en cabeza de las fuerzas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el ejecutivo nacional y territorial en cabeza de los gobernadores y alcaldes. Durante muchos años ha primado una visión particular que privilegia el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y, en algunos casos, frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales.

Esta falta histórica de manejo de Estado de la seguridad, y de manera particular

de la seguridad ciudadana, se ha visto reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del orden público,³ el cual es equiparado, comúnmente, a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público, que puede ser alterado no solo por acción de los grupos armados al margen de la ley, sino por acciones del narcotráfico, de la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos que afectan la convivencia de los ciudadanos.

La Constitución de 1991 le dio la amplitud a este concepto y además determinó, de manera clara, que el presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del «manejo del orden público» en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye, desde luego, la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra.

A pesar de los avances que la Constitución estableció se ha venido observando con preocupación cómo, paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad ciudadana, la mayoría de los alcaldes han declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas relativos al

¹ Sociólogo experto en seguridad ciudadana. Consultor nacional e internacional.

² Este documento recoge algunos apartes de documentos que he elaborado en el pasado, especialmente para el Programa Departamentos y Municipios Seguros de la Policía Nacional (2004 - 2007), y actualizado por la Veeduría Distrital de Bogotá como parte del trabajo de evaluación de la convivencia y la seguridad ciudadana de Bogotá (2012 - 2015).

³ En la Constitución de 1991 no aparece el concepto de seguridad ciudadana.



► «El artículo 111 del Código Nacional de Policía le permite al alcalde señalar zonas y fijar horario para los establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas».

orden público y a la seguridad ciudadana dejándola, de manera exclusiva, como tradicionalmente se ha hecho, en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

De otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se ha difundido entre algunos integrantes del cuerpo de Policía y uniformados en general, una tendencia hacia la solidaridad corporativa que se inclina hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas, relegando así, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entraba el desarrollo de las normas legales de que disponen los alcaldes y gobernadores que son la primera autoridad de policía en sus jurisdicciones.

En la mayoría de los casos, el alcalde o el gobernador no saben responder por los temas de convivencia y seguridad. Las reuniones de seguridad que se llevan a cabo en algunos municipios y departamentos se reducen a un informe del comandante de la Policía o de la unidad militar, en donde, dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se toman decisiones al respecto. En muchos casos los alcaldes y gobernadores no ejercen su función de velar por la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. Los argumentos para no hacerlo están ligados casi siempre a la falta de tiempo, las otras funciones que le impiden hacerlo, el trabajo represado que existe en las dependencias y la carencia de personal idóneo para manejar la seguridad y la convivencia en las alcaldías y gobernaciones.

La problemática se agrava porque casi en ningún municipio o departamento existen estudios sobre la inseguridad que diagnostiquen la verdadera situación. Las decisiones sobre las medidas policivas respecto a la inseguridad y la violencia se toman de manera improvisada y por el camino. En contados municipios y departamentos existen planes locales preventivos y coercitivos.

De manera específica en materia de seguridad, la Constitución Nacional de 1991, como ya se mencionó, establece que «el Presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables de conservar el orden público en sus respectivas jurisdicciones, en el caso de los alcaldes de conformidad con leyes, instrucciones y órdenes que reciba[n] del Presidente de la República y de los gobernadores».⁴

Igualmente, determina que «el alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio» y que «La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante». Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la Leyes 4 de 1991⁵ y 62 de 1993, estableciendo, la

4 La Constitución Nacional, establece:

«Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República; 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; 5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente; 6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso».

«Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes».

«Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (...)».

«Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante».

«Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional».

5 La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que «Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción» (Art. 9°). «El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la

última, atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de Policía, a saber:

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo Comandante.
3. Disponer, con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural.
4. Promover, en coordinación con el Comandante de Policía, programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.
5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.
8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público» (Art. 12).

En casos de perturbación grave del orden público el alcalde, amparándose en la Ley 136 de 1994, puede: «a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos. b) Decretar el toque de queda. c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes. d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos con la Constitución y la Ley. e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen».



Recuperado de (2015, 7 de septiembre) <http://sincelejo-sucre.gov.co/> (...)

► «Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, presididas por el alcalde o el gobernador, a la que asisten los comandantes de la Policía y demás fuerzas armadas y los organismos de justicia y de derechos humanos. A través de estos consejos, las autoridades locales disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.»

Hay que anotar que cualquier decisión del alcalde o el gobernador debe estar sustentada en la Constitución, las leyes y normas que existen para regular el manejo del orden público y no pueden ser simples caprichos o iniciativas individuales. En caso contrario, la normativa prevé sanciones acordes con las faltas que cometan los alcaldes, como lo establece la Ley 4 de 1991.⁶

En el caso de los alcaldes, esta responsabilidad cubre todos los ámbitos del orden público, como la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, debe atender, entre otras, las siguientes áreas:

- a) Calamidad pública.⁷
- b) Allanamiento de domicilio.⁸
- c) Control de consumo de alcohol.⁹

⁷ El artículo 11 del Código Nacional de Policía establece que cuando se presente una calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) el alcalde puede tomar las siguientes medidas: «1. Ordenar de inmediato el dembo de edificios u obras, cuando sea necesario. 2. Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse. 3. Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares. 4. Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento. 5. Desviar el cauce de las aguas. 6. Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y clausura de escuelas y colegios. 7. Regular el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios. 8. Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase. 9. Organizar campamentos para la población que carezca de techo. 10. Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada, estos cargos son de forzosa aceptación». Estas facultades solo rigen mientras dure la calamidad y el alcalde debe informar al concejo «en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado» (Código Nacional de Policía, Art. 11).

⁸ Los jefes de Policía podrán dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público en los siguientes casos: «a) Para capturar a persona a quien se le haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad; b) Para atender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso; c) Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública; d) Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de establecimiento que funcione contra la ley o reglamento; e) Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos y otros servicios públicos; f) Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía; g) Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores, y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivos con el fin de prevenir accidentes o calamidad» (Código Nacional de Policía, Art. 82).

⁹ El artículo 111 del Código Nacional de Policía le permite al alcalde señalar zonas y fijar horario para los establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas.

d) Explosivos y materiales inflamables.¹⁰

e) Protección social.¹¹

En el 2012 la Ley 1551 «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios» ratificó gran parte de las obligaciones y funciones en materia de orden público y de policía de los alcaldes.¹²

¹⁰ El alcalde puede reglamentar lo referente a depósitos de explosivos o de materiales inflamables en lo que tiene que ver con localización y funcionamiento (Código Nacional de Policía, Art. 114), igualmente en lo que tiene que ver con la venta ambulante de artículos pirotécnicos.

¹¹ La Ley 136 de 1994, en su artículo 94, establece entre las funciones «ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria». Artículo 94, posesión y juramento.

¹² Ley 1551 de 2012 (julio 6) «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

«Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo». (...).

«b) En relación con el orden público: 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera el caso, medidas tales como: - Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos. - Decretar el toque de queda. - Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes. - Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley. - Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. 3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito. 4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana. El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional. 5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural. Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción. Parágrafo 1º. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales. Parágrafo 2º. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad,

Para el logro de los objetivos de garantizar la seguridad de los ciudadanos en los municipios y departamentos, los mandatarios locales cuentan con los consejos de seguridad; los comités de orden público municipal, metropolitano y regional; los fondos de seguridad, y los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana.

Consejos de seguridad¹³

Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, presididas por el alcalde o el gobernador, a la que asisten los comandantes de la Policía y demás fuerzas armadas y los organismos de justicia y de derechos humanos. A través de estos consejos, las autoridades locales disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.

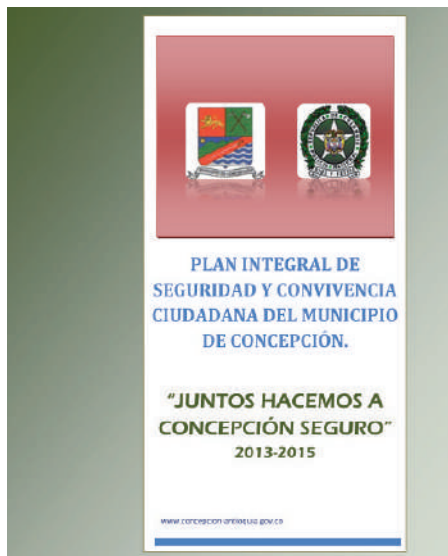
Los consejos de seguridad dirigen sus esfuerzos a detectar cuáles son las causas de la violencia e inseguridad, en dónde se originan los actos violentos y qué los desencadena, esto, con el objetivo de diseñar políticas, estrategias y programas integrales, sistemáticos y efectivos que reduzcan los niveles de violencia e inseguridad.

De acuerdo con el Decreto 2615 de 1991,¹⁴ el consejo de seguridad está integrado por:

con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo».

¹³ Decreto 2615 de 1991 «Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público».

¹⁴ Ver modificaciones Art. 3, Decreto Nacional



Recuperado de (2015, 7 de septiembre) <http://concepcion-antioquia.gov.co/>

«(...) las alcaldías y gobernaciones deben elaborar y ejecutar políticas de convivencia y seguridad ciudadana, que son responsabilidad de los alcaldes y gobernadores, como lo establece el Decreto 399 de 2011 y la Ley 1551 de 2012. Un plan integral que, sin descuidar las acciones coercitivas frente a la delincuencia y los hechos de violencia, fortalezca las acciones preventivas buscando afianzar relaciones sociales de respeto a la vida y a los derechos humanos».

- a) El alcalde o el gobernador, según sea el caso.
- b) El comandante de la Policía.
- c) El comandante de la guarnición militar presente en el municipio o en el departamento.
- d) El delegado del procurador general de la nación.
- e) El fiscal seccional.
- f) El secretario de Gobierno quien hará las veces de secretario del consejo.

Es importante resaltar cómo las autoridades municipales y departamentales, según sea el caso, pueden programar sesiones con la participación de miembros de otras instituciones estatales, dirigentes cívicos, gremiales, representantes de organismos comunitarios y de partidos y movimientos políticos; igualmente, realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de seguridad, y a la vez comprometerlos en su solución dentro de los planes integrales de seguridad estableciendo veedurías cívicas para su adecuado y cabal cumplimiento.

2615 de 1991; Art. 1 del Decreto 734 DE 1991 y artículos 38 al 43 del Decreto 657 de 2011.

Comités de orden público¹⁵

En cada municipio o departamento puede funcionar un comité de orden público integrado por el alcalde o gobernador, quien lo presidirá, el comandante de la respectiva guarnición militar y el comandante del Departamento de Policía. Este comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad, y será el responsable de poner en ejecución los planes de seguridad respectivos y definir la inversión de los recursos que se manejen a través de los fondos de seguridad.¹⁶

Fondos de seguridad

De acuerdo con las normas existentes en cada municipio o departamento, se debe estudiar la posibilidad de crear fondos de seguridad a nivel municipal con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y, en general, a todas aquellas actividades que tienen que ver con la seguridad ciudadana. Estos fondos fueron reorganizados a través del Decreto 399 de febrero de 2011 que establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los fondos de seguridad de las entidades territoriales.¹⁷

Planes de seguridad

Hoy, no basta para enfrentar los fenómenos de inseguridad y violencia con la trílogía Policía-justicia-prisión, es necesario que las administraciones locales desarrollen una política de seguridad y convivencia ciudadana de carácter integral que contemple acciones preventivas y coercitivas.

En este sentido, las alcaldías y gobernaciones deben elaborar y ejecutar políticas de convivencia y seguridad ciudadana, que son responsabilidad de los alcaldes y gober-

nadores, como lo establece el Decreto 399 de 2011¹⁸ y la Ley 1551 de 2012.¹⁹ Un plan integral que, sin descuidar las acciones coercitivas frente a la delincuencia y los hechos de violencia, fortalezca las acciones preventivas buscando afianzar relaciones sociales de respeto a la vida y a los derechos humanos.

Estas políticas integrales de seguridad articuladas a los planes de desarrollo municipal y departamental, y a las políticas nacionales de seguridad y convivencia, deben:

- Impulsar los mecanismos de participación ciudadana.
- Recuperar la convivencia ciudadana en zonas inseguras y preservarla en áreas tranquilas.
- Establecer mecanismos extrajudiciales de gestión y tratamiento pacífico de conflictos.
- Promover la defensa de los derechos humanos.
- Orientar políticas hacia los grupos vulnerables (juventud, mujer, tercera edad, grupos étnicos minoritarios).
- Acompañar los distintos programas de un presupuesto para su financiación.
- Fijar responsabilidades, metas y plazos para el cumplimiento de los planes establecidos.
- Evaluar periódicamente los planes de seguridad.
- Crear canales amplios y confiables para que la ciudadanía pueda ejercer una veeduría sobre la marcha del plan.

2. Cómo pueden los alcaldes y gobernadores elaborar los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana

Dada la importancia que ha adquirido la seguridad de los ciudadanos por los crecientes problemas de violencia y delincuen-

¹⁸ «Artículo 16. Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En cada departamento, distrito o municipio, el Gobernador o Alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público».

¹⁹ Ley 1551 de 2012. Artículo 91. Funciones de los alcaldes. Numeral 5, «Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural».



Recuperado <https://pixabay.com/en/users/isabellaquintana-457900/>

▶ «(...) el derecho a la seguridad es tan importante como los demás derechos, e inclusive se puede considerar un derecho fundamental en la medida en que garantiza otros como el derecho a la vida e integridad (...)». El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó que en el año 2014 se «(...) realizaron 75.939 peritaciones en el contexto de violencia intrafamiliar, de las cuales el 64,33% corresponden a violencia contra la pareja, con una tasa de 125 casos por cada 100.000 habitantes, siendo el hombre el principal agresor». *Forensis 2014. Datos para la vida.*

cia que se presentan, particularmente en las ciudades, este tema, actualmente, hace parte de la agenda de los gobiernos, y no existe ninguna campaña política donde los aspirantes a alcaldes o gobernaciones no lo traten como un tema importante de su plan de gobierno y prometan solucionar la inseguridad si llegan a ser elegidos. Sin embargo, una vez elegidos, algunos alcaldes y gobernadores no asumen esta responsabilidad y dejan este tema en manos de las policías y organismos de justicia incumpliendo la responsabilidad constitucional y legal en esta materia.

Si se tiene en cuenta que el derecho a la seguridad es tan importante como los demás derechos, e inclusive se puede considerar un derecho fundamental en la medida en que garantiza otros como el derecho a la vida e integridad, a los bienes o al libre desarrollo de la personalidad, los alcaldes y gobernadores no pueden obviar la demanda a este derecho legítimo porque no cuentan con los recursos o no les interesa el tema y menos pueden delegar su responsabilidad constitucional y legal en otras instituciones.

El presente documento pretende, de manera sencilla, ayudarles a los alcaldes y gobernadores a asumir la gestión de la seguridad de los ciudadanos. Un paso a paso que le ayudará al mandatario local y a los funcionarios municipales y departamentales a trabajar coordinadamente con las autoridades de policía y de justicia para solucionar los distintos problemas que afectan la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, como son:

- Los hurtos (a personas, residencias, comercio, de vehículos motos, etc.).
- «Paseos millonarios».
- Fleteo.
- Extorsión.
- Las lesiones personales.
- Los homicidios.
- Piratería.
- Secuestro.
- Las violencias de género, interpersonales y comunitarias.
- Las faltas a la convivencia.

Así mismo, para desarrollar acciones orientadas a prevenir muchos de los hechos y problemas que afectan la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, reduciendo riesgos, hay que elaborar y ejecutar programas orientados a controlar el consumo de licor y otras drogas, el porte de armas, la atención de jóvenes involucrados en asuntos de violencia, la recuperación de entornos urbanos deteriorados, etc.

En este tema hay que reconocer que la seguridad es más que la presencia de los policías en las calles y distintos espacios sociales, la aplicación de justicia y la reclusión de los delincuentes en las cárceles. Recuperar la seguridad supone el esfuerzo de varias instituciones en la medida en que no basta con perseguir a los delincuentes y meterlos a las cárceles si no cambiamos las condiciones en que se mantiene y reproduce la violencia y la delincuencia. Por ejemplo, intervenir un sitio donde se concentran hechos de violencia y delincuencia supone, además de

perseguir y detener a los violentos y a los delincuentes, atender a los niños y niñas que están por fuera del sistema escolar, atender indigentes, iluminar las calles, recoger basuras, mejorar la infraestructura urbana, parques, calles, espacios públicos, etc. Una serie de acciones donde los municipios, con el liderazgo de los alcaldes y la participación de las instituciones de seguridad, justicia y desarrollo social pueden intervenir en equipo para mejorar la seguridad de los ciudadanos.

Manejo municipal y departamental para mejorar la seguridad de los ciudadanos

Para comenzar, los alcaldes y gobernadores que están interesados en mejorar la seguridad ciudadana en sus jurisdicciones deben:

- Tratar de conocer los problemas que afectan la seguridad de los ciudadanos en términos de hurtos, robos, lesiones personales, homicidios, extorsión, secuestro, etc., y demás problemas que afecten la convivencia ciudadana (consumo de drogas y de alcohol, indigencia, pandillas, prostitución, etc.). Para esto debe solicitarle a los organismos de seguridad y justicia (cada una por su lado) diagnósticos detallados de las problemáticas y posibles soluciones.
- Saber cuáles son las instituciones municipales, departamentales y nacionales que tienen responsabilidades para atender los problemas detectados, así como qué es lo que están haciendo para solucionarlos.
- Analizar, con base en la información recogida, la capacidad instalada del municipio o del departamento, según sea el caso y el problema que se pretende resolver, lo que pueden hacer las instituciones que están bajo su dirección para contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos, e invitar a las instituciones de seguridad y justicia a trabajar en equipo.
- Manifestar públicamente su interés de contribuir con acciones interinstitucionales para mejorar la seguridad de los ciudadanos. Esta manifestación pública debe ir acompañada del compromiso de trabajar en equipo y, de manera permanente, con las instituciones de seguridad y justicia

(Policía, Fiscalía, Fuerzas Militares, Consejo Seccional de la Judicatura, Inpec, ICBF). Esto contribuye a mejorar la imagen ciudadana del mandatario local.

1. Diagnósticos de seguridad y convivencia

Este aparte contempla varias tareas las cuales deben ser lideradas por el alcalde o el gobernador, según sea el caso, con la participación de las autoridades de seguridad y justicia, así como de las demás instituciones municipales que tengan información y que con sus acciones puedan contribuir a mejorar las condiciones de seguridad.

Las tareas que deben liderar los mandatarios locales para elaborar los diagnósticos se pueden dividir en dos acciones mutuamente complementarias orientadas a:

- Primero, recoger información de las instituciones de seguridad, justicia (Policía y Fiscalía que atienden directamente los problemas de violencia y delincuencia) y de otras instituciones que trabajan con habitantes de calle, prostitución, jóvenes involucrados en consumo de violencia y consumo de drogas, violencia de género, recuperación de entornos urbanos, etc.

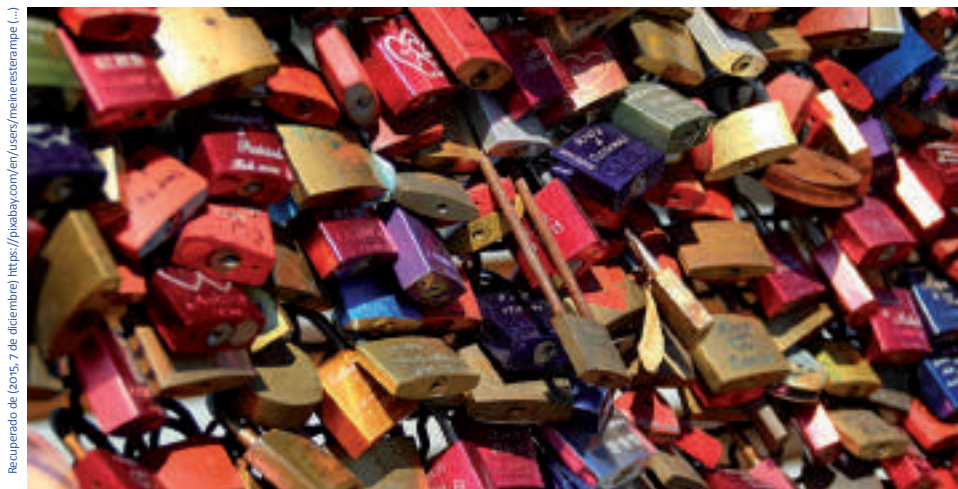
- Segundo, recopilar información en las zonas más afectadas por la inseguridad, con la participación de los ciudadanos, elaborando mapas que detectan los distintos problemas, y conjuntamente con las comunidades y autoridades definir líneas de solución.

Estos diagnósticos deben permitir, en el inmediato plazo, realizar acciones para abordar los distintos problemas detectados; igualmente, deben servir para la formulación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana, cuya ejecución se realizará durante el periodo de gobierno.

1.1. Recoger información de las instituciones de seguridad y justicia que atienden directamente los problemas de violencia y delincuencia y de otras instituciones

Con el objetivo de elaborar un diagnóstico detallado de violencia, delincuencia y hechos que afecten la convivencia de los ciudadanos, los mandatarios locales deben:

a) Solicitar, de la manera más amable, a la unidad de Policía y demás organismos



Los alcaldes y gobernadores que están interesados en mejorar la seguridad ciudadana en sus jurisdicciones deben «Tratar de conocer los problemas que afectan la seguridad de los ciudadanos en términos de hurtos, robos, lesiones personales, homicidios, extorsión, secuestro, etc., y demás problemas que afecten la convivencia ciudadana (consumo de drogas y de alcohol, indigencia, pandillas, prostitución, etc.)».

de seguridad y justicia (Fiscalía, militares y jueces) un diagnóstico de la situación de seguridad y los planes de acción previstos por cada institución para solucionar los problemas de inseguridad, de acuerdo a sus competencias.

b) Solicitar a las instituciones municipales o departamentales, según sea el caso, que atienden algunos problemas que afectan la seguridad de los ciudadanos, como es la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, la atención a habitantes de calle, prostitución, jóvenes vinculados en asuntos de violencia y consumo de drogas, entre otros, los diagnósticos y planes de acción respectivos.

c) Convocar un consejo de seguridad en el que participen las entidades a las que se solicitaron los diagnósticos, con el propósito de escucharles y conocer los planes de acción previstos por cada institución, y discutir cómo se pueden abordar los distintos problemas de manera conjunta y coordinada. A cada entidad se da media hora para su respectiva exposición. Oír, entre todos los diagnósticos, las intervenciones institucionales y las posibles soluciones, da una visión integral de la problemática de seguridad.

d) Hay que recopilar los estudios, diagnósticos y trabajos que existan sobre la seguridad del municipio o departamento.

e) Adicional a esta actividad es recomendable que el mandatario local convoque, en varias reuniones, a sectores sociales estratégicos para conocer la visión que ellos tienen sobre la problemática

de inseguridad, las posibles soluciones y quiénes deben asumirla.

f) Con la información recogida de las instituciones, de las organizaciones sociales y de otras fuentes, el alcalde o gobernador debe ordenar al secretario de Gobierno que elabore un solo documento de diagnóstico de la situación de seguridad, el cual debe ser presentado, discutido y convalidado en la siguiente reunión del consejo de seguridad donde asistirían nuevamente las instituciones que presentaron sus diagnósticos y sus planes de trabajo. Además, se pueden invitar otras instituciones que por sus funciones y acciones pueden contribuir a mejorar la seguridad de los ciudadanos.

g) Con base en el diagnóstico consensuado se pueden definir unas posibles áreas de intervención institucional e interinstitucional de aplicación inmediata, y de mediano y largo plazo, lo que se constituiría en la base para la formulación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana.

h) De acuerdo con las áreas de intervención cada institución debe comprometerse a desarrollar su trabajo en equipo, con base en los siguientes principios:

- Cada institución hace lo que le corresponde.
- Lo hace de la mejor manera.
- Entrega resultados y responde públicamente por estos.

Una vez identificados los problemas, se puede diligenciar una matriz de trabajo como la siguiente:

Problema detectado	Solución	Quién o quiénes lo deben solucionar	Tiempo y metas	Resultados
Robo a personas	Trabajo en equipo de la Policía y la justicia para enfrentar, detener y juzgar a los delincuentes.	Policía y Fiscalía.	Todo el año con resultados parciales cada mes.	
	Campañas para prevenir este delito (información en volantes a los ciudadanos en los sectores más afectados).	Policía, Fiscalía, Secretaría de Gobierno e instituciones involucradas.	Todos los meses.	
Robo de residencias	Trabajo en equipo de la Policía y la justicia para enfrentar, detener y juzgar a los delincuentes.	Policía y Fiscalía.	Todo el año con resultados parciales cada mes.	
	Campañas para prevenir este delito (información en volantes y reuniones en los barrios más afectados). Organización de la comunidad.	Policía, Fiscalía y alcaldía o gobernación.	Reuniones semanales en barrios más afectados. N.º de comunidades organizadas.	
Robo de motos y de autos	Trabajo en equipo de la Policía y la justicia para enfrentar, detener y juzgar a los delincuentes.	Policía y Fiscalía.	Todo el año con resultados parciales cada mes.	
	Campañas para prevenir este delito (información en volantes a los ciudadanos en los sectores más afectados).	Policía, Fiscalía, alcaldía y gobernación.	Todos los meses.	
Indigentes	Atención social de la población habitante de la calle.	Alcaldía con el apoyo de la Policía. Organizaciones no gubernamentales (ONG) que atienden esta población.	Todo el año con resultados parciales cada mes.	
Consumo de drogas	Atención social de la población adicta.	Alcaldía. Las ONG que atienden esta población.	De acuerdo con el problema.	
	Campañas de prevención de la drogadicción.	Alcaldía. Las ONG que atienden esta población.	Campañas permanentes.	
Falta de iluminación	Iluminar los sectores que se detectaron con falta de este servicio por falta de mantenimiento.	Empresa de energía.	cada vez que se requiera. Número de calles iluminadas.	
Basuras	Recoger la basura	Empresa de aseo.	Todos los días.	
	Campañas de aseo	Empresa de aseo y alcaldía.	Todos los meses.	

Estos y otros temas pueden ser involucrados en esta matriz, de acuerdo con los problemas particulares de cada municipio o departamento en materia de violencia, delincuencia y convivencia.

1.2. Recoger información en las zonas más afectadas por la inseguridad, con la participación de los ciudadanos

De acuerdo con el diagnóstico de violencia, delincuencia y hechos que afectan la convivencia, elaborado con los datos entregados por las instituciones y organizaciones representativas de la sociedad civil, y con el objetivo de contar con información más detallada, a nivel municipal se puede trabajar con las comunidades de los sectores más inseguros para que sobre mapas plasmen los distintos problemas de inseguridad que los afectan.

Una cartografía social que comienza por identificar y representar los elementos importantes en cada barrio o sector, y que continúa con la puesta en común,

sobre el mapa, de los distintos problemas o riesgos, para luego identificar las instituciones o personas responsables de su solución.

Elaboración de mapas de inseguridad

Una vez se focalizan los sectores de mayor concentración de problemas de violencia y delincuencia, se procede a realizar reuniones en cada uno de ellos, con las comunidades y sus representantes, bajo el liderazgo del alcalde o del funcionario que él designe para cumplir esta labor.

Etapas para el desarrollo del ejercicio

a. Dar una introducción acerca del objetivo de la actividad, que en líneas generales es:

- Realizar un diagnóstico de violencia, delincuencia y de hechos que afectan la convivencia en el barrio o sector. Sobre mapas, suministrados por los organizadores (si no existen mapas, en conjunto con las comunidades hay que dibujarlos en hojas de

medio pliego), los ciudadanos deben ubicar los lugares más importantes del barrio (escuelas, centro de salud, iglesias, unidades deportivas, parques, etc.) y aquellos donde se presentan los delitos.

- Identificar instituciones públicas, privadas o esfuerzos de la comunidad que pueden solucionar los problemas.
 - Lograr compromisos entre alcaldía, comunidad y demás autoridades de seguridad y justicia para la solución de los problemas en un tiempo determinado.
 - Comprometer a los actores involucrados a realizar seguimiento a la solución de los problemas y al cumplimiento de los compromisos.
- b. Proceder a la conformación de grupos (diez personas) para trabajar sobre los mapas.
- c. Desarrollar el ejercicio de construcción del mapa (40 minutos) destacando:
- Lugares más importantes de la comunidad.

- Sitios de recreación y esparcimiento de la comunidad (parques, canchas, zonas verdes, estaderos).
- Espacios religiosos (iglesias o templos de cualquier creencia).
- Establecimientos de formación (colegios, guarderías, hogares comunitarios).
- Zonas de peligro, de poca iluminación y de mayor contaminación auditiva, visual y ambiental.
- Territorios donde se presentan hechos de violencia y delincuencia.
- Espacios con presencia de pandillas.
- Lugares de expendio de alcohol y consumo de drogas (ver simbología y mapas elaborados en algunos países de Centroamérica).²⁰

²⁰ Mapas elaborados por Daniel Carsana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Salvador en los municipios de Sonsonate, Soyapango, San Martín, en Honduras, por el Programa Barrio Ciudad del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), y en Guayaquil con la asesoría de Hugo Acero Velásquez.

d. Una vez terminados los mapas, un representante de cada grupo lo expone, y con la ayuda de un facilitador elabora un solo mapa con los territorios identificados. Al final de las intervenciones se tiene un mapa que condensa las distintas representaciones del entorno en términos de violencia, delincuencia y hechos que afectan la convivencia, como se puede ver en los mapas.

e. Una vez se tiene un solo mapa, en conjunto con los ciudadanos se llena la matriz que anteriormente se presentó como ejemplo en este documento, en el caso de los problemas identificados por las autoridades.

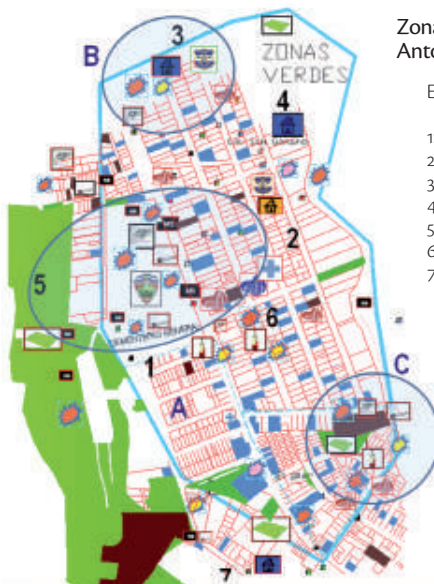
f. Antes de finalizar la reunión se acuerda con las comunidades realizar reuniones posteriores para el seguimiento y control de los compromisos adquiridos. Esto permite que del diagnóstico se pase a la acción, a los resultados, a la evaluación, al ajuste de las acciones y nuevamente a la evaluación y seguimiento.

2. Elaboración del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana

Con base en los diagnósticos y los resultados de las acciones preliminares adelantadas, el alcalde o el gobernador, según sea el caso, junto con las demás autoridades, deben elaborar el plan de convivencia y seguridad ciudadana. A continuación se exponen las posibles líneas de trabajo que el plan puede tener.

2.1 Fortalecimiento institucional para el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana

Para gestionar la seguridad ciudadana, se requiere fortalecer la institucionalidad municipal y departamental que, bajo la dirección del mandatario local, pueda trabajar en equipo con las instituciones de seguridad, justicia y las demás que, con su trabajo, puedan mejorar la convivencia y la seguridad. Un municipio o departamento con un liderazgo importante del mandatario local, y con funcionarios dedicados a este tema, puede consolidar una política pública en la materia. Teniendo en cuenta lo anterior es fundamental llevar a cabo las siguientes acciones:



Zona 2: (Col. San Genaro, Buenos Aires, barrio El Pilar, Col. San Antonio y Altos del Copinol)

Espacios Urbanos:

- 1: Cementerio Municipal (San Genaro)
- 2: Casa Comunal y Habitación PNC. (San Genaro)
- 3: Escuela Buenos Aires y PNG Abandonada (Buenos Aires)
- 4: Zonas Verdes (Bosques) y Escuela San Genaro. (San Genaro)
- 5: Predio baldío del cementerio (colonia El Copinal)
- 6: Clínica San Pedro Claver. (Desocupada) (San Genaro)
- 7: Escuela Rafael Campos. (El Pilar)

Focalización de la violencia:

- A: Presencia de Maras y escasa presencia de CAM (Temor), asaltos, tráfico de drogas y homicidios (victimización) (San Genaro)
- B: Escuela violenta y caseta PNC abandonada (temor) (San Genaro)
- C: Predio baldío, cancha (tráfico de drogas, alcohol y asaltos) (El Pilar)



Zona 4: (Col. Sensupan 1 y 2, Col. Tatopa Poniente, Urb. Las Palmeras)

Espacios Urbanos:

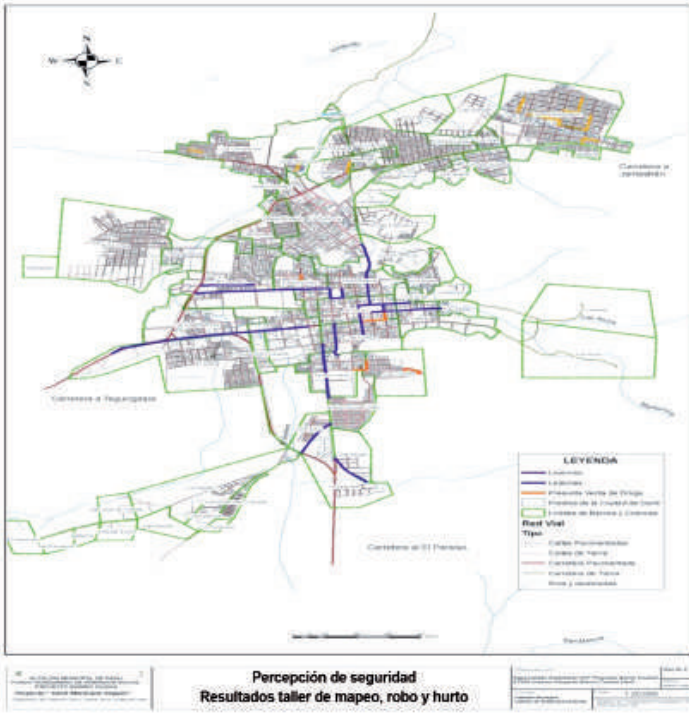
- 1: Casa comunal y cancha (marginal río urb. Sensupan)
- 2: Escuela Sensupan 2
- 3: Escuela Sensupan 1
- 4: Casa Comunal (urb. Sensupan)
- 5: Caseta PNC abandonada urb. Sensupan
- 6: Escuela Dolores de Brito y Centro Penal. (Juntos) (Urb. Sensupan)

Focalización de la violencia:

- A: Homicidios, hurtos y temor cercanos a casa comunal y Centros Escolares. (Marginal río Sensupan)
- B: Amenazas, hurtos, robos (MS-13), violaciones cercanas a puente, zona verde y conjunto residencial (Sensupan 1)
- C: Homicidio, hurto, cercanos a centro escolar (junto a centro penal). Dominio Territorial de la MS-13 (Sensupan 2)

Percepción ciudadana de seguridad. Guayaquil 2006





bores preventivas, de denuncia y de desarrollo comunitario necesarias para alcanzar altos índices de seguridad ciudadana. En esta materia, el sector privado puede desarrollar encuestas de victimización y percepción de seguridad y ejercer una labor importante de veeduría ciudadana frente a la política que ejecutan el gobierno municipal y las instituciones de seguridad y justicia en materia de seguridad ciudadana.

2.2 Prevenir reduciendo los factores de riesgo

Teniendo en cuenta que las problemáticas de inseguridad son causadas en gran parte por la existencia de factores generadores de riesgo, los cuales aumentan la posibilidad real de que los ciudadanos sean víctimas de hechos violentos, es necesario que los mandatarios locales implementen medidas tales como:

- Desarrollar programas orientados a desestimular el consumo de alcohol y otras drogas.
- Promover el desarme ciudadano.
- Restringir el uso de artículos pirotécnicos.
- Reducir los factores de riesgo asociados a la accidentalidad vial (promover el uso del cinturón de seguridad y del casco en motociclistas, el uso de los puentes peatonales, señalizar las vías, entre otras).

2.3 Acercar la justicia restaurativa a los ciudadanos

Gran parte de las problemáticas de seguridad ciudadana y convivencia que se presentan en los municipios tienen sus orígenes en conflictos menores (problemas entre vecinos, familiares, entre otros) que no fueron

atendidos a tiempo. Con el fin de evitar que estos conflictos desencadenen actos violentos, y que se puedan resolver de manera pacífica, es esencial que se propenda por el desarrollo de las siguientes acciones:

- Promover, a nivel institucional y ciudadano, la capacitación y utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).
- Promover, con el concurso del Ministerio de Justicia, los MASC en los municipios, y construir y poner en funcionamiento unidades donde funcionarios y comunidades resuelvan conflictos de manera pacífica.
- Crear o fortalecer las unidades de atención a la problemática de violencia intrafamiliar y de maltrato infantil.
- Crear o fortalecer las unidades de mediación y conciliación para atender y resolver de manera pacífica los problemas entre particulares y entre comunidades.

2.4 Atención a grupos vulnerables y minorías

En todos los municipios existen grupos de población a los cuales se les vulnera sus derechos humanos; así mismo, en muchas ocasiones los ciudadanos que hacen partes de estos grupos (los jóvenes involucrados en asuntos de violencia, los indigentes y los hombres y mujeres que se dedican a la prostitución, las personas con problemas mentales que deambulan por las calles, entre otros) con sus acciones vulneran los derechos de los demás ciudadanos.

Con el fin de dar un adecuado manejo a estas problemáticas, el alcalde o el gobernador, según sea el caso, debe coordinar con las instituciones respon-

- Crear o fortalecer la secretaría o unidad de seguridad, como instancia en cabeza de la cual se encuentra la coordinación de los temas de seguridad y convivencia. De acuerdo con las capacidades municipales o departamentales, esta puede ser manejada por un solo profesional o por un equipo de profesionales que se dedican a coordinar las distintas instituciones y a complementar el trabajo que desarrollan para mejorar la seguridad de los ciudadanos.
- Hay que reunir regularmente el consejo de seguridad, por lo menos una vez al mes, de tal forma que este se constituya en una instancia analítica, de coordinación y de decisión capaz de realizar seguimiento a las acciones que se convengan.
- Fortalecer o crear un sistema de información de violencia y delincuencia²¹ con el fin

- de realizar un seguimiento riguroso a las acciones realizadas y sus resultados. En este campo, se puede aprovechar la experiencia de las instituciones de seguridad y justicia que tengan y manejen sistemas de información.
- Establecer una relación permanente y fluida con los gobiernos nacional, e intermedios, con el fin de formular proyectos de inversión y desarrollar programas conjuntos tendientes a resolver las problemáticas que afectan la seguridad de los ciudadanos.
- Como se planteó anteriormente es necesario vincular a la sociedad civil organizada en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana. De esta manera se busca consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía, con el propósito de que cumplan la-

importantes para el diagnóstico y la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que se ejecuten en la materia. El sistema de información se debe fortalecer con la participación de instituciones de seguridad y justicia que tengan información de violencia y delincuencia.

21 El objetivo de los sistemas de información es que las cifras de violencia y delincuencia, y las investigaciones que existan o se realicen sobre los distintos problemas que afectan la seguridad y la convivencia, se constituyan en herramientas

sables de atender estos temas, programas o estrategias para incidir sobre el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de estos ciudadanos, de tal forma que se constituyan en ciudadanos productivos.

Igualmente, se deben diseñar programas que en su ejecución cuenten con la participación de estas poblaciones, ya sea como beneficiarios de los proyectos o como principales actores para la adecuación de los mismos, de manera que las acciones y programas sean acogidos dentro de los beneficiarios. Los programas y las estrategias que se desarrollen se pueden orientar a:

- Apoyar el aumento de ofertas de formación para el trabajo y la vinculación de estas poblaciones a programas que fortalezcan sus posibilidades de empleo calificado, de adaptación a procesos tecnológicos y productivos y de promoción del desarrollo personal integral.
- Brindar oportunidades de vinculación a la educación formal a los ciudadanos desescolarizados, mediante el desarrollo de programas educativos que tengan una propuesta pedagógica aplicada a estas poblaciones y que contengan acciones complementarias de promoción comunitaria.
- Promover la organización y la participación de estas poblaciones mediante el apoyo y promoción de actividades de beneficio comunitario, propuestas por ellos.
- Impulsar y apoyar el desarrollo de acciones dirigidas a la ocupación del tiempo libre, mediante el aumento de ofertas lúdicas, deportivas, culturales o formativas.
- Apoyar la participación de estos ciudadanos en espacios de gestión y coordinación

interinstitucional, para la elaboración de propuestas y formulación de políticas.

2.5 Recuperación y mejoramiento de entornos urbanos deteriorados que facilitan los actos delictivos

Es imprescindible que a nivel local inicien procesos de recuperación de los espacios urbanos, públicos y privados, que por su condición de deterioro facilitan la acción de los delincuentes. De este programa pueden hacer parte las instituciones que tienen que ver con la prestación de distintos servicios como las empresas de energía, aseo, teléfonos, obras públicas, parques, vías, etc., así como los ciudadanos, quienes pueden participar en jornadas de limpieza y cerramiento de lotes baldíos, embellecimiento de fachadas, mantenimiento de andenes y separadores de la vía, etc.

Un espacio es fértil para la criminalidad cuando es desordenado, invadido, mal iluminado y desaseado, con ciudadanos que incumplen todas las normas de convivencia, donde el peatón pasa por donde no le corresponde y el conductor viola todas las normas de tránsito, el comerciante formal incumple las normas de publicidad visual exterior e invade el espacio público.

Frente a este problema, los esfuerzos de la administración municipal se deben orientar a devolverle a los ciudadanos el espacio público invadido y deteriorado a través de la generación de espacios de orden, lo cual reduce inmediatamente las cifras de criminalidad.

El énfasis de este programa debe estar puesto en aquellas acciones que permitan a las autoridades, y a los ciudadanos, participar de manera activa y conjunta en la recuperación de los lugares deteriorados, de tal



► Factores generadores de riesgo como el porte de armas de personas que no hacen parte de las fuerzas del orden legalmente establecidas, «(...) aumentan la posibilidad real de que los ciudadanos sean víctimas de hechos violentos».

forma que vuelvan a identificarse con su entorno y con su municipio. Para ello, se tendrá como fundamento la transformación de los entornos que agraden permanentemente a los habitantes, por unos dignos, amables y enriquecedores.

Todo esto en el marco de unos principios básicos de estética urbana y con óptimas condiciones de seguridad y comodidad, que demuestren el respeto por la dignidad del ser humano. Estos procesos de recuperación permiten que los ciudadanos se identifiquen con su entorno y lo asuman como propio.

2.6 Mejorar la percepción de seguridad promoviendo el uso adecuado del tiempo libre y el espacio público

En la búsqueda de este objetivo pueden converger accio-

nes de distintas instituciones para promover el uso adecuado del espacio público y su apropiación por parte de los ciudadanos, de tal forma que los espacios se ganen para el encuentro e interrelación y se le quiten a la acción de la delincuencia. Para tal efecto es necesario fomentar actividades que comprometan la capacidad de los ciudadanos para disfrutar y compartir socialmente la ciudad.

En este orden de ideas, se puede promover la realización de actividades culturales, recreativas y deportivas en el espacio público, en múltiples escenarios que tienen los municipios, tales como parques, polideportivos, plazas, salones de espectáculos, etc. Estas actividades pueden estar dirigidas a todos los ciudadanos, pero en especial a los niños y



«Para que las instituciones de seguridad y justicia puedan prestar un servicio de seguridad preventivo y de control fuerte del delito, se le deben asignar recursos para su fortalecimiento en términos de instalaciones, movilidad (carros, motos, bicicletas, caballos), comunicaciones (radios portátiles, base y móviles) y capacitación para que el servicio que prestan se realice más cerca de los ciudadanos y en el marco del respeto de los derechos humanos».

jóvenes, la tercera edad y los discapacitados.

2.7 Fortalecer la acción de las autoridades de seguridad y de justicia

Para dar un manejo adecuado a las problemáticas de seguridad y convivencia que se presentan en los municipios y departamentos, que tienen que ver con el crimen común y organizado, es fundamental fortalecer las entidades responsables de la seguridad y la justicia, para esto se requiere que las autoridades administrativas locales propendan por el desarrollo de las siguientes acciones:

- A través de proyectos de inversión se deben asignar los recursos necesarios para fortalecer las acciones de las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la justicia en el municipio y departamento.
- Para que las instituciones de seguridad y justicia puedan prestar un servicio de seguridad preventivo y de control fuerte del delito, se le deben asignar recursos para su fortalecimiento en términos de instalaciones, movilidad (carros, motos, bicicletas, caballos), comunicaciones (radios portátiles, base y móviles) y capacitación para que el servicio que prestan se realice más cerca de los ciudadanos y en el marco del respeto de los derechos humanos.
- En coordinación con las instituciones responsables del tema carcelario, se


puede promover la reubicación, construcción y modernización de los centros de «rehabilitación social» con la finalidad de reinsertar a la población carcelaria.

- Para enfrentar de manera más eficaz el crimen organizado y común, que cada vez se relacionan más, en coordinación con el Gobierno nacional hay que fortalecer a las instituciones que cumplen labores de investigación criminal y de inteligencia para que trabajen en equipo, como es el caso de la Policía, la Fiscalía y las Fuerzas Militares.
- Con base en la Constitución y las leyes, y con el apoyo y trabajo coordinado con el poder legislativo (Congreso, asambleas y concejos) y las organizaciones de la sociedad civil organizada interesadas en reducir la impunidad y mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, es necesario elaborar y presentar propuestas de reforma de normas de carácter policivo y legal que hagan más eficiente y eficaz la labor de los organismos de seguridad y justicia. Así mismo, para conseguir recursos para fortalecer a los organismos de seguridad ciudadana y justicia del municipio.

2.8 Metas del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana

Finalmente es necesario que el plan integral de convivencia y seguridad ciudadana incluya un conjunto de metas a las

cuales están dirigidas todas las acciones, tales como:

- Reducir de manera porcentual, anualmente, los delitos de mayor impacto. Esta meta siempre debe ser acordada con las autoridades de seguridad y justicia y todas aquellas que participan de la ejecución del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana.
- Capacitar y dotar de elementos y equipos a la fuerza pública y a las instituciones de justicia para fortalecer su operatividad.
- Desarrollar campañas para la reducción de los riesgos (desarme, accidentalidad vial, consumo de alcohol y otras drogas y reducción del uso de la pólvora).
- Crear o fortalecer, según sea el caso, el trabajo desarrollado con las redes de vecinos del municipio para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Crear o fortalecer, según sea el caso, un sistema de información de violencia y delincuencia.
- Construir, mantener y remodelar, según sea el caso, instalaciones de seguridad y justicia.
- Extender y fortalecer la cobertura de mecanismos de mediación y conciliación para resolver los conflictos familiares y comunitarios, a través de comisarías de familia, casas de justicia y unidades de mediación y conciliación. 

El control fiscal territorial, a propósito de los retos de los nuevos contralores

DIEGO YOUNES MORENO¹

Con motivo de la renovación de los contralores territoriales, **INNOVA** ha querido subrayar algunos puntos de interés sobre el control fiscal territorial.

Sea lo primero tener en cuenta el Acto Legislativo 2 de 2015 que sobre el particular dispuso:

ARTÍCULO 23. Modifíquense los incisos cuarto y octavo del artículo 272 de la Constitución Política. Inciso Cuarto: Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, mediante convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso. Inciso Octavo: No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal.

Vale la pena inicialmente recordar que en el orden departamental, distrital y municipal la base constitucional de la tarea fiscalizadora está consagrada en el artículo 272 de la Constitución Política, que encarga de esta labor a las contralorías territoriales.

Preceptúa dicha norma que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya con-

tralorías corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La forma de control es posterior y selectivo, enriquecido ahora con nuevos sistemas de auditoría y principios o criterios de valoración que permiten a las entidades del control, no solo verificar los aspectos tradicionales de legalidad sino, además, evaluar la gestión administrativa, para así establecer el cumplimiento o no de los objetivos trazados. Vale la pena mencionar el inciso tercero del artículo 267 que dispone:

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Señala también el referido canon constitucional que los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al contralor general de la república en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal. Recordamos el artículo 268 que es, pues, el referente necesario y que textualmente dice:

ARTÍCULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Cortesía del autor



▶ Diego Younes Moreno es investigador emérito del IEMP.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios

¹ Abogado y sociólogo. Especializado en Administración Pública en Francia y en Brasil. Exministro de Trabajo, exdirector de la Función Pública y expresidente del Consejo de Estado. Profesor de derecho público durante 30 años. Investigador emérito del IEMP. Consultor de la Agencia Alemana de Cooperación en los temas de reforma a la rama Judicial y al fortalecimiento del estado de derecho. Autor de *Derecho administrativo laboral*, *Curso de derecho administrativo*, *Derecho constitucional colombiano*, *Derecho del control fiscal y del control interno*, *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*, *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano* y *El sistema de clasificación y remuneración de cargos*, entre otros. La Agencia Alemana de Cooperación Técnica ha publicado investigaciones: *Proceso modelo y proceso testigo*, y *Vía gubernativa conciliación y arbitramento*, las cuales ha resumido el doctor Younes en la obra *Hacia el acceso a la administración de justicia* del Grupo Editorial Ibáñez.



Carátula Younes

▶ Diego Younes Moreno (2015). *Derecho del control fiscal y del control interno*. 7.ª edición. Editorial Ibáñez. Bogotá D. C.

de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señale la ley. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

Es preciso observar que, de conformidad con la Constitución, no podrá ser elegido contralor quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia. Quien haya ocupado en pro-

riedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Según la Constitución, para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley. El desarrollo legislativo de estos cánones constitucionales está contenido básicamente en la Ley 42 de 26 de enero de 1993 y en el capítulo X de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, entre otras disposiciones como el Estatuto Anticorrupción.

El artículo 68 de la Ley 42 de 1993 decía:

Para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere además de las calidades establecidas en el artículo 272 de la Constitución Nacional acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos años.

Esta norma fue demandada en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional resolvió la demanda declarando inexecutable los fragmentos «(...) en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras (...)», con fundamento en los razonamientos que destacamos a continuación:

La Constitución Política de 1991, establece directamente

un conjunto de calidades que deben reunir quienes aspiren a ser elegidos contralores departamentales, distritales o municipales. Para ello, indica, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título universitario (art. 272, inc. 7º).

Además, el mismo orden superior confiere a la ley la facultad de aumentar el número de esas calidades, lo que se desprende de la última expresión del inciso, según la cual, para ser elegido, se exigirán adicionalmente, las demás calidades que establezca la ley.

En desarrollo de esta facultad, el artículo 68 de la Ley 42 de 1993, estableció que para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos años.

(...).

Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras, por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (C.N., art. 4º).

En efecto, el inciso 7º del artículo 272 de la Constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, acreditar título universitario, y las demás calidades que establezca la ley.

La circunstancia de que esta disposición es limitante del

derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (C.N., art. 40); por lo tanto, se declarará inexecutable el segmento acusado.

No compartimos esta decisión, y antes, por el contrario, creemos que es absolutamente necesario elevar el perfil y los requisitos para los cargos de contralor. La decisión en la Corte Constitucional que se respeta pero no se comparte, hace caso omiso de la facultad que se otorgó al legislador para mejorar los requisitos al prescribir «(...) las demás calidades que establezca la ley».

La función contralora en el momento actual exige un decidido compromiso de los contralores en su lucha contra la corrupción. Para ello deben estar pendientes de la transparencia con la que debe hacerse la contratación en las entidades territoriales. Deberán usar ampliamente la facultad para que, a solicitud de cualquiera de los proponentes, el acto de adjudicación tenga lugar en audiencia pública.

Igualmente es necesario dar el alcance correspondiente a la calificación de entidades técnicas que la Carta otorga a las contralorías, con el ánimo de despolitizarlas y de que realicen sus tareas con objetividad, con arreglo a la institucionalidad y velando por la fiel y honesta aplicación de los recursos públicos. **i**

Las condiciones del derecho a la alimentación¹

MAURICIO BETANCOURT GARCÍA²

«Si consideramos que el derecho a los alimentos tiene tanta importancia como los otros derechos humanos, debemos tomar las medidas necesarias para su aplicación, con más razón cuando hemos comenzado a perseguir los crímenes por genocidio (...). La existencia del hambre es, lisa y llanamente, una injusticia».³

El derecho a la alimentación presenta varios componentes desde las explicaciones del derecho cuyos fundamentos se encuentran al acercarnos a los elementos sustanciales que lo componen. Veamos.

Los derechos inalienables

Son la base de los derechos subjetivos y su vínculo con su irrenunciabilidad —y así permitir el desarrollo de las libertades individuales—, cuya definición sustenta que «para justificar la existencia de derechos inalienables debe demostrarse que ciertos derechos establecen entre sus presuntos titulares y un bien una relación que estos individuos no pueden romper»;⁴ este punto relaciona individuos, colectivos y Estado, o titulares de derechos y responsables de la aplicación, sin que unos y otros se desprendan de sus deberes y responsabilidades.

Para Diana Meyers, hay cuatro derechos inalienables, a saber: «1. El derecho a la vida; 2. La libertad personal; 3. Al buen trato; y 4. A la satisfacción de las necesidades básicas; frente a estos derechos, no se puede renunciar (...) por razones de conciencia».⁵ Estos son derechos a los cuales se debe res-

ponder para su aplicación a través de diferentes acciones desde los responsables de su protección, y son imperativos morales y políticos en la sociedad actual.

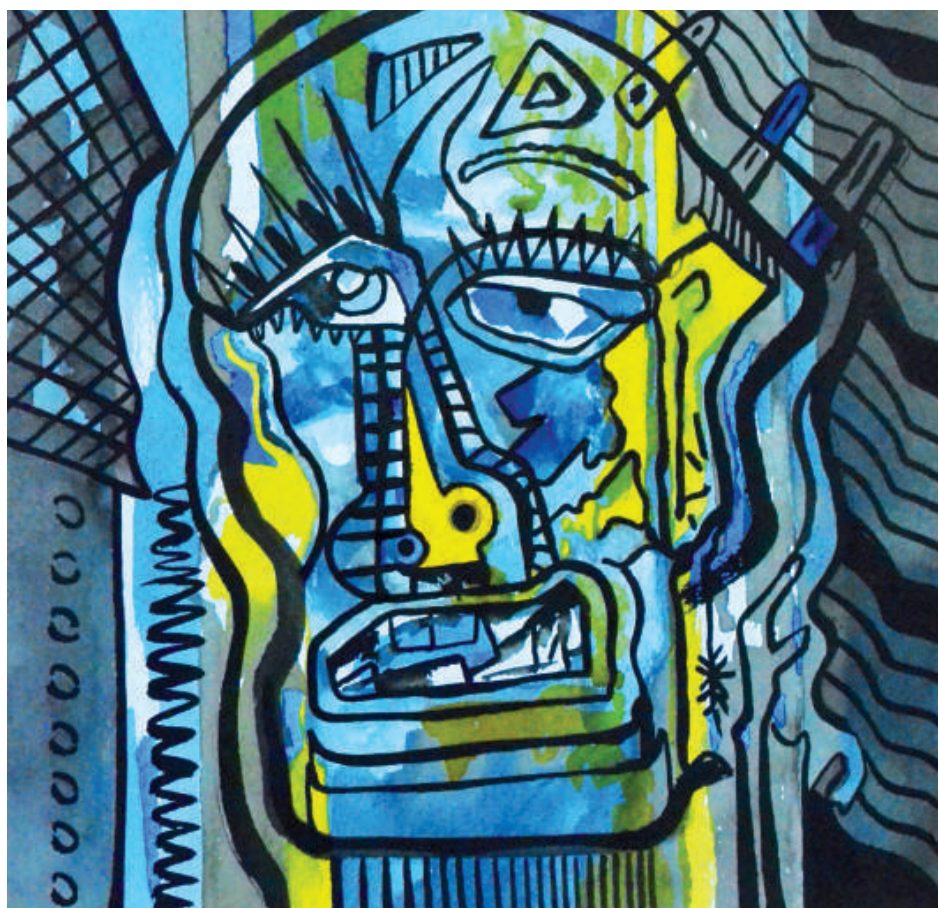
Para lograr satisfacer el cuarto derecho inalienable, se tiene en cuenta que se debe disponer según Meyers «(...) de comida adecuada, agua, ropa, vivienda, cuidados médicos para sobrevivir y protección ante cierto tipo de privaciones». Por supuesto su no satisfacción conlleva, a los titulares de este, de acuerdo con la autora, «(...) a causar dolor y por tanto deteriorar la acción moral (...) si estas carencias no se solucionan pueden ir acumulándose y matar a la persona que las sufre, y por tanto destruir la acción moral exactamente igual que si se tratase de una violación del derecho a la vida», por lo que es importante destacar que este derecho lo que busca es «**paliar la fragilidad humana proporcionándole ciertos bienes que ningún otro derecho**

garantiza»;⁶ en conclusión, el estar en este mundo lo hace titular de un derecho irrenunciable y exigible, para el cual la sociedad, las empresas y el Estado deben responder como atenuante moral.

En el anterior sentido, el derecho a la tierra se integra a esta situación vital en la medida que esta «(...) es un recurso vital para la mayoría de las comunidades rurales, no solo para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales (alimentación, vivienda, trabajo, vida cultural), sino también para el goce de los derechos civiles y políticos (a la vida, a ser libre de servidumbre, a la protección judicial, a la participación política)»;⁷ por tanto, para muchas de las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes de las zonas rurales, la

6 Ídíd. P.68 y ss. Negrilla fuera de texto.

7 Monsalve S. Sofía. (2004). «Derecho a la tierra y derechos humanos». Publicado en *El Otro Derecho* 31-32. Derecho a la tierra conceptos, experiencias y desafíos. Instituto Latinoamericano de Servicios Sociales Alternativos (ILSA). Ediciones Antropos. Bogotá, D. C. P.41



«Lo que hace que este extendido problema del hambre sea una tragedia aún mayor es el hecho de que hayamos acabado aceptándolo y tolerándolo como si constituyera una parte fundamental del mundo moderno, como si fuera una tragedia imposible de evitar» Sen, Amartya K. (2000).

1 Artículo para la revista *Innova* del IEMP de la PGN, septiembre de 2015.

2 Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), coordinador Proyección Social de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

3 Hauenstein S. Samuel, Vaitla Bapu (2007). «El hambre injusta. Una crónica reciente de la lucha por los alimentos y la dignidad. Hunger Watch informe 2007 – 2008». Acción contra el hambre. Icaria Antrazyt. Soberanía Alimentaria. Barcelona. P. 30.

4 Meyers Diana T. (1988). *Los derechos inalienables*, Editorial Alianza Universidad Madrid. P. 24.

5 *Ibid.* P. 59. En la discusión sobre la irrenunciabilidad de los derechos no nos vamos a ocupar, ya que lo que nos interesa en términos del trabajo es la sustentación del derecho a la alimentación como base de acción de las políticas públicas; este tema, en el texto citado de Diana Meyers, se trata de forma extensa.

posibilidad de tener acceso a los alimentos, pasa por la tenencia y el derecho a la tierra, como uno de los elementos que tienen de producción de alimentos para su sustento, y acceder a unas mejores condiciones de vida, por esto, Monsalve concluye:

Si bien no hay un derecho humano a la tierra, el derecho a la tierra de las comunidades rurales está implícito en otros derechos humanos recogidos en los tratados internacionales: derecho a la propiedad, a la libre determinación, a la vida cultural de las minorías étnicas y a un nivel adecuado de vida.⁸

Por su parte los informes de la FIAN Internacional, confirman las necesidades de las relaciones entre el derecho a la tierra y el Derecho a la Alimentación Adecuada (DAA), en el Informe R 1 que consideraba:

Las DV⁹ también urgen a los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales a informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles (...) la disponibilidad directa de alimentos a través de la propia cultivación de la tierra es parte del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada para los individuos y los grupos rurales que así quieren ejercer su derecho.¹⁰

Los derechos inalienables ubican la discusión sobre el tipo de moral que puede tener una sociedad en cierto momento,

por tanto, «(...) las personas tienen derechos inalienables porque los sistemas morales no pueden autoanularse ni autorescindirse, o porque los sistemas morales deben apoyar la acción moral»,¹¹ y por supuesto, el hambre, la malnutrición y muerte por falta de acceso a una alimentación acorde y necesaria, pone en conflicto diferentes valores con la moral individual y social.

Vernon analiza hasta dónde de el hambre plantea problemas morales en la opinión pública y desde cuándo se convirtieron en problema para esta identidad compartida:

Hoy en día, estamos tan familiarizados con el terrible espectáculo de gente muriendo de hambre en algún territorio lejano que nos cuesta imaginar una época en la que la inanición no era noticia y en la que los hambrientos apenas suscitaban compasión (...) el hambre se convirtió en noticia por primera vez durante los años cuarenta del siglo XIX, pero hasta las últimas décadas del siglo, no se estableció firmemente como una causa humanitaria (...) ligado a diferentes objetos y causas desde finales del siglo XVIII, fue que se centró en el sufrimiento de gente desconocida.¹²

Sin embargo, A. Sen, frente a este problema, considera que parece que convive una moral hoy aceptando esta situación para millones de seres humanos, lo que agrava el problema:

Lo que hace que este extendido problema del hambre sea una tragedia aún mayor es el hecho de que hayamos acaba-



«Es fundamental prestar la debida atención a las interdependencias económicas y sociales que rigen la incidencia del hambre en el mundo moderno... las hambrunas pueden prevenirse regenerando las rentas que pierden las posibles víctimas, brindándoles la posibilidad de competir por los alimentos en el mercado, repartiendo de una forma más igualitaria los que hay» Sen, Amartya K. (2000).

do aceptándolo y tolerándolo como si constituyera una parte fundamental del mundo moderno, como si fuera una tragedia imposible de evitar.¹³

La unión entre moral y derecho internacional frente al DAA, como un derecho inalienable, se vincula no solo con los territorios sobre los cuales se asume esta responsabilidad, o se implementan acciones públicas, hoy este derecho no solo es un problema de las naciones individualmente, sino que responsabiliza también la comunidad internacional, en la medida que «(...) las fronteras nacionales no subdividen a la comunidad de agentes morales a menos que establezcan barreras para tal acción»;¹⁴ en dicho sentido, se salvarían de responsabilidades frente a los derechos las naciones ricas¹⁵ y llevarían la peor parte las naciones pobres, esto lleva a preguntarse, ¿cuáles deben de ser las acciones de los Estados en esta perspectiva?, las cuales se podrían ejecutar a través de una política pública, para poblaciones específicamente identificadas, en los territorios locales.

La aplicación de los derechos inalienables, hoy tienen una pregunta: ¿quién o quienes deben ser los responsables de lograr que estos derechos se desarrollen y se cumplan?; los individuos, la familia, las empresas, la sociedad a través de sus diversas formas de organización o el Estado como representante de esta, lo cual requiere, antes de su decisión, que «Si los derechos a la asistencia y ayuda se respetan, todos los que necesitan ayuda deben ser identificados, el coste que esto supone debe ser repartido proporcionalmente a la riqueza de los que lo pagan y las formas más adecuadas de ayuda deben ser proporcionadas a los que realmente lo necesitan. Sin la participación de las instituciones públicas, la satisfacción de estas necesidades está sujeta a multitud de avatares»,¹⁶ implicando construir una metodología que identifique los diferentes niveles de intervención y relaciones entre los mismos, en el momento del desarrollo de las acciones.

Los metaderechos

A. Sen considera: «un metaderecho a algo X puede ser definido como el derecho a tener

⁸ Op. cit. P. 55

⁹ DV - Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

¹⁰ Monsalve S. Sofía. «Acceso a la tierra y los recursos productivos. Hacia una interpretación sistemática de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación». FIAN Internacional. FIAN Informe R 1. P. 5 y ss.

¹¹ Meyers Diana T. Op. cit. P. 113.

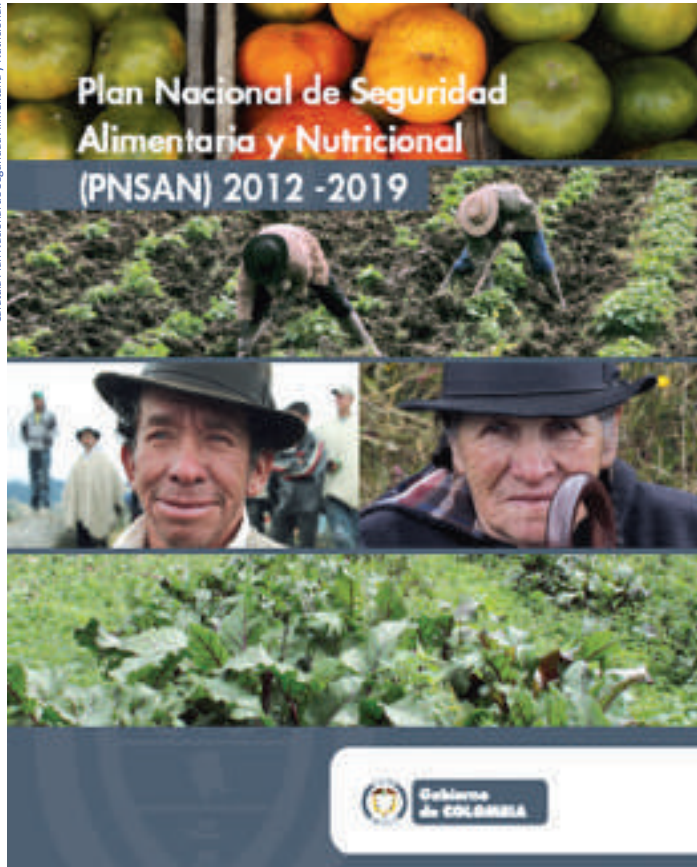
¹² Vernon, James (2011). *El hambre una historia moderna*. Universitat de València. Publicaciones de la Universitat de València. P. 31

¹³ Sen, Amartya K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Bogotá, D. C. P. 250.

¹⁴ Meyers Diana T. Op. cit. P. 164.

¹⁵ Hoy ni siquiera estas naciones se salvan, pues persisten más de 14 millones de seres humanos en estado de desnutrición en estos países.

¹⁶ Meyers Diana T. Op. cit. P. 163.



► «El PNSAN es el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales». Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *et al.* (2012). Recuperado de (2015, 13 de octubre) <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>

políticas p(X) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a X».¹⁷ Este planteamiento relaciona la identidad del derecho a, con la responsabilidad de verlo realizado a través de acciones, lo cual llega a los metaderechos. Sen llega a este análisis buscando responder la pregunta «¿Tienen las personas derecho a estar libres de hambre?». En esta dirección Sen considera que «(...) el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho a tal política pero que en últimas está tras ese derecho objetivo de alcanzar es la libertad».¹⁸

Por tanto, el fin último del metaderecho a no tener ham-

bre, vincula la posibilidad y el poder de ser libre. También entre la consecución de la libertad se encuentra el desarrollo y la expansión de «(...) las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana (...) se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura»;¹⁹ los cuales conjugados con otras condiciones permitirían la «expansión de las libertades humanas», en este sentido, Sen relaciona el derecho a la alimentación y los metaderechos, los cuales se vinculan con la libertad y el desarrollo.

Si se quiere, desde el ángulo de los metaderechos, encontra-

mos un acercamiento general a justificar la necesidad de una política de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) acorde con las necesidades de las personas independientes de ubicación en la sociedad y en el mundo, y también con acciones integrales a partir de los controles sobre las acciones públicas que afecten este metaderecho.

Los derechos fundamentales

Identificados como «(...) los derechos del individuo frente al Estado en demanda de acciones fácticas positivas»;²⁰ y en este sentido, se vinculan con otros conceptos más generales sobre los derechos como son los existentes entre derechos subjetivos, inalienables y metaderechos.

Por consiguiente, la determinación de la estructura de los derechos sociales fundamentales debe, entonces, crear las condiciones que permitan dignidad,²¹ igualdad y libertad, las cuales se relacionan con las exigencias de los titulares, quienes no tienen acceso a los alimentos de manera continua, ya que existe la necesidad, y aunque exista la norma, la obligación, el poder y la posición jurídica, los individuos y las comunidades carecen en muchos espacios del DAA.

Determinar el objeto de estos derechos plantea dificultades, particularmente en la ejecu-

ción de las acciones ordenadas por las políticas públicas y en las coordinaciones entre los diferentes niveles de gobierno:

(...) un problema de reconocimiento, el cual no debe resolverse a favor de fines funcionales o de razones organizativas del Estado (mediante la resolución de conflictos de competencias), sino en beneficio de los derechos fundamentales del individuo; ello porque los derechos fundamentales vinculan a todos los organismos estatales y exigen de éstos contribuir decididamente a su realización.²²

Esta anotación de Arango, aclara que se requieren acciones de forma integral expresadas en las políticas públicas de los diferentes niveles que tienen los gobiernos en Colombia, lo que implica un criterio de racionalidad del gasto público del Estado en su solución, y un trabajo de integralidad real de las acciones y los gastos públicos sobre los territorios priorizados como más graves, donde los derechos fundamentales, entre ellos el de la alimentación, se comporten como ejes de las acciones sociales prioritarias del Estado y del Gobierno en cualquiera de sus niveles.

El mínimo vital

Este concepto, desarrollado como derecho innominado,²³ presenta entonces varias aristas

²⁰ Arango, Rodolfo (2005). *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Universidad Nacional de Colombia – Legis. Bogotá, D. C. P. 113.

²¹ Frente a la dignidad humana Pérez se pregunta: «¿Qué entendemos por dignidad humana, jurídicamente hablando? Y la respuesta es: En derecho, la dignidad humana lo es, sencillamente, todo (...) en tal medida, apreciándola como fuente conceptual de donde nacen valores jurídicos superiores como la libertad, la igualdad, la solidaridad o fraternidad, que son los que sientan las bases de un sistema de convivencia y organización social (derecho), hasta tomarla como supuesto teórico de una serie de derechos fundamentales». Tomado de: Pérez Q, Farith. (2011). *El derecho fundamental a la alimentación básica*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D. C. P. 83.

²² Arango, Rodolfo. *Op. cit.* P. 111.

²³ «(...) para la Corte Constitucional —en Colombia— el derecho al mínimo vital es un derecho fundamental innominado (...) los jueces constitucionales reconocen los derechos fundamentales innominados a partir de una concepción holista de la constitución». Ver Arango, Rodolfo y Lemaitre, Julieta. (2002). *Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital*. Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídica (Cijus). Estudios ocasionales. Bogotá, D. C. P. 11. En lo fundamental este punto se desarrolla a partir de consultas de decisiones de la Corte Constitucional y de este texto.

¹⁷ Sen, Amartya K. (2002). *El derecho a no tener hambre*. Universidad Externado de Colombia, Centro de investigación en Filosofía y Derecho. P. 15.

¹⁸ *Ibid.* (2002). P. 16.

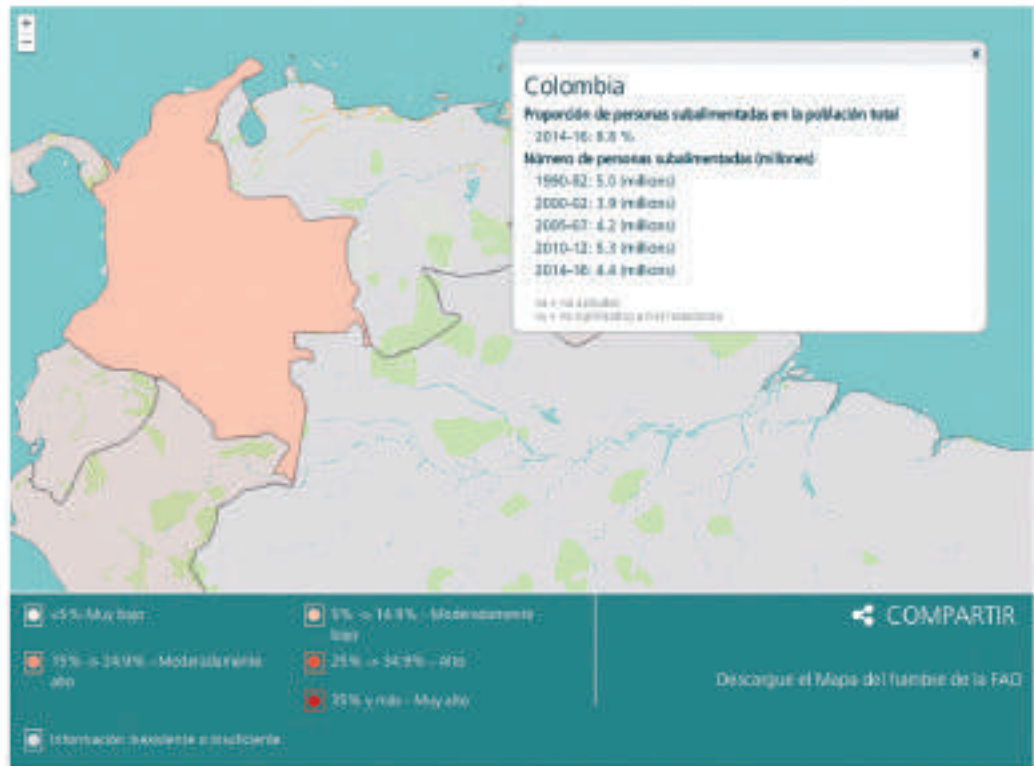
¹⁹ Sen, Amartya K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Bogotá, D. C. P. 250.

relacionales con otros derechos conexos; uno es su definición, que inicia sustentada por la Sentencia de la Corte Constitucional T 426/92, a saber: «La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad», y posteriormente se puntualizó como «(...) aquella suma estrictamente necesaria para cubrir las necesidades básicas de alimentación, educación, vestuario, vivienda, sin la cual es prácticamente imposible lograr el objeto constitucional enunciado dentro de los postulados del Estado Social de Derecho».²⁴

En este sentido, se determina que al Estado social de derecho se le exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna, dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance, partiendo de las mínimas condiciones para su seguridad material.

Bajo los anteriores parámetros de la Corte Constitucional de Colombia, se considera que el mínimo vital parte de un concepto donde «(...) los derechos fundamentales (...) incluyen en determinadas circunstancias a los derechos sociales como derechos justiciables. Detrás de ello, está una teoría de la justicia como justicia distributiva, en particular una concepción de la justicia distributiva a partir de las capacidades actuales del individuo»;²⁵ lo que exige una determinación de políticas pú-

La desnutrición no significa solo que una persona no es capaz de adquirir nutrientes suficientes para satisfacer sus necesidades dietéticas mínimas diarias en un periodo de un año. La FAD define al hambre como síntoma de desnutrición crónica.



► En el informe de la FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, 13 países de América Latina han alcanzado la meta de «Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen de hambre», en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Colombia, a pesar de haber disminuido las cifras de hambre, aún no lo ha logrado.

blicas que apunten a la solución del problema central de la seguridad alimentaria, a partir del mínimo vital, que para la población independiente del sector social y territorial al cual pertenece, solo requiere de condiciones de vulnerabilidad social.

Por su parte Pérez, contextualiza el mínimo vital caracterizándolo como «(...) un derecho de creación o, en términos más exactos de deducción jurisprudencial, teniendo en cuenta que se extrae de la interpretación sistemática de varias disposiciones constitucionales».²⁶

El derecho internacional consuetudinario

Un aspecto central de este derecho es que tiene un carácter

vinculante y es considerado por Carrillo así: «(...) una generalización de la práctica de los Estados, es decir, la prueba de un consenso general de expectativas generalmente aceptadas como derecho o, si se prefiere, la cristalización de un consenso de los Estados respecto a una determinada pauta de comportamiento que se impone como derecho objetivo»;²⁷ son acuerdos, pactos y declaraciones internacionales consensuadas por los diferentes Estados y, en este sentido, se convierten en puntos vinculantes para determinar acciones públicas de orden nacional y regional.

Por tanto, el derecho internacional consuetudinario es una obligación jurídica aplicable

en el nivel nacional y de carácter obligatorio para los Estados firmantes, en este punto hay que resaltar el papel que juega el derecho en el actual contexto internacional, donde encontramos un «pluralismo jurídico»; de Sousa Santos, considera que en las condiciones contemporáneas este «(...) tiene que ver con la idea de que más de un sistema jurídico opera en una misma unidad política».²⁸

Bajo estos criterios ¿cuáles son las normas que se aplican en el territorio donde se encuentran los dueños de las titulaciones del hambre?; y en este sentido, se vuelven más imperativas las acciones que de forma integral se realizan, por parte de los distintos niveles del Gobierno

²⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 1006 de 1999.

²⁵ Arango, Rodolfo y Lemaitre, Julieta. *Op. cit.* P. 64.

²⁶ Pérez Q, Farith. (2011). *El derecho fundamental a la alimentación básica*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D. C. P. 25.

²⁷ Carrillo S, J.A. *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Citado por: Gómez Méndez, María Paula. (2006). «El derecho a la alimentación en la constitución la jurisprudencia y los instrumentos internacionales». Defensoría del Pueblo. Prosedher. Serie Desc. Bogotá, D. C. P. 34.

²⁸ De Sousa Santos, Boaventura. (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Bogotá, D. C. P. 24.

nacional, departamental, municipal y local, los otros Estados y gobiernos, las organizaciones globales y la cooperación internacional.

En esta dirección hay unas obligaciones a partir de existir un bloque de constitucionalidad en el Estado, el cual está referido para permitir «(...) el contenido normativo de diversos tratados internacionales ratificados por Colombia, entre los que se hallan aquellos que definen, regulan el contenido, las obligaciones y procedimientos en torno al derecho a la alimentación».²⁹ Por tanto, se convierte en un punto de aplicación y compromiso internacional, donde el DAA hace parte de estas obligaciones internacionales.

29 Pérez Q, Farith. *Op. cit.* P. 56.

Los derechos económicos

La discusión en términos económicos, se considera en las relaciones con el desarrollo, planteada por Sen, a partir del criterio de que «La capacidad de adquirir alimentos hay que ganársela»; en este sentido coloca el problema en una parte de la cadena alimentaria, en el acceso, estos, que la posibilidad de acceder a los alimentos depende del «(...) derecho económico de que disfruta cada persona: los bienes sobre los que puede demostrar su propiedad y control. Los individuos padecen hambre cuando no pueden demostrar su derecho económico sobre una cantidad suficiente de alimen-

tos».³⁰ Sustenta una acción que tiene como base la ausencia de la capacidad de demostrar su derecho económico y su capacidad de ganárselo, el cual no tiene en cuenta que deben existir acciones integrales sobre el derecho a la alimentación, o lo que se consideró antes como los metaderechos, que justifican cambios de gobierno o exigencias de la población para su aplicación o a la rebelión frente a su ausencia.

Sen también considera los derechos económicos y su interdependencia, porque en:

(...) la desnutrición, la inanición y las hambrunas influye no solo la producción de alimentos y las actividades agrícolas, sino el

30 Sen, Amartya K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Bogotá, D. C. Pág. 201 y ss.

funcionamiento de la economía y la sociedad. Es fundamental prestar la debida atención a las interdependencias económicas y sociales que rigen la incidencia del hambre en el mundo moderno... las hambrunas pueden prevenirse regenerando las rentas que pierden las posibles víctimas, brindándoles la posibilidad de competir por los alimentos en el mercado, repartiendo de una forma más igualitaria los que hay.³¹

En gran medida muestra una crítica a los altos niveles de concentración de la riqueza.

Las obligaciones legales internacionales y las regulaciones constitucionales del DAA que se han venido presentando en América Latina se muestran en el siguiente cuadro. **i**

31 *Ibid.* P. 219 y ss.

El derecho a la alimentación y la política SAN en América Latina

País	Derecho a la alimentación en la Constitución	Ley de Seguridad Alimentaria	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)
Argentina	No se menciona, pero el artículo 75, inciso 22, se refiere al carácter constitucional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	Ley 25 724. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2002.	Programa de emergencia, política, asistencia alimentaria — fondo especial de nutrición y alimentación nacional —ayuda alimentaria — desnutrición infantil.
Bolivia	Se refiere al derecho a la alimentación en el Art. 16, otras menciones en los Art. 82 y 321 (Constitución en espera de aprobación ciudadana).	Decreto Supremo n.º 1254 del 13 de junio de 2012, ajusta el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Conan). La Ley n.º 622 de Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural - 2015.	Decreto Supremo n.º 2167 del 30 de octubre de 2014. Política de Alimentación y Nutrición.
Brasil	Menciona el derecho de los trabajadores a ser atendidos por su empleador en alimentación (Art. 7), alimentación escolar (Art. 208 y 212) y como deber de las familias, el Estado y la sociedad alimentar a los niños (Art. 227) y a la salud y maternidad (Art. 6).	Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional aprobada en 2006.	Documento final de la III Conferencia de SAN y el Programa Hambre Cero. Decreto 7 272 de 2010 que crea la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
Chile	No se menciona, pero hace referencia al derecho a la salud y a la seguridad social (Art. 19).	No existe un proyecto de ley.	Sin política específica de SAN, pero se menciona en Plan Nacional de Salud.
Colombia	Se refiere a un nivel de vida adecuado (Art. 44, 46, 47, 48, 49) y al derecho a la alimentación de los niños (Art. 44).	Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en discusión para aprobación (enero de 2015).	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
Costa Rica	No se menciona, pero sí la superioridad de los tratados internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa, como el caso del PIDESC (Art. 6).	Proyecto de Ley Marco SAN en discusión desde 2004.	Plan Nacional de Salud 2010-2021 promueve la seguridad alimentaria y nutricional; también en la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural 2010-2021.
Cuba	Se refiere al derecho del niño a alimentarse (Art. 9), además a la seguridad social (Art. 48).	No existe un proyecto de ley.	Sin una política específica SAN.

El derecho a la alimentación y la política SAN en América Latina

País	Derecho a la alimentación en la Constitución	Ley de Seguridad Alimentaria	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)
Ecuador	Se refiere al derecho a la alimentación (Art. 3 y 66), además se lo menciona en otros artículos (Art. 32 y 69).	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009.	Declaración seguridad alimentaria y nutricional como política de Estado 2008.
El Salvador	No se menciona pero hace referencia al derecho de los trabajadores, seguridad social y salud (Art. 35, 37, 38, 66, 69, 70 y 101).	En discusión propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Política Nacional SAN 2003, Plan SAN 2006.
Guatemala	Se mencionan (Art. 99) y la protección de los niños y ancianos (Art. 51).	Ley Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ley Marco de Seguridad y/o Soberanía Alimentaria aprobada en 2005.	Plan Estratégico SAN 2007-2016
Honduras	Señala que el poder ejecutivo fomentará programas para mejorar el estado nutricional de la población (Art. 150), y menciona el derecho a la alimentación de los niños otorgándoles la responsabilidad a los padres (Art. 121).	Ley Marco de Seguridad y/o Soberanía Alimentaria 2011. Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Política SAN de Estado de Prioridad Nacional 2011.
México	Se refiere al derecho a la alimentación de los niños (Art. 4) y a la seguridad social (Art. 123).	Proyecto de Ley de Planeación de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y Nutricional 2005. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. México D. F. 2009.	Sin política específica SAN, pero se menciona en la Política de Desarrollo Social 2007-2012
Nicaragua	Se refiere al derecho a la alimentación (Art. 63).	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria 2009.	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional con equidad de género y étnica. 2009.
Panamá	Se refiere a la responsabilidad del Estado de proteger el estado nutricional de la población (Art. 110).	Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y nutricional desde 2005.	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para 2009-2015.
Paraguay	No se menciona, pero se refiere a la responsabilidad de los padres de alimentar a los niños (Art. 53) y a la seguridad social (Art. 95).	Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación. 2003.	Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (Planal) 2009. Sin una política específica SAN, pero se menciona en la Política Nacional de Salud 2005-2008 y en el Plan Agrario Rural 2004-2008.
Perú	No se menciona pero se refiere a la integridad física de los niños, a la seguridad social (Art. 4, 10, 11, 24).	Decreto Supremo 021-2013 - MINAGRI.	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021.
República Dominicana	No se menciona pero se refiere a la responsabilidad del Estado de mejorar la alimentación de los habitantes (Art. 8).	Proyecto de ley, que asegura el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, en discusión desde 2007.	Sin una política específica SAN, pero sí se menciona en el Plan Estratégico de Salud 2008-2009.
Uruguay	No se menciona, pero se refiere al derecho a la salud (Art. 44 y 46) y a la seguridad social (Art. 67).	Ley 19 140 sobre Alimentación Saludable en Centros Educativos. 2014.	Sin una política SAN específica pero sí se menciona en el Plan Equidad 2007. Ley n.º 18 832, Unidad de Atención de Montevideo.
Venezuela	La obligación SAN se menciona (Art. 305).	Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria aprobada en 2008.	Estrategia Nacional SAN 2004.

Fuente: Vivero José Luis y Ramírez Pablo (2009). «Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano». Publicado en *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*. Editores José Luis Vivero y Ximena Erazo. LOM, Ediciones. Fundación Henry Dunant, América Latina DESC y Políticas Públicas, Iniciativa América Latina sin Hambre. Santiago de Chile. P. 169.



Acreditado por la ONAC para la certificación de competencias laborales en derecho disciplinario y conciliación.



Diseño Jorge Luis Yáñez Tamayo - IEMP

El derecho al desarrollo como una pieza fundamental en el andamiaje constitucional colombiano

NATALIA RUIZ MORATO¹

El modelo de desarrollo colombiano basado en la explotación de recursos parece justificado por las mismas necesidades de materias primarias del comercio internacional, tanto, que se vende la idea de que los sectores agrícola y minero son los más potenciales para Colombia en los tratados de libre comercio (TLC). Sin embargo, este modelo trae como consecuencia que la brecha tecnológica se agudice y se pierda capacidad tecnológica e industrial, es decir, es caer en una trampa, en el desarrollo, a largo plazo.

Aún si insistiéramos en este modelo, claramente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) en el «Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano», evidencia la problemática de planeación del uso del territorio, y que en algunas áreas están en disputa los modelos agrícola, ganadero y minero.

En la interpretación jurídica actual, es claro que sobre todos los modelos de desarrollo impera el minero por ser utilidad pública, en especial el mantenimiento del Estado de derecho. Sin embargo, en la realidad territorial diversos alcaldes y concejos municipales han sido renuentes al modelo minero. Encontramos casos como el de los municipios de

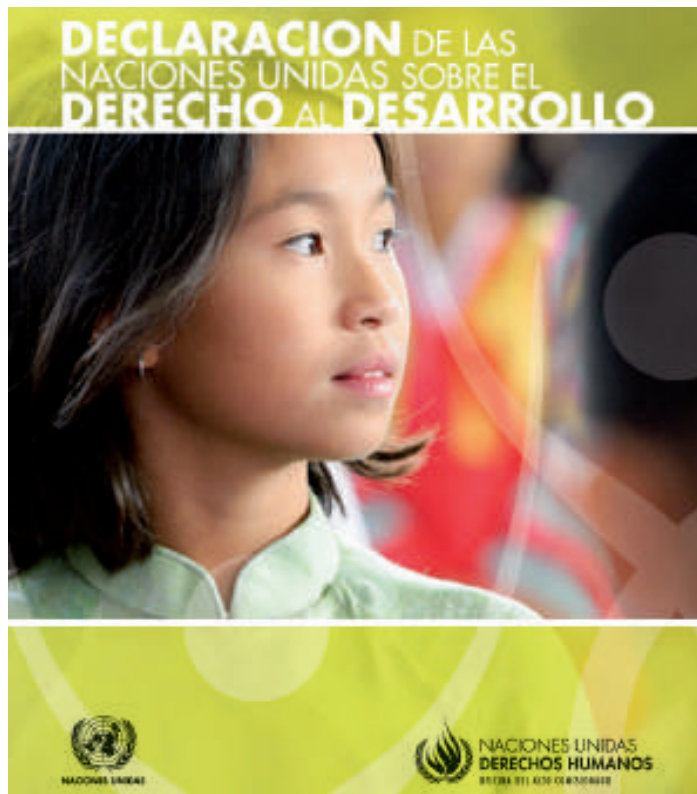
Tauramena y Monterrey en Casanare y Piedras en Tolima, que han realizado consultas populares para decidir localmente la aprobación o no de los proyectos mineros. En el sureste antioqueño, por la experiencia del nordeste antioqueño, los municipios del Jardín, Támesis y Urrao tampoco están totalmente de acuerdo con el modelo minero. Las comunidades rurales exigen nuevos derechos como el del agua, el derecho a la participación de las comunidades campesinas y la consulta popular.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-123 de 2014 revisó el artículo 37 del Código de Minas,² del cual declaró constitucional el principio de organización unitaria del Estado, y los artículos 332 y 334 superiores que atribuyen a este la propiedad de los recursos del subsuelo y la facultad para determinar políticas relativas a la explotación de recursos naturales. Pero condiciona este artículo así:

(...) siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera —cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado— se tengan en cuenta

² «ARTÍCULO 37. PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.»

¹ PhD. Profesora investigadora de la Universidad de la Salle. Se ha desempeñado como consultora en temas de desarrollo para instituciones privadas y públicas. Autora de varios artículos científicos sobre la justicia global, este de Asia y problemáticas jurídicas en Colombia.



«El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él». Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo. Artículo 1.º. Resolución 41/128 de la Asamblea General de la Naciones Unidas.

los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, (sic) del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Sin embargo, muchas preguntas deben resolverse. ¿Cómo

lograr una claridad institucional sobre la armonización de la planeación territorial, la armonización entre las autoridades locales y nacionales, los alcances de la autonomía territorial y la participación democrática? ¿Cuál sería entonces una alternativa de salida? ¿Cómo mediar la discusión del desarrollo en Colombia y en América Latina?

Ante este escenario de nuevas demandas ciudadanas, es clara la necesidad de una armonización del andamiaje constitucional de un Estado social de derecho. En los sectores mineros se habla de la necesidad de consolidar una licencia social para

los proyectos con el propósito de evitar conflictos con las comunidades locales.

Pero, ¿cuál sería el contenido de esa licencia social? La problemática anteriormente descrita, en el fondo, es un debate sobre el desarrollo. Es por esto que propongo que en Colombia, en la administración de justicia y del Estado, se incorpore el «derecho al desarrollo».

La propuesta

A continuación se presenta el derecho al desarrollo para su incorporación en el sistema jurídico colombiano, en razón a que este tiene la potencialidad internacional y nacional de mediar las formas de planeación del desarrollo y contribuir en el logro de la justicia social y ambiental.

El derecho al desarrollo³ según la definición de la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la Naciones Unidas, en su artículo primero, dice:

(...) es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

En su desarrollo dogmático es un derecho humano y colectivo, universal, indivisible, independiente y de síntesis. «Es un derecho integrador porque parte del respeto de todos los derechos humanos» (García Matamoros, 2011: 524) en el contexto del desarrollo sostenible ambiental.

También, doctrinariamente, es un derecho de solidaridad (Contreras, 2001) porque se articula con los derechos económicos, sociales y culturales y es un derecho ambiental, porque media las relaciones del acceso, uso, producción, conservación de los recursos naturales y servicios ambientales en beneficio de las generaciones presentes y futuras. El derecho al desarrollo

3 Concebido en la Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, complementado por las siguientes resoluciones: Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo aprobada por la Conferencia Río +20 de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Resolución 66/288 «El futuro que queremos» del 27 de julio de 2012 y Resolución 27/2 de 2014 aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Mónica Vega Sobano - IEMP



► «(...) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) en el "Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano", evidencia la problemática de planeación del uso del territorio, y que en algunas áreas están en disputa los modelos agrícola, ganadero y minero».

entra como una figura complementaria y en conexidad al derecho al ambiente sano porque el derecho al desarrollo impone: primero, que todos los seres humanos, individualmente y colectivamente, están facultados para participar libre y activamente y ser beneficiarios del desarrollo y de la equitativa distribución de los beneficios resultantes, y segundo, los Estados están obligados a adoptar medidas para formular políticas adecuadas para mejorar el bienestar.⁴

En el contexto práctico, de los modelos de desarrollo minero, este derecho entraría a solucionar los problemas de participación y deliberación. Aún, va más allá de la propuesta de varios sectores de incorporar una licencia social a los proyectos mineros. El derecho al desarrollo garantiza y obliga al Estado a que todas las personas —sin una membresía o categoría subjetiva como ser grupo étnico—,⁵ participen de las discusiones *ex ante* de la planeación de los proyectos de desarrollo mineros, durante

4 «Artículo 2: 1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. 2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo. 3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste».

5 En la investigación también se encontró que se ha reducido a la condición étnica el estar registrado en el Ministerio del Interior, Oficina de Asuntos Étnicos. Se encuentran diversos grupos étnicos indígenas y afrocolombianos sin dicho reconocimiento procedimental.

la evaluación del desarrollo que generan los proyectos y *ex post* con relación al impacto en el desarrollo humano y ambiental que dejan estos en los contextos locales, así como ver las posibles transiciones a nuevos proyectos de vida y que no dejen como zonas obsoletas los lugares intervenidos.

Otro aspecto que aporta el derecho al desarrollo es la conexidad y apalancamiento con los derechos de los pueblos y comunidades étnicas consagrados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989; además, este derecho extiende la participación en el desarrollo a las comunidades locales campesinas que están luchando por su reconocimiento (Honnet, 1997) como actores válidos en la discusión de la planeación de los proyectos mineros.

El derecho al desarrollo impone una interpretación⁶ amplia, transversal y coherente en todo el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos en el contexto del desarrollo, en el que las comunidades étnicas y locales, como toda persona, tienen la potestad y el derecho a

6 En la investigación también se encontró que se ha reducido a la condición étnica el estar registrado en el Ministerio del Interior, Oficina de Asuntos Étnicos. Se encuentran diversos grupos étnicos indígenas y afrocolombianos sin dicho reconocimiento procedimental.

6 «Artículo 9: 1. Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos. 2. Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales de derechos humanos».

participar y decidir en su desarrollo, en sus formas de vida, en su crecimiento y bienestar comunitario y la realización de proyectos de vida. Tal como lo dice Contreras (2001: 84) el derecho al desarrollo, siguiendo la concepción de desarrollo de Sen (2000), da como resultado el derecho de toda persona y colectividad a la realización completa de sus capacidades en condiciones de vida que corresponden a su dignidad humana. Esto también debe ser complementado con la medida y límite que son el mantenimiento y sostenibilidad de los servicios ambientales del presente y futuro.

Otra discusión que se ha generado por los modelos de desarrollo extractivos en general es de orden moral y ético. Si bien es cierto, con base en la ecología económica y política, todos somos responsables en las decisiones del desarrollo. ¿Podemos tener zonas de sacrificio ambiental? ¿Podemos cambiar proyectos de vida sin participación y sin ofrecer una adecuada transición a nuevos proyectos de vida? ¿Se pueden avalar dichas decisiones de pérdida de ecosistemas por un desarrollo a corto plazo y no intergeneracional? ¿Podemos trazar líneas ecológicas para la explotación de recursos no naturales, como lo está pidiendo el sector minero? ¿Podemos aceptar que las empresas mineras se encarguen de la política social local descargando esa obligación al Estado?

Frente a esta problemática moral y ética, el derecho al desarrollo ofrece estas dimensiones, no solo en un contexto local sino global. La Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986 es también un instrumento ético (Molina Piñero 1998: 128) para el establecimiento de un orden en paz, justo, igualitario, distributivo, basado en la interdependen-

cia, cooperación y solidaridad internacional donde se fomente el disfrute de los derechos humanos. Esto implica la eliminación de violaciones masivas de derechos humanos, racismo, colonialismo y cualquier amenaza a la seguridad nacional e integridad nacional de los Estados.⁷

En la relación entre desarrollo y derechos humanos, y en la forma como se institucionalizan en la política pública, el derecho al desarrollo tie-

7 «Artículo 3: 1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo. 2. La realización del derecho al desarrollo exige el pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. 3. Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

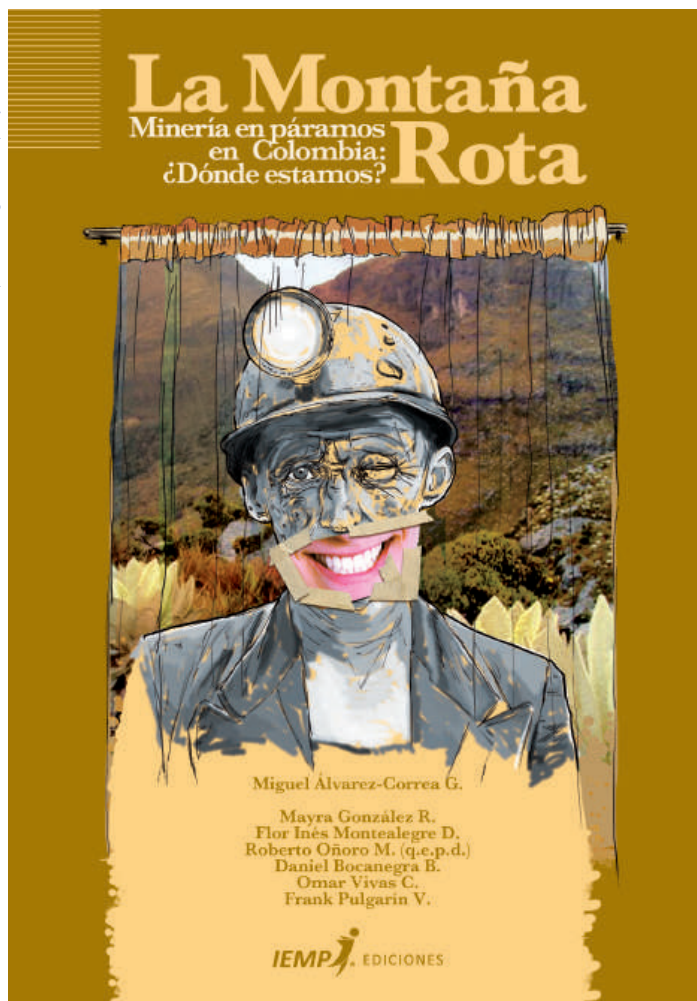
Artículo 4: 1. Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo. 2. Se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuadas para fomentar su desarrollo global.

Artículo 5: 1. Los Estados adoptarán energéticas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos afectados por situaciones tales como las resultantes del apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, el colonialismo, la dominación y ocupación extranjeras, la agresión, la injerencia extranjera y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional y la integridad territorial, las amenazas de guerra y la negativa a reconocer el derecho fundamental de los pueblos a la libre determinación.

Artículo 6: 1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión. 2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. 3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Artículo 7. Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.

Diseño portada: Rodrigo Orozco Pajamija - Diseñador: IEMP



► «Hoy día, la promoción de la actividad minera en Colombia, por parte del Gobierno nacional, representa un ejemplo de aquel dinamismo económico. Sus implicaciones negativas y sus beneficios han polarizado la opinión pública y los profesionales relacionados con el tema, donde cada bando justifica y promueve sus convicciones». *La montaña rota* (Álvarez-Correa, et al., 2015). Ediciones IEMP.

ne una función teleológica y programática en la búsqueda de justicia social y ambiental, porque impone a los Estados adoptar todo tipo de medidas progresivas para formular políticas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo, y adoptar medidas contra los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales.

De la misma forma, siguiendo a Mayer y Hichman (2007), también el derecho al desarrollo en su artículo octavo, cumple con la implantación de una democracia social

en cuanto conmina al Estado a garantizar oportunidades a las demandas de las sociedades democráticas y de los Estados sociales de derecho, acceso a recursos básicos, educación, salud, alimentos, vivienda, empleo y justa distribución de los ingresos. Esto se hace posible por la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y plena realización de todos los derechos humanos.

Lo anteriormente mencionado —de la necesidad de actualizar la argumentación y racionalidad jurídica a través del derecho al desarrollo— se complementa con la declaración sobre la justicia, gobernanza y derecho para la sostenibili-

EL ESPECTADOR

Lunes, 24 de agosto de 2014 Última Actualización: 2:14 pm

NOTICIAS • OPINIÓN • ECONOMÍA • DEPORTE • ENTRETENIMIENTO • VIVIENDA • CLASIFICACIÓN • TECNOLOGÍA • BLOGS

Inicio » Noticias » Colombia » Piedras en Tolima y Santander: ¿de qué sirvió?

NACIONAL | 24 AGO 2014 | 1:57 PM

Ciudadanos están pidiendo más consultas populares en Tolima y Santander

Hace un año Piedras le dijo no a la minería: ¿de qué sirvió?

Aunque la Corte Constitucional le obligó al Gobierno Nacional a consultar con los municipios el futuro de los proyectos mineros en sus territorios, aún no existe una ruta para su realización.

Por: Angélica María Casas Quintero



Una consulta popular en los municipios de Piedras en Tolima, le sirvió poco a los habitantes de Tauramena, en Casanare. (El Espectador)

Cuando el 28 de julio de 2013, a través de una consulta popular sin precedentes, los ciudadanos de Piedras, en Tolima, hicieron público su descontento frente a la llegada de las operaciones mineras de AngloGold Ashanti a su territorio —ligadas a su proyecto de extracción de oro La Colosa—, el país se abió a una de las preguntas más interesantes sobre participación popular, pero que sigue sin resolverse: ¿pueden los habitantes decidir sobre las futuras actividades económicas que se proyecten en su municipio?

▶ «(...) los municipios de Tauramena y Monterrey en Casanare y Piedras en Tolima, (...) han realizado consultas populares para decidir localmente la aprobación o no de los proyectos mineros».

alidad ambiental presentada en la Conferencia Río+20 que da elementos para los operadores jurídicos, a saber:

- a) Leyes ambientales justas, claras y aplicables;
- b) Participación de la población en la adopción de decisiones y acceso a la justicia y la información, de conformidad con el décimo principio de la Declaración de Río, lo que incluye analizar las posibilidades de tomar disposiciones del Convenio de Aarhus al respecto;
- c) Rendición de cuentas e integridad de las instituciones y

- los responsables de la adopción de decisiones, incluso mediante la aplicación activa de la auditoría ambiental y la vigilancia del cumplimiento;
 - d) Mandatos y funciones claros y coordinados;
 - e) Mecanismos de resolución de conflictos accesibles, justos, imparciales, puntuales y ágiles, incluido el fomento de conocimientos especializados en la determinación de causas ambientales, y procedimientos y remedios innovadores en materia de medio ambiente;
 - f) Reconocimiento de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente; y
 - g) Criterios específicos para la interpretación del derecho ambiental.
- La sostenibilidad ambiental solamente podrá alcanzarse si existe

un ordenamiento legal efectivo, unido a un sistema eficaz para su aplicación y a procedimientos jurídicos accesibles, incluso en materia de legitimidad y acceso colectivo a la justicia, con un marco legal e institucional que lo apoye y principios aplicables de todas las tradiciones jurídicas del mundo.

La justicia, incluida la adopción de decisiones de manera participativa y la protección de los grupos vulnerables contra repercusiones ambientales desproporcionadas, debe considerarse un elemento intrínseco de la sostenibilidad ambiental. Únicamente mediante la participación activa de todos los componentes de la sociedad, especialmente las instituciones nacionales y subnacionales y los oficiales responsables de las cuestiones de justicia, gobernanza y derecho, tales como los magistrados, fiscales, auditores y otros funcionarios clave, podrán lograrse avances significativos que sean sostenibles, respondan a las necesidades de los pueblos del mundo y protejan los derechos humanos.

Para finalizar, se quiere enfatizar que la Resolución 27/2 de 2014 del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, contempla que el derecho al desarrollo liderará la agenda a nivel global después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta situación le impondrá al poder ejecutivo implantar esta figura a nivel nacional.

Conclusiones

En el caso colombiano el sistema jurídico, frente a las realidades del sector minero como modelo de desarrollo del país,

no cuenta con una claridad institucional sobre la armonización de la planeación territorial, la armonización entre las autoridades locales y nacionales, ni los alcances de la autonomía territorial y la participación democrática. En términos de Amartya Sen (2011) la no participación de las comunidades en la decisión sobre las diversas formas de desarrollo y de sus proyectos de vida es lo que se traduciría en una injusticia social.

Como alternativa de salida, se propone la incorporación del derecho al desarrollo en el sistema jurídico colombiano para que medie no solo la forma de planearlo sino que garantice el desarrollo con enfoque de derechos humanos. Esta figura actualizaría la Constitución Nacional de Colombia ajustando la finalidad del Estado social de derecho y el derecho constitucional colombiano, al aportar la argumentación jurídica y la garantía de los derechos humanos en el proceso del desarrollo.

El derecho al desarrollo es concebido por la comunidad internacional como un derecho humano universal, indivisible, independiente y de síntesis en su relación con los demás derechos humanos. Además, cuenta con el compromiso de todas las agencias, organismos y programas de Naciones Unidas, y se potencializa por ser el núcleo de las discusiones del desarrollo después del 2015 cuando culminan los ODM.

Su aplicación en el contexto colombiano permitiría que los individuos y colectividades (ciudadanos, campesinos, comunidades étnicas) participen justa y equitativamente de los beneficios económicos producidos por la comunidad a la que perte-

necen (local, nacional o mundial), respetando su medio social y cultural, garantizando la protección de todos los derechos humanos, incluido el de gozar de un ambiente sano. Es una figura que media entre seres humanos, Estados, organizaciones internacionales y empresas multinacionales extractivas. **i**

Referencias bibliográficas

- Contreras, N. (2001). *El derecho al desarrollo como derecho humano*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- García Matamoros (2011). «El derecho al desarrollo en el orden jurídico internacional y sus perspectivas de aplicación en la Organización Mundial de Comercio». Universidad Externado de Colombia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio*. Bogotá: IGAC.
- Honneth, A., Ballesteros, M., & Vilar, G. (1997). *La Lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Molina Piñero, L.J. (1998). «Reflexiones sobre el derecho al desarrollo en el cincuentenario de la declaración universal de la Organización de las Naciones Unidas». *Lex, Difusión y Análisis*, 3, 36-37:129-169
- Meyer, T & Hinchman, L. (2007). *The Theory of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Sen, A.2011. *The Idea of Justice*. London, Allen Lane
- Piron L. 2002. *Right to development report. A review of the current state of the debate for the Department for International Development*. Consultado el 20 de octubre, 2010. <http://www.odi.org.uk/resources/download/1562.pdf>



«Minería legal en Quilichao - Colombia» de Lady Castro - <https://www.flickr.com/photos/425692919@N04/1945...>

► «La justicia, incluida la adopción de decisiones de manera participativa y la protección de los grupos vulnerables contra repercusiones ambientales desproporcionadas, debe considerarse un elemento intrínseco de la sostenibilidad ambiental». Declaración sobre la justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental presentada en la Conferencia Río+20 .

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Cursos cortos y diplomados

- » Derecho disciplinario
- » Estatuto anticorrupción
- » Contratación estatal
- » Derechos humanos
- » Técnicas de lógica y argumentación jurídica
- » Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo
- » Autos de cargos
- » La acción de tutela
- » Conciliación
- » Normas NIIF
- » Talento humano
- » Comunicación asertiva
- » Gerencia pública

www.procuraduria.gov.co/iemp

Mayores informes:
 IEMP Carrera 5 15 - 80
 PBX 587 8750, ext. 11627 y 11671

Fenalper y su incidencia en el ámbito local regional

ALFONSO CAMPO MARTÍNEZ
PRESIDENTE DE FENALPER

En la frase del libertador Simón Bolívar que reza «en la unión está la fuerza», tal vez podamos encontrar la razón o motivo que permitió el nacimiento de la Federación Nacional de Personeros (Fenalper). Esfuerzos mancomunados de distintos actores permitieron que una agremiación con tan altos y loables fines naciera a la vida jurídica del país.

Nacimiento de Fenalper

Su origen data del 9 de diciembre de 2009 en la ciudad de Cali, donde a instancias de los entonces personeros de Bogotá y de la ciudad anfitriona, se pensó en la importancia de crear una agremiación que representara y defendiera los intereses de las personerías municipales y distritales de la República de Colombia, y de las asociaciones departamentales, regionales y subregionales como organismos de promoción y guarda de los derechos humanos, de vigilancia y control de las actuaciones de los servidores públicos y de protección del interés general, así como de los mismos personeros, y se tuvo la iniciativa y la visión de entender que la unión de estos potenciaría los derechos de todos los habitantes del territorio.

Y es que dicha iniciativa estaba en mora frente al reconocimiento que merecían las personerías como institución. Se trataba nada más y nada menos de reconocer la presencia del ministerio público en cada uno de los municipios del país, lo

que significaría dar la relevancia al personero como el representante de la sociedad que a diario trabaja, especialmente, por atender las necesidades de los más pobres y vulnerables frente a la estructura o andamiaje estatal.

Así las cosas, resulta importante hacer un pequeño recorrido conceptual que permita demostrar la importancia de la personerías en el desarrollo local-regional de nuestro país.

Dichos entes municipales, cumplen un papel fundamental en la protección de los derechos humanos y la guarda de los principios del Estado social de derecho. Solo a manera de ejemplo, en el marco de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas, las personerías representan la puerta de entrada a su proceso de atención y reparación de los daños causados producto del conflicto armado. En este sentido, y según datos de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, las personerías han recepcionado alrededor del 80% de las declaraciones para hacer parte del Registro Único de Víctimas.

Por su parte, y frente al papel que desempeñan por la salvaguarda de la moralidad administrativa, es el personero el primer funcionario llamado a velar porque las actuaciones de los servidores públicos municipales se rijan por la ley y la ética, propias del ejercicio de la función pública. Así, es tarea del personero generar buenas relaciones con las autoridades locales, sin perder de vista su independencia y autonomía, para lograr de esta manera conocer de primera mano, que las actuaciones de los servidores públicos del orden local acaten el cumplimiento

de las normas constitucionales y legales vigentes y los principios éticos y morales propios de nuestra sociedad.

El ejercicio de la acción disciplinaria frente a las autoridades locales se convierte, entonces, en la herramienta que los personeros municipales tienen para materializar los principios que buscan la eficiencia de la Administración Pública.

Ahora, en relación con la defensa de los intereses de las comunidades, las personerías adelantan una importante labor en distintos programas que buscan beneficiar personas de especial protección constitucional. Es por eso que en el orden nacional, numerosos son los ejemplos que muestran el papel proactivo de las personerías en materia de la defensa y protección de los derechos humanos.

A partir de la aplicación del enfoque diferencial, por ejemplo, las personerías han logrado adelantar programas que vinculan a niños, niñas y adolescentes para que se motiven en la participación política de sus derechos, empoderando en dicha tarea a un gran número de personeros estudiantiles. De igual manera, el trabajo permanente con población de lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI), con población indígena y afrocolombiana, con discapacitados, mujeres, y con población de la tercera edad, entre otros, se ha convertido en el pan diario en la agenda de los personeros municipales.

La jurisprudencia y las personerías

Así las cosas, y teniendo presente la importancia del papel que vienen desarrollando las personerías municipales, la Corte Constitucional en repetidas oportunidades se ha pronunciado frente a lo que significan estos entes en las regiones, producto del proceso permanente de descentralización que trazó la Carta Política de 1991. Es el caso de la Sentencia T-1280 de 2005, donde el alto tribunal se



pronunció sobre la naturaleza de las personerías municipales en los siguientes términos:

En la sentencia C-223 de 1995, esta Corporación precisó que el Ministerio Público tiene un carácter institucional como órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales, de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política. Al interpretar armónicamente las disposiciones constitucionales que se refieren en conjunto a la institución del Ministerio Público, adujo la Corte que esta institución «no se manifiesta como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales que señala el artículo 118 de la Constitución».

En la misma sentencia la Corte analizó el status de los personeros municipales, y señaló que si bien pueden considerarse como agentes del ministerio público, ya que en ciertos casos ejercen funciones que son propias de esta institución, no es en sentido estricto delegado inmediato como los son los procuradores delegados, ni agente permanente ante las autoridades jurisdiccionales, y no pertenecen ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de tal institución ni a su planta de personal. Por el contrario, se trata de un funcionario del orden municipal sujeto a la dirección del procurador general de la nación y, en consecuencia, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de

alguna manera, se encuentran sujetos a la autoridad y control de la Procuraduría y del defensor del Pueblo, como se deduce de algunas de las funciones que le asigna el artículo 178 de la Ley 136 de 1994.

La Corte Constitucional concluye que la personería es una institución que encaja dentro de la estructura orgánica y funcional de los municipios, que ejerce funciones de ministerio público, bajo la dirección y control del procurador general de la nación y el defensor del Pueblo.

Una vez entendida la naturaleza jurídica y algunos de los escenarios en los cuales se desempeñan los personeros municipales, resulta importante mencionar algunas funciones que en el marco de la Constitución y la ley son desarrollados por estos agentes del ministerio público.

La ardua labor de las personerías y personeros de Colombia

En la cotidianidad, resulta común escuchar que han sido asignadas más de 1000 funciones a los personeros municipales, que sin duda se resumirían en que dicho funcionario debe velar por el cumplimiento de la ley. Eso significa que para ejercer dicho encargo debe y puede inmiscuirse en todos los temas y derechos que desarrolla la ley. Entiéndase bien, la ley lo faculta para hacer presencia en todos los temas que de una u otra manera afecten el devenir de los ciudadanos.

Al referirnos al personero, se advierte como el único veedor del Estado y representante de la sociedad en la localidad, capaz de advertir y prevenir, por ejemplo, problemas am-



«(...) es el personero el primer funcionario llamado a velar porque las actuaciones de los servidores públicos municipales se rijan por la ley y la ética, propias del ejercicio de la función pública». En la foto Alfonso Campo, presidente de Fenalper y personero de Valledupar, en la celebración de los 20 años del IEMP.

bientales, de seguridad y de salud, ejerciendo de una manera adecuada su función de control sobre los órganos encargados de la prestación de los servicios. El personero, como defensor del pueblo local, no se dedica exclusivamente a la promoción de los derechos humanos, tarea de por sí ardua si se tienen en cuenta los difíciles escenarios de violencia que se viven, sino que debe controlar toda la acción de la administración pública local, en aras de garantizar el bien común sobre cualquier prerrogativa personal. Así las cosas, cada una de esas funciones, *grosso modo*, demuestran la importancia de las personerías en el orden local, y evidencian al personero como la autoridad de confianza y cercana a las comunidades, especialmente a las desamparadas y necesitadas, convirtiéndose en un verdadero intermediario para el acceso de los servicios que deben recibir por parte del Estado.

Como se observa, a escala local, se trata de la presencia del procurador general de la nación en cada rincón de la patria. Dicha expresión sig-

nífica, a nivel comunitario, la obligatoriedad que surge para estos funcionarios de defender los derechos e intereses de la sociedad, por medio de las herramientas legales y constitucionales que han sido entregadas en el marco del Estado social de derecho.

Frente a este panorama, no era entonces insignificante lograr que las personerías del país se agremiaran y conseguirían convertirse en una fuerza capaz de incidir en el escenario político nacional. Esto, por supuesto, entendiéndolo como el ejercicio pleno de los derechos y deberes que convierte a los individuos en reales sujetos que inciden en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En los últimos años, Fenalper ha logrado ganar visibilidad ante el Gobierno y la opinión pública nacional, así como un importante respaldo en materia de cooperación internacional, con significativos recursos que han servido para apoyar a las personerías de municipios categoría cinco y seis.

En este caso se trata de municipios con una población inferior a los 10000 ha-



Recuperado de (2015, 28 de agosto) <http://www.elcomercio.com/hay-163-personeros-amenazados-en-colombia-federacion-nacional-1602915>

► La ardua tarea de los personeros se atiza por la falta de recursos teniendo que padecer «(...) el uso de equipos obsoletos, la falta de recursos humanos que atiendan y asesoren a los usuarios, la falta de capacitación y, en muchos casos, un trabajo en difíciles condiciones rodeado de amenazas ejercidas por diferentes actores ilegales que se mueven a instancias locales».

bitantes, donde la realidad muestra una planta de personal compuesta solo por el personero y su secretaria, y que manejan un presupuesto en promedio de \$80 millones al año, para atender necesidades tan álgidas que día a día se acrecientan teniendo en cuenta que, generalmente, se producen en escenarios de extrema pobreza que se convierten en generadores de delincuencia y un sin número de graves problemas sociales.

Para explicar un poco más este contexto, es importante mencionar que de los 1102 municipios que hay en Colombia, más de 950 están clasificados como categoría seis, lo que implica, en la práctica, el uso de equipos obsoletos, la falta de recursos humanos que atiendan y asesoren a los usuarios, la falta de capacitación y, en muchos casos, un trabajo en difíciles condiciones rodeado de amenazas ejercidas por diferentes actores ilegales que se mueven a instancias locales.

El panorama entonces, para la mayoría de las personerías, resulta complicado; sin embargo, a través de Fenalper, se han implementado proyectos y convenios con diferentes organizaciones

internacionales como por ejemplo la embajada de Suecia en Colombia, y con entidades de carácter público como la Contraloría General de la República, las cuales se han interesado en apoyar el fortalecimiento de las personerías con capacitaciones, equipos técnicos, alianzas y convenios.

El papel de Fenalper

La federación no ha escatimado esfuerzos en mostrar en todos los escenarios las altas responsabilidades legales que tienen las personerías y el gran desafío que encuentran en la realidad, al enfrentar escenarios sociales, políticos y económicos que dificultan, en la práctica, consolidar o materializar los derechos consagrados en la Carta Política.

Es por eso que Fenalper se ha propuesto diseñar un plan estratégico que contiene distintas iniciativas que buscan mejores las condiciones para el desempeño de las tareas asignadas a las personerías. Así, la federación busca incidir en la agenda nacional para el diseño y evaluación de políticas públicas con enfoque diferencial y de

derechos humanos, y trabaja a diario para fortalecer las capacidades de las personerías a través del diseño y puesta en marcha de programas de capacitación y formación en temas identificados como prioritarios por estas instancias.

Es importante mencionar que los objetivos fundamentales de Fenalper suponen, entre otros: apoyar permanentemente a las personerías con recursos físicos y humanos, construir criterios comunes de actuación, presentar ante las autoridades las reformas necesarias para su eficaz funcionamiento, servir de órgano de consulta y de divulgación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en el quehacer de las personerías municipales y representar a las personerías ante las instancias nacionales.

Como se observa, se trata de una agremiación que contribuye a la modernización y desarrollo de las principales instituciones en lo local para la defensa de los derechos ciudadanos, una función pública primordial que en la actualidad contribuye profundamente al proceso de reconstrucción local que se promueve por parte del Gobierno nacional, particularmente si se tiene en cuenta el escenario de justicia transicional por el que atraviesa nuestro país, en búsqueda de la paz y de políticas públicas para que los afectados por el conflicto alcancen el restablecimiento de sus derechos a la verdad, justicia y reparación.

Finalmente, y a manera de corolario, teniendo en cuenta que en las pasadas elecciones del 25 de octubre se eligieron en el país nuevos dirigentes políticos, es importante no perder de vista la trascendencia que en la actualidad tienen los personeros municipales y, más aún, Fenalper en el escenario local.

La federación se presenta como una verdadera aliada de los mandatarios locales y regionales en la ejecución y puesta en marcha de las políticas públicas que buscan garantizar el mínimo vital de los más vulnerables. Se trata, entonces, de encontrar en ella un actor fundamental para conseguir, por ejemplo, a través de diagnósticos certeros —que solo son posibles gracias al trabajo diario con las comunidades—, llegar a favorecer a los más necesitados. **i**

Municipios inteligentes: una ventana de oportunidad para la gestión pública eficiente

GAMALIEL VESGA FLÓREZ
PRESIDENTE PENSEMOS S.A.

Nuestros municipios enfrentan hoy desafíos administrativos incomparables, tales como la inestabilidad en la regulación nacional y territorial, las diferencias de intereses entre sectores políticos y la existencia de complejas estructuras organizacionales. Los problemas derivados de estos desafíos han dado forma a la definición misma de «burocracia»: lentitud en la toma de decisiones, altos costos y resistencia al cambio.

Superar estos problemas constituye una oportunidad para generar bienestar en la comunidad, promover el desarrollo económico a nivel local y garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Sin embargo, es claro que es una tarea difícil, y el contexto económico nacional de austeridad, la coyuntura política y las discontinuidades presentes en un ambiente internacional en constante cambio no hacen más fácil resolverla.

Es dentro de este entorno adverso, y lleno de riesgos, en que nuestros mandatarios locales se esfuerzan por lograr resultados positivos. Un estudio de Chew *et al.*¹ halló que solo una de cada diez burocracias puede ser considerada una organización de alto desempeño. Otro 25 por ciento tiene un desempeño deficiente presentando grandes dificultades para lograr sus objetivos. La restante mayoría de las organizaciones públicas (65 por ciento) se encuentran en una meseta de

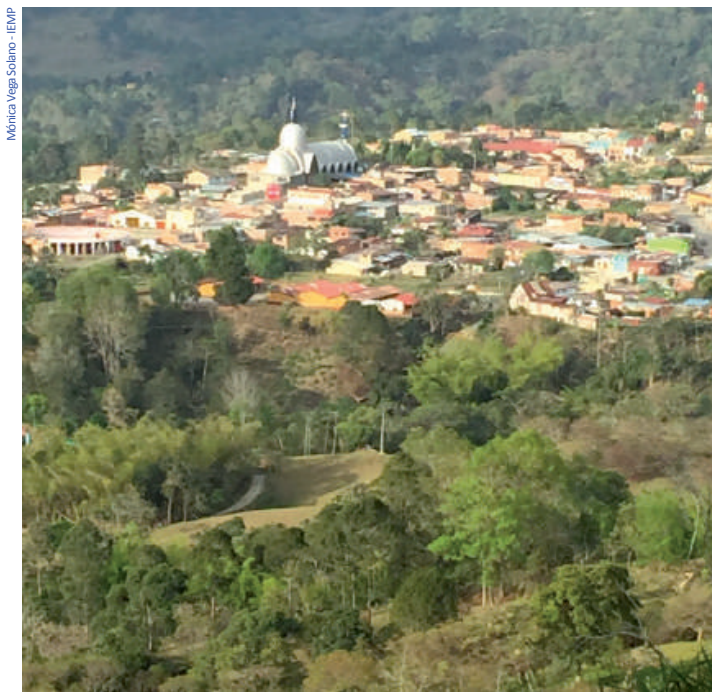
desempeño en la que hacen una labor «suficientemente buena», pero no generan valor social extraordinario.

Salir de la meseta de desempeño debe llevar a una entidad territorial a convertirse en un municipio inteligente. Empezar este camino es posible para cada alcalde en la medida en que cuente con una visión estratégica clara, talento humano empoderado y las herramientas tecnológicas adecuadas.

Poniendo cada pieza de la gestión pública en su lugar

Lograr sostenibilidad a nivel municipal, que es la esencia de una ciudad inteligente, implica alcanzar un equilibrio en los sectores económicos, ecológicos, sociales y políticos. Dos dimensiones fundamentales determinan la forma de lograr este equilibrio, a saber: eficiencia interna e impacto externo.

La eficiencia interna corresponde a las características organizacionales propias de cada alcaldía que hacen viable su operación, por ejemplo si la estructura organizacional soporta su misión, si la distribución de recursos es suficientemente ágil y eficiente para apoyar los proyectos estratégicos, y si la alcaldía logra atraer, retener y motivar empleados excepcionales. Por otra parte, el impacto externo corresponde con la capacidad del municipio de generar resultados positivos en las iniciativas prioritarias definidas por la alcaldía misma, la ciudadanía y las instituciones externas de regulación y veeduría. En conclusión, el nivel



Mónica Vegg Solano - IEMVP

► «Lograr sostenibilidad a nivel municipal, que es la esencia de una ciudad inteligente, implica alcanzar un equilibrio en los sectores económicos, ecológicos, sociales y políticos».

de desempeño de cada alcaldía depende de la capacidad de convertir su eficiencia interna en resultados palpables para la ciudadanía y demás instituciones con que se relaciona.

Lograr este cometido, implica liderazgo permanente de los gobernantes, un equipo de trabajo especializado y comprometido, y una estructura institucional adecuada. Igualmente, implica contar con las herramientas tecnológicas y procesos adecuados para agilizar la transición de administraciones locales hacia municipios inteligentes.

Es en este punto donde aparece la importancia de utilizar herramientas que les permitan a los gerentes públicos realizar un seguimiento y monitoreo eficiente. Los tableros de control, por ejemplo, han demostrado éxito en su implementación en entidades públicas como el Mi-

nisterio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional e incluso en la Presidencia de la República donde su aplicación ha permitido tener una visión integral de la gestión en forma oportuna y confiable, alertando sobre los comportamientos de sus indicadores y objetivos para poder tomar las decisiones que enfoquen sus esfuerzos de acuerdo a la estrategia organizacional.

Identificar las mejores prácticas que se dan en los aspectos que tienen un comportamiento superior, para poder replicarlas en los demás y así tener un avance equilibrado, es otra de las maneras para hacer una gestión pública eficiente, con lo cual se logra convertir a nuestras entidades territoriales municipales en referentes de desempeño para los departamentos a los que pertenecen,

¹ The Path to High-Performance Bureaucracy. Chew, B.; Lee, J.; Miracky, W.

sus regiones, a nivel nacional e incluso a nivel internacional.

¿Tecnología para la gestión pública?

El uso de tecnologías resulta relevante cuando se entiende que gestionar el desempeño de un municipio involucra hacer seguimiento, control y evaluación de cada uno de los múltiples aspectos del ciclo de la gestión pública.

La relación con la ciudadanía, el seguimiento permanente, la transparencia, la rendición de cuentas, la toma de decisiones basada en información oportuna y la capacitación, son procesos y actividades que se pueden facilitar por medio de la tecnología. El fortalecimiento de nuestros municipios no solamente tiene que ver con la gestión pública en sí misma, también implica asegurar las herramientas que garanticen que esa visión se haga realidad.

En este contexto, para gestionar el desempeño de una organización, es necesario involucrar tecnologías que permitan definir y comunicar la visión de la ciudad en todos los estamentos, que permitan plasmar, ejecutar y hacer seguimiento al plan de desarrollo, que permitan la fluidez de la información a todos y cada uno de los actores necesarios, y que por lo tanto, sean la base para la toma de decisiones y el apoyo instrumental de una gestión pública eficiente. **i**

Transparencia y anticorrupción: la clave de la gestión pública sostenible

¿Responsabilidad social empresarial de gobernaciones y alcaldías?



Luis Alberto Ujuea - IEMP

► «El ejercicio del derecho de participación a través del control social resulta indispensable para lograr procesos de rendición de cuentas veraces, transparentes y garantes de los impactos y resultados producto de la Administración Pública».

INSTITUTO INTERAMERICANO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS (IIRESODH) COLOMBIA

El ejercicio de las administraciones departamentales o municipales es, en sí mismo, social, pues su razón de ser es la satisfacción de las necesidades de la población, en procura del desarrollo y en el marco de la protección y garantía de los derechos.

La Administración Pública como tal es una organización. Bajo esta lógica, su capacidad no depende exclusivamente de los servicios que ofrece, debe tener, también, la capacidad de entender y asimilar los cambios continuos de la comunidad de la que

es parte. Su razón de ser es hacer las cosas bien, la adecuada gestión de lo público y la calidad de los servicios a su cargo.

Según la ISO 26000, la responsabilidad social es —valga la redundancia— la responsabilidad de una organización por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y en el medio ambiente, a través de una conducta transparente y ética. En tal sentido, las administraciones municipales y departamentales, en tanto organizaciones, deben entender que la ejecución de planes, programas o proyectos genera impactos sobre todos los grupos con los que se relaciona —internos y externos. Si bien la Administración Pública es normada, su responsabilidad

social no se limita al cumplimiento de los requisitos morales o legales que se atribuyen a las personas jurídicas, debe ir más allá, y procurar la generación de impactos positivos en su gestión.

Como se observa, la transparencia y la ética son ejes fundamentales sobre los cuales se cimienta la responsabilidad social. En el caso de la Administración Pública, las diferentes posturas de ética pública identifican como principio fundamental la dignidad de las personas, y piden obrar dentro del marco de los derechos humanos. Para lograrlo, es indispensable promover la transparencia y prevenir la corrupción a través de la implementación de todas las medidas necesarias

para garantizar la eficiencia de su gestión, y para prevenir y castigar la consumación de delitos contra la Administración Pública.

Lamentablemente, en Colombia subsisten las prácticas corruptas en el ejercicio de la Administración Pública. Estas prácticas generan el menoscabo del crecimiento y del desarrollo económico, inciden en la desigualdad y en la distribución de los ingresos, afectan la gobernabilidad, alteran el ejercicio democrático y, en general, van en contra de la población y sus derechos pues los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades son desviados hacia intereses particulares en detrimento del bien común.

Naciones Unidas ha hecho un aporte importante al erigir diez principios rectores del Pacto Mundial, los cuales se fundamentan y tienen su etiología en declaraciones y convenciones internacionales, encuadrando en ellos el principio de anticorrupción, el cual impone a las empresas tanto públicas como privadas adheridas al pacto el imperativo de lucha contra este flagelo, en todas sus manifestaciones.

Como anotó el procurador general de la nación al presentar los resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2013-2014, «actualmente Colombia cuenta con amplia normatividad en materia de transparencia en la Administración Pública; sin embargo, el nivel de apropiación tanto de


los funcionarios públicos como de los ciudadanos sigue siendo preocupante. Desde la Constitución Política de Colombia, códigos, nutridos estatutos en todas las materias, incluyendo el de anticorrupción (Ley 1474 de 2011), y una recientemente sancionada Ley de Transparencia y Acceso a la Información, son tan solo un resumido menú del ordenamiento jurídico que rige a la Administración Pública colombiana, sin contar con la jurisprudencia de las altas cortes; pero poco sacamos ampliando y ajustando esta normatividad si NO se ejerce una estricta y sistemática vigilancia al cumplimiento normativo».

Por esto, tanto el Gobierno nacional como los gobiernos locales deben ir más allá del cumplimiento del deber legal y promover e incentivar prácticas responsables y sostenibles en las que se refleje la transparencia de su gestión y el adecuado manejo de los recursos públicos; pues su éxito, cada vez más, se mide considerando los resultados que alcanza, la manera de conseguirlos y de lo que sean capaces de lograr.

Finalmente, y no menos importante, es la consolidación de una ciudadanía crítica y consciente del deber de cuidado y control de los bienes públicos, de sus bienes. El ejercicio del derecho de participación a través del control social resulta indispensable para lograr procesos de rendición de cuentas ve-

rares, transparentes y garantes de los impactos y resultados producto de la Administración Pública.

La óptica del Instituto Interamericano de Responsabilidad Social y Derechos Humanos (Iiresodh) Colombia es la de obtener de la mano del sector público, especialmente con el apoyo del sector privado, un cambio de paradigma en el cual se hallen ínsitos tanto la promoción como la protección de los derechos humanos. Queremos servir para generar códigos de conducta en los funcionarios tendientes a obtener una verdadera Responsabilidad Social Empresarial (RSE) —y así construir una Colombia más responsable—, prevaleciendo toda su cadena de valor y enalteciendo su ya loable labor.

Por ello nuestra invitación de generar una cultura empresarial e institucional más responsable, fundamentada en el respeto y prevalencia de los derechos humanos desde los actos de los funcionarios encargados del sector público, a quienes les corresponde originar senderos nuevos en esta búsqueda tanto de la paz como de la convivencia para lograr una Colombia más responsable, más respetuosa, más productiva y más incluyente que pueda sin inconveniente alguno sortear las dificultades que nos imponen la modernidad y el desarrollo en beneficio de toda la comunidad. 

Cultura de la Legalidad y la Integridad

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ

PROCURADOR DELEGADO

NATHALIA SILVA NIÑO

PROFESIONAL PROC. DEL. DESCENTRALIZACIÓN Y ENTIDADES TERRITORIALES

Como parte del programa de fortalecimiento de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se desarrolló la estrategia para promover la formación y sensibilización en Cultura de la Legalidad y la Integridad con el fin de que los servidores públicos y la ciu-

dadanía en general rechacen la corrupción y respeten la ley.

Es así como se identificaron cinco áreas críticas que conllevan al comportamiento inadecuado de los servidores públicos que, a su vez, desencadenan en actos de corrupción o fraude, a saber: 1. falta de consistencia interna de valores, 2. debilidad en la apropiación normativa, 3. interés individual prima sobre el interés colectivo, 4. pérdida del sentido en torno al servicio público, y 5. desconfianza institucional.

Lo anterior se evidencia porque en la actualidad existen ideologías éticas que se



imponen en la cultura de la ciudadanía en general —lo que hace evidente diferenciar entre lo que está bien o lo que está mal—, tales como el consumismo, el individualismo, el relativismo que conlleva a una violencia constante que se denomina corrupción.

Con el fin de abordar estas áreas críticas, la metodología de la estrategia se centra en la práctica de dos valores fundamentales que inspiran la conducta de los servidores públicos y de la ciudadanía en general: la legalidad (aceptación, reconocimiento y observancia de la ley) y la integridad (honestidad, rectitud y transparencia).

Así mismo, la estrategia se ha diseñado con el fin de reconstruir la ética tanto del servidor público como del ciudadano mediante la reconfiguración de principios y valores a través de la práctica habitual de los mismos, lo que conforma las virtudes que a su vez forman el carácter de las personas.

Es así como se pretenden abordar cuatro ámbitos de la Cultura de la Legalidad y La Integridad: la persona, la familia, la organización y la comunidad, basados en igual número de valores que sirven de sustento para cada uno de los ámbitos enunciados anteriormente, a saber: el respeto, la confianza, la trascendencia y la solidaridad.

La estrategia ha sido implementada en 20 entidades donde se han capacitado 700 servidores públicos a nivel nacional,



Con base en los resultados del estudio adelantado por el Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex) de la Pontificia Universidad Javeriana, «para medir la legalidad de la gestión y la función pública», la Procuraduría General de la Nación «diseñó una estrategia dirigida a promocionar la legalidad y la integridad de manera que, por una parte, los servidores públicos apropien la ley y rechacen la corrupción y, por otra, que exista mayor sanción social para quienes no lo hagan». Mayor información en <http://www.procuraduria.gov.co/portal/soycorrectonocorrupto.page>

con el fin de disminuir los indicadores que reflejan actos de corrupción, generando una Colombia con la moral en alto

mediante la reconfiguración de nuevos servidores públicos y nuevos ciudadanos siendo «correctos y no corruptos».

CLIC y participación ciudadana

DIEGO BERNAL ACOSTA
 ASESOR PROCURADURÍA DELEGADA PARA
 LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES
 TERRITORIALES

Se ha vuelto recurrente, principalmente en las regiones, que un desprevenido ciudadano al observar que tiene enfrente a alguien con aspecto de forastero, y que, además, la conversación del momento se refiera al tema político, manifieste la siguiente frase: «¡En todo el país hay corrupción, pero no tanta como en esta ciudad, es que aquí, se roban hasta los huesos!».

Solo es cambiar el nombre de la ciudad o región y el estribillo se repite. Esto, identifica una percepción extensa sobre la corrupción que aqueja la Administración Pública. Es decir, la ciudadanía en la mayoría de los territorios del país percibe que hay un fenómeno generalizado de corrupción. En muchos casos esa percepción se acerca a la realidad, efectivamente hay apropiación o desvío ilegal de los recursos públicos, pero en algunos otros, no es tan identificable la convergencia.

De cualquier manera, la pregunta siempre será pertinente: ¿qué hacer para eliminar los factores que generan

corrupción? En este país se han intentado muchas fórmulas, principalmente normativas, que no parecen dar con el meollo del asunto, porque la corrupción sigue tan campante. Al decir de muchos estamos en el peor mundo posible, en tanto el exceso de normativas lo que ha traído consigo es el «entramamiento» de los procesos de gestión administrativa, y la efectividad de las medidas no se observa.

Miremos, por ejemplo, cómo se han aprobado leyes destinadas a combatir la corrupción. Un compendio hecho por la Contraloría General de la República en 2009,¹ identificó 33 normas de carácter legal y dos de nivel decreto presidencial. A eso hay que sumar el más reciente Estatuto Anticorrupción y los proyectos de reforma a los códigos disciplinario y penal, sin contar los esfuerzos desde el ámbito internacional como son la Convención de Naciones Unidas y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

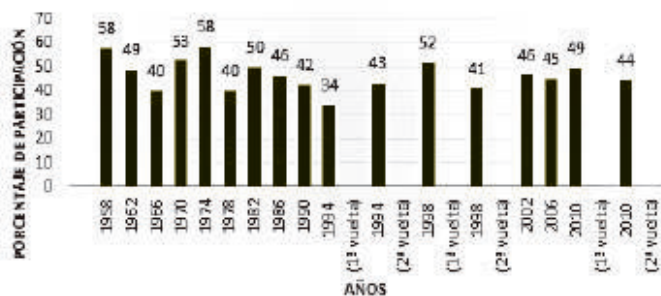
Entonces, la pregunta lógica es: ¿por qué a pesar de ese exceso normativo, la

corrupción no decae? Puede ser que no se está buscando el mal en donde corresponde. Una estrategia adecuada puede ser en la movilización ciudadana. Ya Guatemala nos dio el ejemplo. Por esa vía, y afinando algunas otras estrategias, es posible que se logren los efectos deseados.

Pero en esa movilización es necesario hacer un gran esfuerzo, en materia de divulgación y creación de una cultura

¹ http://www.contraloriagen.gov.co/documentos/10136/14768912/Lucha+contra+la+corrupci%C3%B3n+%C3%A9tica+y+transp_sector+p%C3%BAblico.pdf/cf7f4c55-b681-4a31-8df2-a209435322f5

Participación en elecciones presidenciales 1958 - 2010



robustecida para una comunidad deliberante y participativa que sirva como mecanismo de presión social sobre quienes acuden a prácticas indecorosas en la gestión pública, ya sean servidores o particulares. Lo primero a cambiar es la apatía ciudadana; lograr que la comunidad sea más activa en los procesos que tocan sus intereses. Hasta ahora, la perspectiva no es muy halagüeña, a juzgar por lo que muestra la gráfica (ver «Participación en elecciones presidenciales 1958 - 2010».

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil,² en las elecciones presidenciales desde 1958 hasta el año 2010, la participación ciudadana en promedio estuvo en el 46,55%, superando el 50% del censo electoral solo en unos pocos comicios. Si bien es cierto, la participación en procesos electorales presidenciales solo es un elemento, quizá insuficiente, para identificar la participación, que muestra gran apatía de la población para de-

² http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf

cidir asuntos esenciales sobre los que será dirigido el país al menos por cuatro años.

Otros indicadores de participación ciudadana como la afiliación e intervención en los partidos políticos, el seguimiento a la gestión pública, y hasta más domésticos como decisiones colectivas en el conjunto residencial en el que se convive, son aún más precarios. Pueden existir múltiples causas por las cuales los ciudadanos en general no nos comprometemos con los asuntos que nos son comunes, quizá, la falta de credibilidad en la política y sus protagonistas, el desencanto por las instituciones en la medida en que la función pública no responde de manera oportuna a los reclamos de los asociados al Estado social de derecho, y muchas otras.

Entonces, se hace necesario impulsar y desarrollar iniciativas que se conviertan en pilares para que tengamos una comunidad

suficientemente deliberativa y propositiva. Uno de esos pilares ya se está desarrollando por parte de la Procuraduría General de la Nación a través de la Cultura de la Legalidad y la Integridad en Colombia (CLIC), un programa que busca crear una masa crítica de ciudadanía informada y participante de los procesos de ética pública.

Por ahora, la estrategia se está orientando hacia servidores públicos tanto de este ente de control como de las diferentes entidades del país, de manera que cada uno de los formados en el seminario CLIC se convierta en multiplicador, para empujar una bola de nieve que movilice a toda la sociedad colombiana en un propósito común: derrotar la corrupción a partir de la transformación actitudinal del servidor en los ámbitos persona, familia, organización y comunidad, que son los escenarios en los que actúa ese servidor público. **i**

CLIC, una experiencia maravillosa que cambia corazones

MARLENY DEL CARMEN NOVOA VARGAS

PROFESIONAL GRUPO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO-FORMADORA CLIC

«Buenos líderes, primero deben ser buenos servidores». Robert Greenlea

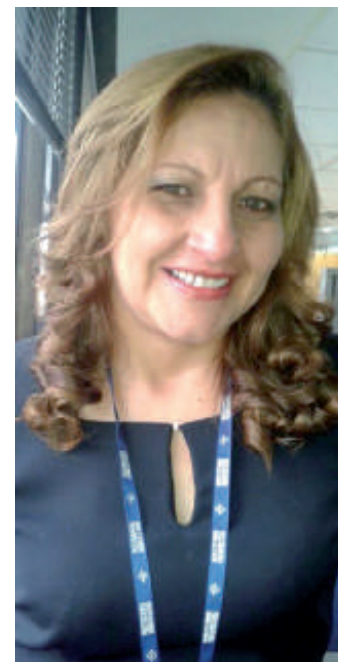
La estrategia de la Cultura de la Legalidad e Integridad para Colombia (CLIC) nace después de un estudio realizado por la Universidad Javeriana, donde se encuestó y analizó la percepción de los ciudadanos y servidores públicos frente a procesos de corrupción y transparencia, lo

que dio como conclusión que la ciudadanía, en gran medida, no confía en las instituciones públicas y, por ende, en sus funcionarios; aunado esto, además, a una apreciación que denota que los valores se han perdido.

Soy formadora CLIC y me siento orgullosa de estar compartiendo y formando en esta estrategia, de llegar a los corazones y a la racionalidad de los funcionarios públicos y ciudadanos de diferentes municipios del país, para que hagan sus propios análisis y empiecen a incentivar una nueva construcción desde lo personal y humano, la familia y la organización,

con el objetivo común de construir una comunidad donde los valores sean ejemplo de vida y convivencia, y generar poco a poco cambios estructurales en la sociedad.

«La estrategia CLIC cuenta en la actualidad con 57 formadores, según Resolución 182 de 2014. Se ha implementado con funcionarios de la Procuraduría en una etapa de sensibilización a través de los cortos de "supercli" que se presentan por la Intranet y pantallas en los ascensores, y de manera presencial se inició la implementación en las ciudades de Barranquilla, Arauca, Florencia, Pereira y Medellín atendiendo el diagnóstico de necesidades de capacitación. Así mismo, se ha implementado la estrategia en otras entidades del Estado que lo han solicitado a la Procuraduría por la importancia del tema, entre ellas las gobernaciones de Bolívar y Santander». En la foto Marleny del Carmen Novoa Vargas, formadora CLIC.



Cortesía Procuraduría Delegada para la Decentralización y Entidades Territoriales - PGN



Comisión Procuraduría Delegada para la Descentralización y Entidades Territoriales - PGN

«La Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales lideró la creación y capacitación de formadores que multiplican el programa de Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia. El IEMP, por su parte, en particular la División de Capacitación, incluye la estrategia CLIC dentro de los programas de formación dirigidos a los funcionarios de la entidad y los ciudadanos en general; así mismo, fortalece la Red de Formadores con este nuevo eje temático, totalmente pertinente en el marco de las acciones misionales de la Procuraduría General de la Nación». Elizabeth León Chaves, coordinadora académica del IEMP. En la foto participantes programa de formación CLIC en Arauca.

La vida es un mundo mágico lleno de momentos que nos enseñan lo hermoso que es dar y recibir, lo bello que es enseñar, lo maravilloso que es conocer y ayudar a personas que aplicarán lo visto en sus vidas. Esto es lo que yo siento cuando llego a cada uno de los municipios, departamentos e instituciones en las cuales, como formadora, he tenido la oportunidad de ver cambios. Al principio de cada una de las sesiones se observa prevención frente a este tema que es sensible por la inter-

pretación que cada quien tiene de lo legal y la integralidad, y porque existe la expectativa de que es una capacitación jurídica. De otra parte, por el hecho de ser funcionarios de la Procuraduría, nos ven como ente de control ejerciendo la función respectiva.

Pero la empatía con los participantes mejora a medida que vamos explicando uno a uno los ámbitos que desarrolla la estrategia, a saber: la persona, la familia, la organización y la comunidad, gracias a la metodología pedagógica

que incluye hablar de valores, realizar actividades lúdicas como dramatizaciones y juegos que permiten explorar que lo que les estamos diciendo no es nada nuevo, son conocimientos que tenemos innatos, que están impregnados en nuestro carácter y en nuestra formación, pero que, a medida que el tiempo pasa, por diversas situaciones, no los aplicamos.

Cuando al final del proceso vemos en cada participante que sus ojos brillan porque ya han comentado con su familia la experiencia

vivida, las sonrisas que nos llevan a sentir que hemos cumplido con enseñar y vivenciar en ellos un cambio, y la lágrima de cada uno porque en la explicación final de su ruta personal ve que se ha equivocado y también ve en el futuro un cambio, es ahí cuando mi corazón salta de alegría porque con este grano de arena nuestra Colombia será un país lleno de valores, en construcción hacia una sociedad enfocada en el amor y el servicio a los otros y a nosotros mismos. **i**

La rendición de cuentas y las veedurías ciudadanas

El marco de nueva Ley de Participación Democrática

DIANA MARCELA BRAVO AGUILERA

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Con la expedición de la Ley 1757 de 2015 referente a la promoción y protección del derecho a la participación, elevada a carácter estatutario, se genera un nuevo marco jurídico que todas las autoridades nacionales y territoriales deben conocer y

aplicar. Son muchos los aspectos que contiene tendientes a alcanzar el ideal de la democracia participativa en donde, más allá de crear nuevos temas o figuras, se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana ya existentes

Esta ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y a controlar el poder

político. Por tanto, son varias las temáticas que aborda la normativa. En este artículo me enfocaré en lo atinente al proceso de rendición de cuentas y de las veedurías ciudadanas.

Rendición de cuentas de la rama ejecutiva

¿Qué es la rendición de cuentas?

Es un proceso conformado por un conjunto de normas,

procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales las entidades de la Administración Pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

¿Cuáles son los principios y elementos de la rendición de cuentas?

Principios	Elementos
Continuidad y permanencia	Información
Apertura y transparencia	Lenguaje comprensible al ciudadano
Amplia difusión y visibilidad	Diálogo e incentivos

¿Es obligatoria la rendición de cuentas?

Sí. Las autoridades de la Administración Pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos. En este sentido, ha de entenderse que se presentan las acciones y resultados teniendo en cuenta el plan de acción, indicando el nivel de avance así como las explicaciones de las dificultades del posible incumplimiento.

Cabe precisar que, en términos generales, todas las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas comerciales.

¿Hay algún manual para el proceso de rendición de cuentas?

Sí. Se denomina manual único y lineamientos para el proceso de rendición de cuentas elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El manual constituye los lineamientos metodológicos y etapas que deben ser desarrolladas por el director o gerente del orden nacional, el alcalde o gobernador, así como las recomendaciones para las demás ramas del poder público y entidades de la Administración Pública.

¿Es obligatorio acatar el manual único de lineamientos para el proceso de rendición de cuentas?

Sí, es obligación para las entidades públicas.

¿Hay que elaborar una estrategia para la rendición de cuentas?

Sí. Las entidades de la Administración Pública nacional y territorial deberán elaborar anualmente una estrategia de rendición de cuentas, de conformidad con el manual único de rendición de cuentas. La estrategia debe ser incluida en el Plan Anticorrupción y de atención a los ciudadanos

¿Qué debe incluir la estrategia para la rendición de cuentas?

Los instrumentos
Mecanismos de rendición de cuentas
Los lineamientos de Gobierno en Línea
Los contenidos, la realización de audiencias públicas
Otras formas permanentes para el control social

¿Qué son los espacios de diálogo?

Las autoridades de Administración Pública nacional y territorial, en la estrategia de rendición de cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentros presenciales y complementarlos con espacios virtuales o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para que los ciudadanos y organizaciones sociales evalúen la gestión y resultados.

Asimismo, deberán propender hacia generar espacios de difusión que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de la ciudadanía en general. En el caso de que una entidad no adelante dichos espacios estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, con los lineamientos establecidos en la Ley 1757 de 2015.

Las instancias de participación ciudadana incluidas en esta ley deberán desarrollar ejercicios de rendición de cuentas en, por lo menos, una sesión de trabajo anual teniendo en cuenta los principios y elementos de que trata la misma ley.

¿Qué son las audiencias públicas participativas?

Es uno de los mecanismos del proceso de rendición de cuentas, en donde se realiza un acto público convocado y organizado para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales.

En estas audiencias se da a conocer el informe de rendición de cuentas, obligación que surge para todo aquel que se haya

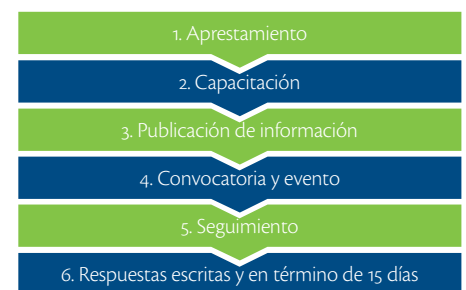


«El concepto de participación es utilizado cada vez más frecuentemente, y se funda en el derecho de las personas a ser parte de las decisiones que, directa o indirectamente, les atañen. Las modalidades participativas tienen como objetivo desarrollar nuevos métodos de relación entre los(as) ciudadanos(as) y la administración pública. Al mismo tiempo, es una ocasión para experimentar conexiones distintas, gracias a la diferenciación de intereses, necesidades, valores e historias de vida, buscando un sentido de adhesión a la colectividad y cultivando relaciones significativas, en contextos que permiten experimentar el sentido de comunidad». *Espacios públicos y cohesión social*, Ruiz y Carli, 2009.

poseionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo para alcaldes y gobernadores.

Los directores o gerentes y los alcaldes o gobernadores deberán establecer correctivos que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo; asimismo, fortalecerán los escenarios y mecanismos de información que permiten a la comunidad la participación y el control social permanente.

¿Cuáles son las etapas del proceso de los mecanismos de rendición pública de cuentas?



¿Se realizan evaluaciones y se da respuesta a los informes de rendición de cuentas?

Sí. En el orden nacional es el Congreso de la República quien tendrá un plazo de un mes para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales que presente el Gobierno a través de los diferentes ministerios.

En el orden territorial son los concejos municipales y distritales, las asambleas departamentales y las juntas administradoras locales, que también tendrán un



Recuperado de (2015, 28 de agosto) http://www.freetimages.com/Philippel (-)

► Las veedurías ciudadanas pueden «Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y, en general, en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos».

mes para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presenten los alcaldes municipales, distritales y locales y los gobernadores al respectivo cuerpo colegiado que le corresponda la evaluación.

Veedurías ciudadanas

¿Qué son las redes de veedurías ciudadanas?

Son los diferentes tipos de veedurías que se organizan en el orden nacional, o de las entidades territoriales, que pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

¿Dónde se puede solicitar la inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías ciudadanas?

Ante la Cámara de Comercio, o ante las personerías municipales o distritales de cualquier

de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red. Para la inscripción de redes de veedurías en personerías, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las gobernaciones o alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

¿Cuáles son los instrumentos con que cuentan las redes de veedurías ciudadanas?

Hacia autoridades competentes presentar derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la república todas las acciones que siendo pertinentes consagra la constitución y la ley, también podrán:

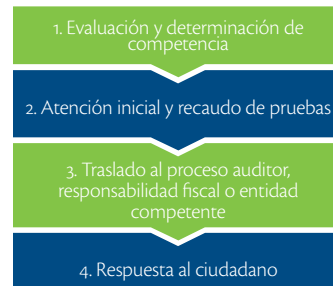
- Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley.
- Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y, en general, en

el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.

- Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.
- Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b), de la Ley 42 de 1993.
- En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la contraloría territorial respectiva.

¿Cómo es el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal?

La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:



La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo para la respuesta de las peticiones. El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

Para el efecto, el contralor general de la república, en uso de sus atribuciones constitucionales, armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

¿Y se establece un plan anual de financiamiento de los organismos de control?

Los organismos de control y las superintendencias tendrán que establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.

¿Cuáles y cómo son los informes que el interventor o el supervisor del contrato deberá rendir al grupo de auditoría ciudadana?

Mínimo dos informes.

En el primer informe deberá presentar:

- Las especificaciones técnicas del objeto contratado.
- Actividades administrativas a cargo del contratista.
- Toda estipulación contractual y de los planes operativos.

En el segundo informe deberá presentar:

- El avance de las obras con respecto a las condiciones del contrato.
- El cumplimiento de la entidad contratante.
- Labores realizadas para el seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos.

Adicionalmente deberá:

- Tener a disposición de todo ciudadano los informes de interventoría (supervisión), y articular su acción con los grupos auditores ciudadanos para atender y dar respuesta a las observaciones hechas por estos grupos.
- Asistir y participar en las actividades con los ciudadanos.
- Facilitar el acceso permanente de información a su cargo para lo cual deberá emplear los mecanismos que estime pertinentes. **i**

La Nueva Gerencia Pública en la actividad estatal

MARIO IVÁN ALGARRA LOBO
 ASESOR E INVESTIGADOR DIV. DE
 INVESTIGACIONES SOCIO POLÍTICAS
 Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL
 IEMP

Es innegable que uno de los principales causantes de la corrupción administrativa colombiana está referido al desorden que se palpa en sus entidades estatales, exteriorizado, principalmente, en aspectos tales como la débil conciencia de los encargados de la funcionalidad pública sobre los roles que deben asumir en su labor de administradores de lo público, así como en la inexistencia de modelos integrales, eficientes y modernos de control de gestión que den cuenta sobre la cantidad y calidad de la prestación del servicio brindado a la ciudadanía.

Tal desorden da lugar a una inadecuada prestación del servicio que se espera debe ser brindado por esas entidades, al mismo tiempo que permite la dilapidación y pérdida de recursos públicos cuyo destino es la inversión social y que mantiene al país, a nivel mundial, en los primeros lugares de inequidad. En ese sentido, la introducción de una cultura de gestión que se interiorice en los organismos y entidades ha de convertirse en una constante preocupación que debe ser abordada por el Estado para el fortalecimiento de su capacidad institucional.

La Nueva Gerencia Pública (NGP), paradigma teórico cuyo argumento principal toma como apoyo el uso de herramientas propias de la administración privada en el campo de lo público,

pretende el encuentro de entidades públicas más productivas que logren la mejor prestación de los servicios requeridos por la ciudadanía, al mismo tiempo que pone a disposición mecanismos para implementar una política integral con la cual sea posible ejercer un monitoreo en las entidades y así controlar esos niveles de corrupción.

El IEMP y la NGP

El Instituto de Estudios del Ministerio Público, Unidad Administrativa Especial adscrita a la Procuraduría General de la Nación, tiene estructurado y viene ya trabajando en un proyecto para la implementación de la NGP en el territorio nacional. En desarrollo del programa, elaboró un diagnóstico con vacíos relevantes para la debida implementación del paradigma gerencial en el sistema administrativo colombiano.

Varios son los frentes de trabajo abordados por el IEMP en la tarea de intentar la adecuación de una cultura gerencial en el país; ello, bajo la premisa de las exigencias de un mundo globalizado como el actual, el cual demanda la adaptabilidad a los usos y estándares que el modernismo y el desarrollo avasalla. Así, como acciones encaminadas en ese propósito, valga anunciar que se contribuyó en el diseño operativo del Índice de Gobierno Abierto (IGA) como herramienta de control de gestión administrativa, se confeccionó el Índice de Resultados Gerenciales (IREG) —con el cual se aspira ex-



Luis Miguel Estrada Cárdena - IEMP

► «Como marco integral de la praxis gerencial en el país, el punto de más relevancia a tener en cuenta por los administradores públicos territoriales, está orientado en la concientización de la importancia de dar cumplimiento y materialización a esas herramientas gerenciales que se contemplan en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), especialmente a las que hace alusión el artículo 73 y siguientes de esa reglamentación». En la foto (izq. a der.) Mario Iván Algarra Lobo, asesor y coordinador de investigaciones del IEMP; Edgar González Salas, director ejecutivo de la Fundación Creamos Colombia; Luis Fernando Chaparro, vicerrector de la Universidad Central, y Christian José Mora Padilla, director del IEMP, en el III Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública, componente «La Nueva Gerencia Pública en Colombia».

tender la cultura gerencial a toda la territorialidad nacional—, se adelantan campañas con tips gerenciales y mejores prácticas para su divulgación a nivel de los administradores públicos territoriales, y se organizan congresos de Administración Pública cuya finalidad es la de difundir el marco teórico de la NGP.

Todas estas herramientas gerenciales no buscan otra cosa diferente que ir despertando una conciencia institucional en las entidades públicas colombianas sobre la trascendencia y repercusión de encontrar eficiencia, eficacia y efectividad en las actuaciones oficiales para el mejoramiento de la función pública.

Ahora, tomando como aspecto considerativo el que la presente edición literaria tiene como destinatarios específicos administradores locales y territoriales del aparato operativo colombiano, destinatarios de primer orden de orientaciones de tipo gerencial y, en conjunción con el marco de los frentes de trabajo del IEMP que en ese campo recién se hizo alusión, valga la presente oportunidad para hacer un ejercicio de divulgación de buenas prácticas gerenciales a cargo de los administradores de lo público en cita, labor que hace parte y corresponde a uno de los frentes de trabajo gerenciales en referencia, como tareas

del IEMP, para lo cual se plasman las siguientes recomendaciones.

Buenas prácticas en la NGP

Como marco integral de la praxis gerencial en el país, el punto de más relevancia a tener en cuenta por los administradores públicos territoriales, está orientado en la concientización de la importancia de dar cumplimiento y materialización a esas herramientas gerenciales que se contemplan en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), especialmente a las que hace alusión el artículo 73 y siguientes de esa reglamentación.

En ese sentido, y atendiendo a las directrices que allí se contemplan, se debe diseñar anualmente el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en las distintas unidades administrativas, elaborando para ello los mapas de riesgos de corrupción correspondientes, las medidas para mitigarlos, las estrategias antitrámites de sus dependencias y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

Asimismo, y como marco referencial, es trascendente lograr la elaboración de los planes de acción en cada una de las oficinas públicas y los que deben contemplar, además de los objetivos a los cuales apuntan y se



«El punto de partida para la buena atención del ciudadano toma como base gerencial el que los ciudadanos son "nuestros clientes", son la razón de ser del servicio a prestar por las entidades públicas. En ese contexto, se recomienda no ahorrar esfuerzos y canalizar toda la mejor atención y cortesía para encontrar la debida satisfacción en la prestación del servicio público a cargo de la agencia estatal».

comprometen los administradores en cada ciclo de gestión, las estrategias para alcanzar esos objetivos, los proyectos que se contemplan para lograrlos, las metas específicas y un plan en donde se especifique la distribución presupuestal de los proyectos de inversión junto con los indicadores de gestión —para cada caso.

Igualmente, no debe dejarse de lado como marco de referencia gerencial la obligatoriedad, en cabeza de todas las entidades y organismos de la Administración Pública, de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y de la democratización de la gestión pública. Se deben involucrar los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil de la respectiva localidad en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Si bien todos y cada uno de estos tópicos gerenciales —objeto de exhortación— cobran la mayor notabilidad dentro del ámbito de la gerencia pública moderna, y contienen la suficiente legitimidad para ser abordados y profundizados con un análisis más exhaustivo en el presente escrito —sin desatender a ninguno de ellos—, valga enfatizar que debido a su trascendencia, dos de ellos serán objeto de comentarios un poco más exhaustivo en las líneas siguientes: las políticas para mejorar la atención al ciudadano y la elaboración de los planes de acción.

La atención al ciudadano

El punto de partida para la buena atención del ciudadano toma como base gerencial el que los ciudadanos son «nuestros clientes», son la razón de ser del servicio a prestar por las entidades públicas. En ese contexto, se recomienda no ahorrar esfuerzos y canalizar toda la mejor atención y cortesía para encontrar la debida satisfacción en la prestación del servicio público a cargo de la agencia estatal. En ese cometido, es deber de los administradores públicos optimizar los procedimientos tanto internos que soportan la entrega de trámites y servicios ciudadanos, como los de atención de peticiones, quejas, sugerencias, reclamos y denuncias de acuerdo con la normativa.

Tal y como se consigna en la «cartilla para el mejoramiento de la atención al ciudadano»,¹ debe afianzarse en las entidades y en los servidores públicos del Estado una cultura de servicio al ciudadano; propósito que puede concretarse bien mediante programas de capacitación y de sensibilización o con la generación de incentivos a los servidores públicos de las áreas de atención al ciudadano; asimismo, deben ser fortalecidos los canales de atención de tal manera que permitan la participación ciudadana y los mecanismos de democratiza-

¹ Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República. *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. DNP, DAFP, Unodc, Bogotá, D. C., 2014.

ción de la acción pública, la implementación tanto de protocolos de atención ciudadana como sistemas de turnos que permitan la atención ordenada de los requerimientos de los ciudadanos.

Asimismo, se deben adecuar los espacios físicos de acuerdo con la normativa vigente en materia de accesibilidad y señalización para la mejor comodidad de la ciudadanía; no menos importante es el integrar canales de atención e información para asegurar la consistencia y homogeneidad de la información que se entregue al ciudadano por cualquier medio. En ese contexto, debe resaltarse que una buena gerencia tiene relación directa con el encuentro de mecanismos para mejorar la calidad y la accesibilidad de los trámites y servicios y dar la debida satisfacción a las necesidades de la ciudadanía.


Los planes de acción

El otro tema objeto de comentario corresponde a la importancia de la elaboración de los planes de acción. Partimos de la pregunta: ¿qué es un plan de acción? Un plan de acción es un modo de asegurarnos que la visión de nuestra organización se concreta. Describe el modo en que el grupo empleará las estrategias para el alcance de sus objetivos. Un plan de acción consiste en un número de pasos de acción o cambios a realizar en su comunidad.² Como generalidad integral, es importante resaltar la importancia de la elaboración de planes de acción dentro de un marco de manejo gerencial, en el entendido de que ellos son los mecanismos para la solución de problemas organizacionales de una manera eficiente, efectiva y eficaz.

² ctb.ku.edu/es/tabla-de-planificacion/desarrollar-plan-de-accion/principal.

Partiendo de la anterior generalidad, es visible que varios aspectos se involucran en su definición tales como visión, objetivos, estrategias, responsables, tareas, etc. La visión es una imagen a futuro de cómo quedamos que sea nuestra entidad, definición directamente relacionada con los objetivos dentro del plan de acción, los cuales deben ser precisos, concisos, claros y medibles. No se puede iniciar un plan de acción si no se sabe lo que se quiere lograr con él ni en cuánto tiempo. Asimismo, se detallan las estrategias, las que se seguirán para poder lograr los objetivos definidos; estas deben mostrar el camino que se seguirá durante el desarrollo y ejecución del plan de acción.

Además, se involucran las tareas que tienen relación con la materialización de las estrategias expuestas. Las tareas deben ser lo más específicas y detalladas posibles, reflejando cada paso necesario sin dejar de designar los responsables quienes, preferentemente, deben ser los que están involucrados en la elaboración del plan de acción. Como cada responsable ya tiene conocimiento de las tareas que debe ejecutar para cumplir con las estrategias planteadas, y lograr el objetivo final del plan, es hora de proceder a la ejecución.

Así que un mensaje dirigido a los administradores locales y territoriales del aparato operativo colombiano, tiene como eje fundamental la súplica de la adopción de un modelo integral de gerencia pública al interior de cada una de sus jurisdicciones; esquema que permitirá la adopción de un orden en la gestión y generará ahorros en materia de gastos y de inversiones al consolidarse métodos efectivos de control y un encuentro de parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad en la actividad pública. 

Los derechos y la atención a niños, niñas y adolescentes

EMBER ESTEFENN RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

En los últimos años, el país viene avanzando en el fortalecimiento de los procesos para la promoción y garantía de la participación de niños, niñas y adolescentes desde el Estado y la sociedad civil. No obstante, es importante resaltar las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el año 2015:

25. El Comité observa que el Estado parte ha realizado algunos esfuerzos para promover el derecho del niño a ser escuchado y a participar, por ejemplo estableciendo foros para la infancia. Sin embargo, le preocupan las noticias de que los niños rara vez son consultados en los procedimientos administrativos o judiciales que los afectan y que la participación de los niños en las escuelas no es efectiva, pues sus propuestas rara vez se ponen en práctica, así como las demoras en la ejecución del Protocolo sobre la participación de los niños en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

26. A la luz de su observación general N° 12 (2009), sobre el derecho del niño a ser escuchado, el Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas para fortalecer ese derecho, de conformidad con el artículo 12 de la Convención, y que:

a) Revise el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia e incluya en él medidas efectivas para asegurar el derecho del niño a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo y a participar en todas las esferas de la vida. Deberán atenderse las diferentes necesidades de los niños y las niñas en relación con la participación.

b) Continúe elaborando directrices e indicadores sobre la participación de los niños y, en particular, sobre su derecho a ser escuchados en los procedimientos jurídicos y administrativos, y vele por que los profesionales correspondientes reciban capacitación sobre su uso.

c) Vele por que se establezcan foros de la infancia en todos los municipios y departamentos, y siga de cerca su desempeño y sus resultados.

En este sentido, es importante resaltar los procesos previos que viene impulsando el país, recogiendo experiencias nacionales e internacionales implementadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Mesa Nacional de Participación, entre otros. Como hitos se destacan los siguientes:

- Participación desde el 2007 en las cumbres de gobernadores y gobernadoras por la infancia, la adolescencia y la juventud en el marco de la estrategia Hechos y Derechos. En total se han generado escenarios de diálogo en el marco de cinco cumbres.

- Participación en la formulación de los planes de desarrollo locales en 2008 y la evaluación de la inclusión de estos temas en los mismos para el periodo 2008 – 2011 y 2012 - 2015.

- En los procesos de rendición pública de cuentas territoriales en 2011 y nacional en 2013.

- En 2011: Los jóvenes tienen la palabra.

- En 2013: ciudades prósperas de niños, niñas y adolescentes, redes de veeduría juvenil, semilleros de comunicación y conformación de mesas de participación

de niños, niñas y adolescentes en cumplimiento del Decreto 936 de 2013.

- En 2014: fortalecimiento de instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

- Conformación de 229 mesas de participación.

- En 2014: II Foro Panamericano de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes, realizado en Brasil

El derecho a la participación

Colombia desde su Constitución Política se reconoce como un país democrático, participativo y pluralista que promueve el respeto por la dignidad humana, el trabajo conjunto y la solidaridad entre las personas que lo conforman, todo esto con el fin de conformar una sociedad justa, organizada y en paz. Así mismo, promueve la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes para su armonioso desarrollo en un ambiente de amor, respeto y alegría, dentro de una familia, una comunidad y una sociedad que los respeta, escucha y valora.

Por su parte, el Código de la Infancia y la Adolescencia hace el llamado a toda la sociedad a hacer parte de la promoción y garantía de derechos para niños, niñas y adolescentes y a reconocer la importancia de su participación en todos los espacios en donde estos interactúan, entendiendo que debatir, opinar, concertar, disentir, construir y aportar son todas acciones que contribuyen a la formación de su personalidad, permiten formar un criterio y una perspectiva

Mónica Vega Solano - IEMF



«(...) el Código de la Infancia y la Adolescencia hace el llamado a toda la sociedad a hacer parte de la promoción y garantía de derechos para niños, niñas y adolescentes y a reconocer la importancia de su participación en todos los espacios en donde estos interactúan (...).»



«La participación de la niñez es un valor que abarca todos los programas y se produce en todos los escenarios —desde el hogar al gobierno, desde el nivel local al nivel internacional» (Save the Children, 2005).

sobre su comunidad, hacer parte de un grupo, generar sentido de pertenencia con su entorno y garantizar su desarrollo en el pleno ejercicio de sus derechos. Además, esto contribuye a cualificar la democracia, en cuanto se promueve la participación y la incidencia del conjunto de la ciudadanía.

Por otro lado, se acoge la definición propuesta por Roger Hart, quien afirma que el término *participación* «se refiere de manera general a los procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive. Es el medio por el cual se construye una democracia y es un criterio con el cual se deben juzgar las democracias. La participación es el derecho fundamental de la ciudadanía» (Hart, 1993: 5).

Por su parte, Save the Children plantea que «La participación busca influir en la toma de decisiones y lograr el cambio. La participación de la niñez es la participación informada y voluntaria de todos los niños y niñas —incluyendo a aquellos que

tienen diferentes capacidades y aquellos que están en situación de riesgo— en cualquier asunto que les concierne directa o indirectamente. La participación de la niñez es un valor que abarca todos los programas y se produce en todos los escenarios —desde el hogar al gobierno, desde el nivel local al nivel internacional» (Save the Children, 2005).

Del mismo modo, se acoge la noción que la **participación significativa** alude al reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares activos de derechos, ciudadanos y actores del desarrollo territorial, y a su actuación en la toma de decisiones en todos los ámbitos en los que se desenvuelven: instituciones de cuidado a la primera infancia, instituciones educativas, familias y comunidades y gestión pública. En este último, implica su participación en todo el ciclo de las políticas públicas, a saber: diseño, implementación, monitoreo y evaluación (ICBF, 2014).

Dos razones están a la base de dicha calificación. Primero, re-

conocer como elemento central de la participación aquel que ya aparece en las definiciones previas: las decisiones. Ello sirve para aclarar que ejercicios de simple escucha de opiniones o sugerencias de niños, niñas y adolescentes que luego no tienen el poder de impactar las decisiones territoriales, pueden ser ejercicios o simulacros de la participación, pero obviamente no se trata de una participación significativa.

En segundo lugar, la noción de protagonismo emana de la propia Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en el sentido de que justamente el artículo 12 postula a niños, niñas y adolescentes como «protagonistas de su propia vida para que participen en todas las decisiones que los afecten».

En opinión de Cussiánovich y Márquez (2002: 5-6), «El protagonismo permite retomar la condición de sujeto y actor del niño, de su derecho a la opinión, a tener voz, a participar en todo aquello que le concierne. Pero se trata de un protagonismo que debe constituir también un modo de vida, un estilo, una concepción de la vida en sociedad, de las relaciones que en ella se establecen, una auténtica espiritualidad. Y esto es lo que constituye un objetivo a lograr a través de toda acción, iniciativa o lucha que pretenda inscribirse en el interés superior del niño».

Con esta propuesta se pretende contribuir a que adultos, niños, niñas y adolescentes construyan una nueva forma de interacción de manera positiva, fortaleciendo la capacidad de agencia de ambas partes y reconociendo el valor de dicha interacción y participación en las relaciones. La participación significativa se realiza cuando niños, niñas y adolescentes toman parte en decisiones compartidas con otros en los asuntos que

afectan sus vidas y las de su comunidad. Para que ello sea posible, se requiere una serie de condiciones para rodear el ejercicio y construir la garantía del derecho a la participación.

Reconocimiento de la capacidad de agencia de niños, niñas y adolescentes

Si se les asume como ciudadanos, sujetos titulares de derechos y sujetos políticos del territorio, en virtud de lo expresado previamente, la promoción de su derecho a la participación en todos los ámbitos en los que se desenvuelven, no se puede ordenar como un acto de condescendencia adulta, o como un detalle emotivo en los procesos locales, sino como un proceso formativo de construcción de ciudadanía y como un índice fiel de la calidad de la democracia en el territorio.

Reflexividad en las personas adultas

Llegar a este reconocimiento y promover el «agenciamiento» de niños, niñas y adolescentes en los diversos ámbitos en los que se desenvuelven, implican que las personas adultas se pongan a enriquecer sus concepciones y perspectivas sobre la primera infancia, la infancia y la adolescencia; sus procesos de desarrollo físico, cognitivo, emotivo y expresivo; y sobre los rasgos, metodologías y condiciones de los procesos de participación, por lo cual la gestión del talento humano y los procesos formativos con personas adultas son claves como parte del capital cultural local a construir.

Valoración de la vida cotidiana

Atendiendo a la condición procesual del derecho a la participación («se aprende a participar, participando»), es clave que su

promoción no se destine al desarrollo de oportunidades esporádicas, formales, protocolarias y artificiosas, sino que, en reconocimiento de la vida cotidiana como contexto de comprensión y realización de tal derecho, se oriente a la instauración de prácticas de participación en la cotidianidad de los ámbitos en los que se desenvuelve la vida de los niños y a que los procesos formativos de la subjetividad política y la participación en el ciclo de las políticas públicas no tenga una condición exógena o excepcional, sino que justamente en interacción entre los ámbitos referidos, sea una experiencia posible y cercana para los niños, niñas y adolescentes del territorio.

A las condiciones anteriores, se agregan las propuestas por *Seis claves* (2008), documento desarrollado por la Mesa Nacional de Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes. Con base en ellas es posible plantear que ellos y ellas tienen derecho a participar:

1. **A cualquier edad.** La participación debe promoverse a todo lo largo del ciclo vital, pues cualquier niño, niña o adolescente tiene derecho a participar, de acuerdo con el desarrollo de sus propios intereses, contextos y lenguajes.

2. **En condiciones de equidad.** No hay ninguna condición o situación personal o colectiva —como la etnia, el género, la situación de discapacidad, las afectaciones por el conflicto, entre otras, que pueda usarse como excusa para impedir o limitar su participación. En los casos que se requiera y a partir del enfoque diferencial, se deben tomar medidas afirmativas para posibilitar una participación significativa.

3. **En múltiples escenarios, niveles y formas.** La pluralidad de ámbitos y edades ya señalada requiere metodologías diferenciadas de participación de niños, niñas y adolescentes, «acordes con sus grados de desarrollo, inquietudes, intereses, saberes, formas de expresión y con el grado en que deseen vincularse en los procesos participativos» (Mesa Nacional de Participación..., 2008: 17). Ello implica reconocer, disponer y promover en los diversos procesos a adelantar diversos componentes de la participación:

- **Información.** Derecho a buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea

oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por los niños, niñas y adolescentes (Art. 13 de la cdn).

- **Consultas.** Su metodología debe asegurarles verdaderos espacios de libre expresión, para compartir su opinión con otros y hacerse escuchar.

- **Deliberación.** Oportunidades igualitarias para que sus expresiones, opiniones, acciones y aportes sean analizados, discutidos y valorados por todos los actores implicados.

- **Construcción de consensos.** La inclusión de diferentes opiniones y formas de expresión y la deliberación se orienta fundamentalmente a la construcción de decisiones colectivas para el mejoramiento del bienestar de niños, niñas y adolescentes, y el de sus comunidades y territorios.

4. **En un ambiente favorable.** Es aquel que provee a niños, niñas y adolescentes de vivencias y conocimientos claves para ampliar su capacidad de participar y tomar decisiones con impacto en sus vidas y realidades. Por ello, los espacios, muebles, objetos y metodologías deben ser pertinentes y, al mismo tiempo, flexibles, pues niños, niñas y adolescentes toman parte en su diseño o bien en sus ajustes y cambios, de acuerdo con sus necesidades, intereses y preferencias.

5. **De modo autónomo, integral y continuo.** La participación debe ser un proceso continuo, lo cual quiere decir que debe ofrecer posibilidades y condiciones para que niños, niñas y adolescentes participen en procesos y no solo en eventos puntuales, de acuerdo con sus intereses y su disponibilidad. En el marco de la construcción de ciudadanía y respecto de la gestión pública en los territorios, se espera que, en su calidad de ciudadanos, niños, niñas y adolescentes participen en todo el ciclo de la política pública (formulación, implementación, monitoreo y evaluación).


6. **Con un impacto real.** En consideración de los rasgos ya referidos de una participación significativa, esta debe orientarse no solo a la vivencia de acciones de información, consulta y deliberación por parte de niños, niñas y adolescentes, sino a la generación de dinámicas para que estas experiencias se plasmen finalmente en decisiones y resultados verificables para la garantía de



«No hay ninguna condición o situación personal o colectiva —como la etnia, el género, la situación de discapacidad, las afectaciones por el conflicto, entre otras, que pueda usarse como excusa para impedir o limitar su participación [de niños, niñas, jóvenes o adolescentes]. En los casos que se requiera y a partir del enfoque diferencial, se deben tomar medidas afirmativas para posibilitar una participación significativa».

sus derechos o para el beneficio de sus comunidades. Así, sus perspectivas, opiniones e iniciativas pueden enriquecer de manera cierta tanto las políticas sociales como las de desarrollo de sus territorios.

La participación de niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos en donde se desenvuelven en el territorio, incluyendo todo el ciclo de políticas públicas territoriales tanto generales como específicas sobre la situación de la infancia y la adolescencia, parte no solo del reconocimiento de su ciudadanía, sino de sus valiosos aportes en la transformación de sus condiciones de vida y del resto de la población.

La garantía de una ciudadanía plena se encuentra ligada indiscutiblemente a la generación de capacidades en los individuos y colectivos. Estas capacidades están asociadas a las condiciones de posibilidad que las personas tienen o pueden tener para intervenir y construir sus propias vidas y la de sus colectivos. Asumir la noción de agencia como condición fundamental de la ciudadanía, implica comprender lo político y lo público más allá de los mecanismos y escenarios establecidos formalmente para la participación en los asuntos que interesan tanto al individuo como al colectivo. En ese sentido, se podría afirmar que la participación no se limita a los escenarios y mecanismos formales, sino a todos escenarios de la vida social. 

Alcaldes y gobernadores como agentes culturales ante los nuevos retos de la gestión cultural local

Título I

Principios fundamentales y definiciones

Artículo 1º.- De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. (...):

1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.

Título III

Del fomento y los estímulos a la creación, a la investigación y a la actividad artística y cultural Artículo 28º.

- El gestor cultural. Impulsa los procesos culturales al interior de las comunidades y organizaciones e instituciones, a través de la participación, democratización y descentralización del fomento de la actividad cultural.

Coordina como actividad permanente las acciones de administración, planeación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de las entidades y organizaciones culturales o de los eventos culturales comunitarios.

Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura.

URIEL BUSTAMANTE LOZANO

DIRECTOR ACADÉMICO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MANIZALES

Las recomendaciones que aquí se presentan son el resultado de procesos de reflexiones académicas, investigativas y participativas en torno a la gestión cultural local, y surgen desde los nuevos ámbitos prácticos y necesidades culturales que definen, a su vez, nuevas tareas, compromisos y funciones para el administrador público, considerando que la cultura ha llegado a ser un sector de gran crecimiento e importancia para la construcción y el fortalecimiento de espacios de convivencia y ciudadanía, dimensión clave

en las dinámicas territoriales y el desarrollo socioeconómico local y regional.

Igualmente, el artículo precisa el referente normativo entendido como el conjunto de normas jurídicas que contemplan la organización institucional de la acción cultural; refleja, además, la importancia de la política y la planeación cultural como herramientas que permiten repensar el contexto local y regional a partir de las «materialidades localizadas con alcance global» (Sassen, 2007:280), que proyectan el progreso territorial y contribuyen al desarrollo económico diseñando estrategias que se adaptan a las diferentes necesidades de los municipios y departamentos, «resignificando» los procesos de gestión y administración de la cultura; y, finalmente, registra, desde una honda preocupación, la poca o nula incidencia de los procesos de gestión cultural en el ámbito rural, en comunidades indígenas y afrodescendientes, limitando la institucionalidad cultural y tornando inoperativos los mecanismos de control social para la gestión, en contextos diferentes a los cascos urbanos, relativizando los valores y principios que fundamentan el quehacer cultural.

La normativa para la gestión cultural

Destacar la importancia de conocer y aplicar los referentes normativos y legales que en cultura se han decretado en Colombia,

no solo garantiza la realización de un trabajo en el marco de la ley —es decir, de acuerdo a funciones y responsabilidades que definen y regulan—, también ofrecen el marco operativo de la gestión local y regional de la cultura, dan rumbo a la planeación, definen y establecen las fuentes de financiamiento y brindan contenidos a los procesos de formación a partir de las instancias culturales, los espacios de participación y los procesos de desarrollo institucional definidos en el Sistema Nacional de Cultura.

Así mismo, las disposiciones articuladas con la autonomía que las entidades territoriales poseen para gestionar sus interés, y desde las responsabilidades que asumen los administradores públicos en sus planes de desarrollo, posibilitan el óptimo ejercicio de las plataformas institucionales, la eficiencia y la eficacia administrativa, el fortalecimiento de los procesos de participación y gestión con las comunidades, los creadores y los gestores.

En el referente normativo están expresados los principios, a saber: descentralización, participación y autonomía, y las finalidades que debe seguir el gestor cultural y que entran a incidir directa e indirectamente en el actual proceso de participación, democracia y construcción de ciudadanía.

Cumplir con la normativa no es solo una obligación más que exige la institucionalidad al gestor público de la cultura, genera confianza y seguridad en el mante-



► «La institucionalidad y la población, de manera conjunta, canalizan desde el nivel local hacia el nacional, y viceversa, sus demandas, intereses y potencialidades para contribuir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas culturales». Mincultura. *Herramientas para la gestión pública de la cultura*, P. 48.

Mónica Vega Sobano - IEMP



Mónica Vega Solano - IEMP

► «Es en el municipio y en el departamento donde las políticas culturales adquieren un carácter vigoroso, enérgico y emprendedor, puesto que sus raíces penetran en la realidad territorial concreta, en el diagnóstico de problemáticas y necesidades culturales, en el resultado "de la génesis social, de la mediación de los actores sociales"; razones que justifican al municipio y al departamento como el escenario vital de la gestión cultural».

nimiento y continuidad de los compromisos asumidos, refiere un derecho que le ofrece garantías a los ciudadanos respecto a su responsabilidad política y ética, proporciona instrumentos que aproximan la acción cultural a la vida de los ciudadanos edificando canales de participación y de cogestión, ejes de cooperación y de acción conjunta, y prescribe acciones que se desganjan de los valores institucionales estableciendo, con ello, la mejora de la imagen pública.

Algunos referentes normativos a los que debe atender el gestor público de la cultural en Colombia son:

- Constitución Política de 1991.
- Ley 397 de 1997
- Ley General de Cultura.
- Leyes rectoras de políticas culturales.
- Leyes de incentivos y financiación relacionadas con la cultura.
- Decretos reglamentarios.
- Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).
- Instrumentos internacionales.
- Ley 1454 de 2011 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Objetivos del milenio.
- Ley 715 de 2011 – Sistema General de Participaciones.

La gestión pública local y regional de la cultura va mucho más allá de las disposicio-

nes generales de la norma. La cultura incluida y valorada en al ámbito de la acción pública establece el marco de donde surgen de las políticas de Estado, esenciales en el proceso de transformación de la sociedad; políticas culturales comprometidas con el «desarrollo cultural según los principios de centralización, participación y autonomía», que además de implementar el marco legal y aparato jurídico, fortalecen los sistemas de gestión cultural los cuales se definen en función de los escenarios a intervenir y las acciones a realizar, desde el diseño, ejecución, control, evaluación y socialización de planes, programas y proyectos acordes con las necesidades culturales propias de lo local y lo regional.

Administrar la cultural local

La gestión cultural local requiere del conocimiento y la aplicación de herramientas administrativas que coadyuven al logro de los objetivos y metas trazados por la política cultural, en pro del mejoramiento social y cultural de las comunidades.

Las políticas culturales fortalecen los sistemas de gestión cultural local, generando espacios de reflexión que permiten consolidar propuestas de desarrollo alternativo que trascien-

dan los manejos tradicionales de la cultura, con la participación de las organizaciones sociales para la gestión y los medios de comunicación para el fortalecimiento de la cultura.

La gestión cultural local se constituye sobre las relaciones entre Estado y cultura para el afianzamiento de las organizaciones culturales y comunidades orientadas a la aplicación de estrategias y herramientas administrativas, que posibilitan las dependencias entre la cultura y los factores de desarrollo socioeconómico que proyectan el alcalde y el gobernador.

La gestión cultural local parte, esencialmente, de un reconocimiento del municipio y del departamento, no solo desde el referente político administrativo, sino también como la instancia donde convergen los procesos de gestión de la cultura articulados al desarrollo local y regional, en una concertación entre la comunidad, los administradores públicos y las instancias gubernamentales que gestionan la cultura, propendiendo hacia políticas que definan y estructuren los procedimientos de planeación y participación, donde la comunidad cultural desempeña el papel protagónico en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo culturales municipales y departamentales.

Sin embargo, son pocos los municipios y departamentos que emprenden acciones culturales planificadas, coherentes y articuladas dentro de una política municipal y departamental.

En ese sentido, Fabricio Cabrera M. (s. f.) menciona que «La política cultural que debemos poder gestar colectivamente debe permitir crear entre otras cosas una cultura política que tenga como centro una cultura pública de participación democrática plural, en la que los distintos sectores hagan presencia efectiva con sus intereses diversos, para ser presentados y negociados en la arena política, sin exclusiones».

En este contexto, las políticas culturales municipales y departamentales se deben concebir como una práctica en constante construcción, un proceso que tiende a enunciar problemas nuevos derivados de una construcción interactiva, y por ello se constituyen en alternativas de solución a los problemas más sentidos. Estas prácticas no solo son del orden normativo, también son del orden institucional puesto que la administración de la cultura depende de espacios de acción colectivos y asociativos, lo que implica enfrentar múltiples conflictos e intereses diferentes, desde las orientaciones y restricciones, desde los objetivos, desde la misión y la vi-



Mónica Vega Sobano - IEMP

► «El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos». Ley 397 de 1997, Art. 1.º, numeral 6.

sión, los planes de desarrollo, la gestión y administración, ya que las instituciones movilizan para ello recursos de diversa índole, a saber: inversiones materiales y simbólicas vinculadas con recursos financieros.

De otra parte, la gestión cultural plantea la necesidad de crear y hacer uso de herramientas para implementar los proyectos culturales: inventarios, diagnósticos, métodos de valoración y pago por los bienes y servicios; indicadores sobre el estado de la base cultural, social y económica; procesos de sensibilización y educación; ordenamiento territorial, evaluación del diagnóstico, inclusión de mecanismos de desarrollo, restricciones de uso de los bienes patrimoniales e incentivos para la conservación de la oferta cultural; y, además, comprende las estrategias que movilizan a los actores sociales para promover cambios políticos y sociales.

Es en el municipio y en el departamento donde las políticas culturales adquieren un carácter vigoroso, enérgico y emprendedor, puesto que sus raíces penetran en la realidad territorial concreta, en el diagnóstico de problemáticas y necesidades

culturales, en el resultado «de la génesis social, de la mediación de los actores sociales»; razones que justifican al municipio y al departamento como el escenario vital de la gestión cultural.

Pero el horizonte de actuación de la política cultural requiere de un instrumento administrativo que es la planeación, herramienta indispensable para el gestor cultural local, entendida en dos sentidos: *a)* la capacidad de escoger entre las alternativas la más conveniente, lo cual refiere acciones futuras, y *b)* el proceso anticipatorio de la acción cultural; por ello se entiende como un «proceso de reflexión sobre qué hacer para transformar un presente conocido a un futuro deseado».

Planear implica, entonces, la necesidad de programar, lo que concita a la elaboración de proyectos culturales, fijando metas cuantitativas y cualitativas a cada actividad, previa destinación de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios, así como la definición de los métodos de trabajo a emplear, de tal manera que evidencie responsabilidades e impactos en el contexto local y regional.

Un ejercicio sólido de planeación se extiende al conjunto de los ciudadanos, a los organismos, entes territoriales y a las organizaciones culturales a nivel municipal y departamental, que apunta hacia una realización colectiva. La planeación desde la participación permite alcanzar a una gama más amplia de personas interesadas, en veredas y resguardos, que constituyen municipios y departamentos. El numeral 6 del artículo primero de la Ley General de Cultura es claro en ello:

El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos.

Si se refuerza esta participación, cada municipio y departamento aumenta su peso en las negociaciones con las otras instancias gubernamentales y con otros organismos interesados en el apoyo cultural.

Es aquí donde se deben tener en cuenta los procesos de formación y preparación profesional para asumir los nuevos contextos y retos culturales donde debe hacer presencia la gestión cultural, donde se exige la presencia de un gestor capacitado y comprometido, dotado de los medios y estructuras necesarias para identificar los requerimientos en los nuevos ámbitos de actuación, y de mecanismos que le permitan llevar a cabo los objetivos trazados en el plan cultural, así como aplicar los referentes normativos inscritos en la Ley General de Cultura.

De esta forma, la gestión cultural local surge como respuesta a las necesidades sentidas por creadores, gestores culturales y las comunidades; en ella se reconoce que la labor del gestor y creador cultural no queda reducida solamente a lo instrumental y que, sin importar la instancia desde donde actúen, cada acción que estos ejecuten en función de la cultura, viene a transformar la dinámica social, económica y política de las comunidades.

Así, la gestión cultural local se enmarca en la estructura institucional que busca legitimar, alimentar y multiplicar el quehacer de los gestores y creadores culturales que, tras años de ejercicio práctico, han construido conceptos de gestión cultural, cultura, modelos administrativos, métodos proyectivos, modelos de planeación y mercadeo, lo cuales cobran sentido en el marco de la política cultural.

Ante estos nuevos escenarios, la gestión cultural local requiere que sus acciones se justifiquen conforme a un contexto administrativo y legal que responda, a su vez, a las necesidades sentidas por las comunidades, de investigaciones adaptadas a la realidad que den respuesta con nuevas estrategias a las problemáticas culturales y desde las cuales se ha de motivar, necesariamente, la participación, la colaboración y la convivencia.

Por ello, se requiere ser consciente de la responsabilidad política, social y ética que asumen los gestores públicos de la cultura, puesto que se trata de ir mucho más allá de disposiciones generales de la norma escrita, de una planeación instrumental o del diseño de proyectos abordados simplemente de manera técnica; la cultura desde el ámbito de la Administración Pública se concibe como un horizonte de posibi-

lidades de bienestar social, como una dimensión fundamental en el proceso de transformación de la sociedad; no solo desde el reconocimiento de los buenos deseos de los agentes culturales responsables de la acción cultural, si no desde un plataforma conceptual, metodológica, estratégica, operativa y política, que define lo cultural desde las dinámicas propias de los procesos educativos y las comunidades.

Descentralizar la cultura, una prioridad de los gestores locales

El énfasis en lo local reside en que es el espacio donde se articulan los procesos culturales y de participación social con el territorio. Los agentes culturales locales viven, reproducen y «resignifican» sus prácticas culturales que inciden en el desarrollo social de las comunidades y organizaciones. Esto no quiere decir que estén desvinculadas con los lineamientos que ofrecen las políticas culturales nacionales, estatales o departamentales, más bien estas se apropian, «reinterpretan» o reorganizan a partir de los contextos locales, desde sus necesidades culturales y sus propias perspectivas de futuro.

La gestión cultural local es una herramienta fundamental para el desempeño de creadores y gestores, generando reflexión, debate, conceptualización y posturas críticas propositivas, en torno al grado de compromiso social que asumen los gestores públicos de la cultura con el «desarrollo cultural según los principios de descentralización, participación y autonomía».

Pensar la cultura desde lo local y lo regional implica definir e implementar estrategias que permitan materializar y difun-

dir las intencionalidades de las políticas culturales, al igual que propiciar espacios de formación que fortalezcan el quehacer de los gestores y agentes culturales, ya sea desde el diseño de metodologías y la adopción de herramientas y técnicas adecuadas a los procesos de gestión cultural, así como la planeación, la gestión y el diseño de proyectos.

Dichas estrategias permiten optar por un acompañamiento continuo en lo relacionado con el manejo y resolución de problemas culturales; así mismo, al fortalecimiento de procesos de comunicación y desarrollo cultural en pro del mejoramiento de las organizaciones sociales y de la sociedad en general.

En tal sentido, se presentan estas recomendaciones académicas e investigativas con la intención de incentivar la adquisición de herramientas, técnicas y conceptos que permitan a los gestores públicos de la cultura ganar niveles de comprensión y de lectura, frente a la diversidad cultural en los contextos territoriales y sociales.

De igual modo, buscan desarrollar capacidades para que actúen como mediadores en la participación, el diálogo cultural y la «resignificación» de los procesos de creación y memoria cultural, al tiempo que se articulan a la construcción de lo público, lo democrático y lo participativo, desde una perspectiva de valoración de la diversidad cultural y, con ello, de las relaciones interculturales, por lo tanto, pueden considerarse varias fórmulas y actividades que desde este enfoque se deben tener presente, a saber:

- Integrar la misión cultural (plan de cultura) en la misión global y en las demás misiones sectoriales a nivel municipal y departamental.



«Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias». Ley 397 de 1997, Art. 1.º, numeral 1.

- Prever estructuras de gestión del plan cultural e integrarlas.
- Implementar la estructura administrativa municipal y departamental de cultura (consejos).
- Consolidar la red interna municipal a fin de garantizar la cohesión en los logros de los objetivos, y la coordinación y realización de las acciones, de conformidad con el plan de cultura.

La identificación de nuevos colaboradores y copartícipes, así como la perspectiva de firmas de acuerdos, forman parte de los objetivos corrientemente considerados a la hora de elaborar las políticas culturales municipales y ejecutarlas desde el plan de cultura, cubriendo toda una gama de competencias, servicios, bienes y medios de financiamiento, y de mecanismos permanentes para conocer las necesidades y evaluar la calidad de los productos y servicios culturales de las organizaciones y entidades involucradas.

Los análisis y las interpretaciones sobre los imperativos que hoy se demandan al gestor público de la cultura surgen de consideraciones generales y macroestructurales, que entran a incidir directa e indirectamente en el actual proceso histórico por el que cruza nuestro país. La propuesta de la gestión

cultural local surge como una seria alternativa que convoca a la participación de los diferentes conocimientos, actores y tipos de saberes para superar aquellas influencias negativas, y curar los males que ahora sufre la dimensión cultural en nuestros municipios y departamentos como:

- Insuficiente y poca preparación del recurso humano para gestionar y administrar el área cultural.
- Poca capacitación y profesionalización de creadores y gestores culturales.
- Discontinuidad en los procesos de gestión y planeación cultural (que no dependa de las contiendas políticas locales).
- Poca inversión y apoyo financiero a los proceso de gestión cultural.
- Pocas o nulas relaciones entre el ámbito urbano y rural desde los procesos culturales.
- Inconstancia de los consejos municipales de cultura en sus procesos de participación y de gestión.
- Ausencia de diagnósticos adecuados en materia cultural a nivel municipal y departamental.
- Falta de infraestructura cultural.
- Incumplimiento de las metas y objetivos de los planes de desarrollo municipales y departamentales en materia cultural.
- Los responsables de la cultura son personas cuya formación

no tiene nada que ver con las áreas culturales.

- Superar la visión restringida de la cultura solo para las artes.

- Desconocimiento del marco legal y por ello de los procesos de planeación y gestión cultural.

- Proyectos culturales aislados y dispersos que no se diseñan en el marco de políticas, planes o programas.

- Ausencia de procesos asociativos y organizativos claros entre las diferentes agentes e instituciones culturales, tanto a nivel municipal como a nivel regional.

- Pluriculturalidad que carece de reconocimiento.

Finalmente, la gestión cultural local le hace frente a estos problemas latentes en nuestro contexto, permitiendo a los alcaldes

y gobernadores profundizar los mecanismos de gobernabilidad, desde las interacciones entre los creadores y gestores culturales con la institucionalidad cultural, pues la calidad de las instituciones y la participación influyen fuertemente en el crecimiento, el desarrollo y el bienestar de los municipios y departamentos; ello, no depende solamente de buenos estatutos o planes de desarrollo cultural, sino de buenos gobernantes. **i**

Los derechos de los grupos étnicos en Colombia

Claves para avanzar en el goce efectivo de derechos desde una perspectiva intercultural

CARLOS ALBERTO APARICIO PATIÑO¹

JUAN ALBERTO CORTÉS GÓMEZ²

A nivel internacional el Estado colombiano ha sido reconocido como uno de los que más ha avanzado de manera decidida y acertada en el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, mediante la formulación de políticas públicas especializadas³, marcos estratégicos de política⁴ y planes y programas institucionales.

El esfuerzo por alcanzar de manera progresiva el goce efectivo de derechos de esta población, requiere el concurso y el compromiso en todos los niveles de la Administración Pública bajo los principios de concurrencia⁵, complementariedad⁶ y subsidiariedad⁷, y de los distintos poderes —de

acuerdo con sus competencias. Para poder alcanzar el objetivo trazado es necesario avanzar en tópicos que posibiliten: i) el reconocimiento de los grupos étnicos como sujetos de derechos, ii) la articulación con instrumentos de planificación, iii) la articulación de políticas, y iv) su medición.

Reconocimiento de los grupos étnicos, participación y consulta previa

La Constitución Política de 1991 promueve la protección de los derechos de los grupos étnicos, reconociendo el país como pluricultural y multiétnico⁸. A partir de este hito los grupos étnicos, en tanto sujetos políticos y de derechos, son actores fundamentales en el quehacer de la política pública nacional y territorial, no solo como beneficiarios de las políticas y acciones gubernamentales, sino como agentes que coadyuvan en su construcción.

Este ejercicio de construcción se puede ver claramente reflejado en escenarios de consulta previa y de participación. Dichos espacios, en el marco de la política pública, pueden entenderse como aquellos esce-



Graffiti La Candelaria. Autor desconocido. Foto Mónica Vega Solano - IEMP (2014)

«La Constitución Política de 1991 promueve la protección de los derechos de los grupos étnicos, reconociendo el país como pluricultural y multiétnico» (Art. 7, Constitución Política).

narios de discusión, debate y construcción de iniciativas de política pública generales, donde gracias a la participación activa de los actores sociales pueden vislumbrarse los retos y desafíos en el diseño e implementación de políticas, planes y programas.

Por otra parte, la consulta previa ratificada por Colombia mediante la Ley 21 de 1991,⁹ establece la obligación de «Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».¹⁰ Lo anterior, teniendo en cuenta que cada uno de los grupos étnicos del país (indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y pelenqueras y el pueblo rrom) reglan su cotidianidad a partir de usos y costumbres

¹ Director Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (e).

² Grupo de Asuntos Étnicos - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

³ Decreto 1953 de 2014, Ley 70 de 1993, Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015, entre otras.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 «Prosperidad para todos», Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 «Todos por un nuevo país».

⁵ La Ley 1454 de 2011 «por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones», define la concurrencia como: «La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía».

⁶ *Ibid.* «Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios».

⁷ *Ibid.* «La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la

jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia».

⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 7.

⁹ Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989

¹⁰ *Ibid.* Artículo 6.º.

específicos, que no necesariamente son los mismos de la población mayoritaria. De ahí la importancia de poder identificar con claridad la necesidad de adelantar las consultas previas y concertaciones a las que haya lugar con los grupos étnicos.¹¹

De esta manera la participación, la consulta y concertación con los grupos étnicos por parte de las administraciones territoriales, permite avanzar en la correcta implementación de políticas, planes y programas que, desde un enfoque diferencial, den cuenta de las particularidades de estos sujetos de protección especial constitucional.

Articulación con instrumentos de planificación

La Administración Pública, tanto nacional como territorial, ha dispuesto de instrumentos de planificación que tienen como objetivo planificar y organizar el territorio y el quehacer de las entidades territoriales. Los grupos étnicos a partir del ejercicio de su autonomía han avanzado en el diseño de instrumentos de planificación (planes de vida y planes de salvaguarda¹² para pueblos indígenas; planes de etnodesarrollo y planes específicos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras;¹³ y el Plan del Buen Largo Camino para el Pueblo Rrom) que, a partir de autodiagnósticos, identifican problemáticas particulares y formulan propuestas de desarrollo que atiendan sus necesidades.

Estos instrumentos, los de los grupos étnicos, son el punto de partida para que la política pública y la oferta institucional tengan un referente de necesidades y aplicabilidad. Por ejemplo, en lo referente a la asignación especial del Sistema General de Participaciones, el Decreto 1953 de 2014¹⁴ establece que los resguardos que soliciten el manejo de los recursos deberán anexar a la solicitud un documento que se enmarque

en el plan de vida o su equivalente de cada pueblo, territorio o resguardo, conforme la ley de origen, derecho mayor o derecho propio respectivo.¹⁵

Así mismo, el Acuerdo 17 de 2013 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías,¹⁶ establece que «con el fin de propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, del Pueblo Rrom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, se tendrán en cuenta los planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos, los cuales deben ser concordantes con los ejercicios de planeación regional, y articularse con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales», solo por citar dos reglamentaciones.

De lo anterior, se evidencia la importancia de articular los instrumentos de planificación de las alcaldías y gobernaciones con los instrumentos de planificación de los grupos étnicos.

Articulación de políticas

Las políticas públicas que atienden a los grupos étnicos se han circunscrito en varios sectores, a saber: social, económico, agrario, entre otros. No obstante al sector, y la oferta institucional que se presta, es necesario pensar que el sujeto que recibe la atención es el sujeto étnico (individual o colectivo), siendo necesario avanzar en procesos de política sectorial que permitan la articulación de los esfuerzos institucionales y presupuestales, procurando un impacto positivo en la población.

El plan municipal o departamental de desarrollo debería configurarse como el instrumento articulador de la política, que dé cuenta, a partir de los procesos de caracterización poblacional, de las políticas, planes, programas y presupuestos que atenderán a los grupos étnicos en el territorio.

Si bien cada uno de los territorios posee unas características y dinámicas propias de atención, a la luz de necesidades y pro-

Obra Fernando Melino Acosta. Tinta sobre papel. Cortesía del autor.



► «(...) la consulta previa ratificada por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, establece la obligación de "Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"».

blemáticas, los acuerdos concertados¹⁷ en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 pueden ser indicativos sobre las necesidades y ofertas sectoriales, del orden nacional, a fin de tender puentes sobre oferta programática entre la nación y el territorio.

La política pública con enfoque diferencial permite desarrollar mecanismos de protección de los derechos de los grupos étnicos y poblacionales, e involucrar procesos de adecuación institucional orientados a brindar una atención integral y una oferta pertinente por parte de la entidad territorial.

Medición e indicadores

Uno de los grandes problemas que tienen las políticas públicas actuales versa en que las entidades construyen indicadores generales para dar cuenta y evaluar su quehacer, pero esta generalidad no permite detallar las acciones, presupuestos e impactos que involucran a grupos étnicos; siendo necesario construir indicadores diferenciados, a

11 Siendo necesario que las oficinas jurídicas de las alcaldías y/o gobernaciones adelanten las revisiones normativas y jurisprudenciales sobre la materia. Así mismo es necesario identificar plenamente las autoridades representativas de los grupos étnicos.

12 Ordenados por la Corte Constitucional mediante el Auto 004 de 2009, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.

13 Ordenados por la Corte Constitucional mediante el Auto 005 de 2009, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.

14 «Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

15 Para aquellos resguardos que no soliciten directamente el manejo de los recursos, seguirá aplicando la Ley 715 de 2001.

16 «Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones».

17 Con pueblos indígenas y el pueblo rrom.

la luz de los grupos étnicos que hagan presencia en el territorio, permitiendo con esta sencilla acción identificar el nivel de inclusión del enfoque diferencial étnico en las políticas, así como el presupuesto y el nivel de articulación con los instrumentos de planificación de los grupos étnicos.

Una batería de indicadores que permita establecer el nivel de avance de las acciones adelantadas sobre los grupos étnicos, permitirá:

1. Reportar de manera precisa los avances de las políticas a los grupos étnicos en el marco de la rendición de cuentas.¹⁸

2. Identificar los cuellos de botella que se presentan en la implementación de las políticas para tomar los correctivos necesarios.

3. Reportar a las entidades que soliciten información (en-

¹⁸ 18 Decreto 2641 de 2012 «Por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011».

tidades nacionales, de control, etc.), información desagregada por grupos étnicos.

4. Identificar metas y presupuestos específicos.

El gran aporte de un proceso como el descrito es que permitirá identificar si las políticas, programas o acciones cumplen con los objetivos trazados, y de no ser así, sustentará la toma de decisiones para adelantar los ajustes razonables¹⁹ a la oferta para que la misma sea pertinente.

Conclusión

Los instrumentos de política pública son dinámicos como las realidades que les rodean y los grupos poblacionales que atienden. Pensar los derechos de

¹⁹ Un ajuste razonable se puede entender como «las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular». Ver Ley 1346 de 2009 «Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006».



Grafiti La Candelaria. Autor desconocido. Foto Mónica Vega Solano - IEMP (2014)

► «El plan municipal o departamental de desarrollo debería configurarse como el instrumento articulador de la política, que dé cuenta, a partir de los procesos de caracterización poblacional, de las políticas, planes, programas y presupuestos que atenderán a los grupos étnicos en el territorio»

los grupos étnicos en el marco de las políticas, permite superar una perspectiva de oferta y demanda de servicios y localizarse en el ámbito de los derechos y su goce efectivo. Esta perspectiva recalca la relación derechos-obligaciones entre los ciudada-

nos y el Estado, propiciando un diálogo entre los derechos y la política, identificando procesos estratégicos de atención, de mediano y largo plazo, superando inmediateismos y volcándonos a un proceso concienzudo de planificación. **i**

Colombia, un estado multiétnico y pluricultural

DANILO A. VALBUENA USSA

COORDINADOR GRUPO DE ASUNTOS ÉTNICOS Y POBLACIÓN LGBTI
PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS ÉTNICOS

Con la adopción del modelo de Estado social de derecho a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, Colombia trascendió de la concepción de una sociedad hegemónica y homogeneizante a una pluralista que se deriva de los fundamentos filosóficos del preámbulo y contenidos en los artículos primero y segundo de la carta.

Esta nueva concepción del Estado y la sociedad tiene una de sus más importantes manifestaciones en el principio plasmado en el artículo 7 que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, el cual, ha constituido un enorme reto que conlleva modificar prácticas discriminatorias y excluyentes para transformarlas en nuevas formas de relacionamiento con sectores de la sociedad que conciben de manera diferente al mundo y a la sociedad.

El desarrollo y materialización del principio constitucional referido ha tenido grandes implicaciones, entre ellas: i) reconoci-

miento de derechos especiales para los grupos étnicos, ii) adecuación institucional para atender las demandas que se derivan del ejercicio de esos derechos especiales y iii) la adopción de políticas públicas diferenciales para la atención a estos sectores poblacionales.

Es importante detenernos en la primera consecuencia del principio contenido en el artículo 7 constitucional, que implica no solo la obligación de reconocer sino también la de proteger la diversidad étnica y cultural, mediante la adopción de normas constitucionales, legales y reglamentarias que garanticen el

goce efectivo de los derechos a los grupos étnicos como sujetos colectivos de la titularidad de los mismos y que, igualmente, conlleva la responsabilidad de las autoridades en su garantía.

Nos referiremos a algunos de los principales derechos reconocidos a los grupos étnicos cuyo ejercicio y garantía corresponden a las autoridades de los diferentes niveles y, en particular, a las de las entidades territoriales.

La consulta previa, libre e informada

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Traba-



Mónica Vega Solano - IEMP

► «Pueblos indígenas como los Wayuu, Wounaan, Emberas, Yukpas, Zenues, Kankuamos, Kogui, Arhuaco y Chimilas así como los pueblos afrocolombianos de Choco, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Bolívar, Córdoba, Magdalena entre otros, señalan expresamente que la consulta previa es uno de los derechos más vulnerados, afectando su territorio, su permanencia y existencia, y agravando su situación histórica de exclusión y discriminación estructural». Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Voces y palabras mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. 2013.

jo (oit) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, incorporado al ordenamiento jurídico interno del Estado Colombiano mediante la Ley 21 de 1991, reconoce diferentes derechos a los pueblos indígenas y, por disposición jurisprudencial de la Corte Constitucional, se extiende a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y la comunidad gitana o pueblo Rrom

La citada convención reconoce un mecanismo especialísimo para garantizar el derecho a la participación de los pueblos y comunidades étnicas a través de la consulta previa, libre e informada, especialmente en dos casos a saber: a) Cada vez que se prevea la adopción de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los grupos étnicos (artículo 6.º), y b) cuando se vayan a adelantar proyectos o programas de prospección o explotación de recursos ubicados en las tierras de los grupos étnicos o cuando se ejecuten obras o actividades cuya área de influencia afecten sus territorios (artículo 15).

Un ejemplo puede ser la formulación e implementación de los planes de desarrollo, departamentales o municipales, que se adoptan mediante ordenanza o acuerdo, los cuales, deben ser consultados si afectan directamente a grupos étnicos de la respectiva entidad territorial.

Sistema General de Participaciones (SGP)

Conforme a lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política, desarrollado mediante las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2017, los resguardos indígenas tienen derecho a participar de los ingresos corrientes de la nación mediante el SGP. Los recursos destinados a los resguardos indígenas serán administrados en cuentas separadas por los alcaldes y los gobernadores de los municipios y los departamentos en los que se encuentren ubicados los resguardos indígenas, previa suscripción de convenios con la respectiva autoridad tradicional.

Recientemente, el Gobierno nacional, una vez agotado el respectivo proceso de consulta previa, expidió el Decreto 1953 de 2014 mediante el cual se prevé el traspaso progresivo de la administración de los recursos del SGP a las autoridades de los resguardos indígenas. Es importante que los alcaldes y gobernadores estudien esta norma para conocer las condiciones en que se realizará esta transición.

Derecho a los servicios de salud y educación pertinentes

Tanto la Ley 100 de 1993 como la Ley 115 de 1994 prevén la adopción de sistemas

especiales en seguridad social en salud y educación para los grupos étnicos; estas disposiciones han sido desarrolladas mediante otras normas como la Ley 691 de 2001 y el Decreto 804 de 1995, a través de las cuales se reglamentó la participación de los grupos étnicos en los servicios de seguridad social en salud y de educación, respectivamente. Es importante señalar que las normas antes señaladas les asignan a las autoridades territoriales obligaciones especiales para la prestación de estos servicios.

De otra parte, el Decreto 1953 de 2014 antes citado, también establece la asunción progresiva de la prestación de los servicios de salud y educación por parte de las autoridades indígenas en sus territorios.

Derechos de la víctimas pertenecientes a grupos étnicos

El Gobierno nacional en ejercicio de las facultades que le otorgó el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, y previo proceso de consulta previa, expidió los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del 9 de diciembre de 2011, mediante los cuales se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas; las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras; y a la comunidad gitana o pueblo Rrom.

En estas disposiciones se establecen competencias y responsabilidades a cargo de las entidades territoriales en cabeza de los alcaldes y los gobernadores, las cuales deben ser rigurosamente atendidas.

Finalmente, este ente de control mediante la Resolución n.º 370 del 20 de diciembre de 2007 adoptó la Política Preventiva de la Procuraduría General de la Nación en Materia de Derechos de los Grupos Étnicos, a través de la cual se establecen las pautas de actuación que deben seguir los servidores de la institución para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos reconocidos a estos sectores poblacionales, adelantando las actuaciones que en el marco de las competencias corresponda para tal fin. ⓘ

La discapacidad, un asunto de política pública

WALTER RAFAEL AZULA TRAJANO

COORDINADOR INVESTIGACIONES DIV.

INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

Hablar de discapacidad hoy en día, concita un abanico interesante de posibilidades, máxime cuando a veces se suele creer que la discapacidad es una categoría homogénea construida políticamente para entrar a resolver las necesidades de este grupo poblacional.

Sin embargo, frente a la «discapacidad» podemos aducir que aunque el término ha hecho carrera institucional para el tema de las políticas públicas, esta no tiene de ninguna manera un carácter universal ni homogéneo, pues a lo largo de la historia dichas poblaciones han transitado en discursos hartamente disímiles, que van desde la eliminación física, pasando por la compasión cristiana y más recientemente miradas de corte biomédico y socioantropológico han tejido los últimos discursos. En este sentido, tampoco el carácter homogéneo es consubstancial al término, pues hoy se estiliza bajo el enfoque de derechos y la perspectiva diferencial, que cada una de las limitaciones contenidas en el concepto de discapacidad tiene necesidades particulares y de la misma forma deben diseñarse o formularse sus soluciones.

A lo largo de la historia nacional lo que se advierte es que la incorporación de estas personas a los campos socialmente

dispuestos como la educación, el trabajo, la cultura y el ámbito político ha sido de manera individual e iniciativa propia, abriendo camino dentro de los esquemas convencionales de la normalidad y pasando muchas veces, y durante largos periodos, en un completo anonimato.

Estas formas tradicionales de ir siendo en el mundo han teñido los episodios durante casi todo el siglo XX, y tan solo hacia finales del mismo el Estado ha sido receptivo a estas formas íntimas de construir vida, y a partir de la década del noventa ha querido darle un estatuto normativo diferente, en el que el Estado juegue un papel protagónico de visibilización de este grupo poblacional, consagrando una serie de derechos que ya venían siendo ocupados y ejercidos por la fuerza individual de las personas, pero que hoy, a la luz de la legislación, resultan una interesante constatación de estos derechos.

El país desde la última década del siglo ha venido legislando y garantizando a las personas con discapacidad el cumplimiento de sus derechos, y podríamos decir que ya para nadie en materia de políticas públicas el tema es desconocido, pues mucho se ha avanzado al respecto.

No obstante, y a pesar de nuestra democracia tan joven y frágil, la sociedad civil como un acontecimiento reciente en las democracias modernas está en construcción y sus vínculos sociales, políticos y culturales

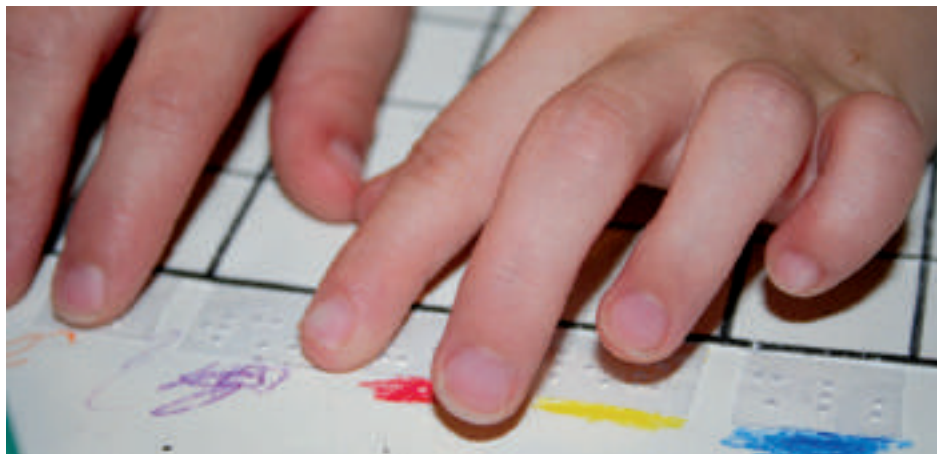
son todavía incipientes. Esto, tratándose de la población con discapacidad es un hecho empírico fácil de comprobar. La invisibilidad normativa y práctica por la que han transitado estos grupos ha retardado en ocasiones las formas organizativas que pudieran haber contrarrestado desde un principio esos anonimatos, y las nuevas agremiaciones y formas asociativas son todavía vulnerables a las dinámicas sociales del país.

Nueva línea de investigación en el IEMP

En el IEMP, y desde la línea de investigación en discapacidad y derechos, se llevó a cabo una corta investigación en el 2014 sobre las formas de organización social de las personas en condiciones de discapacidad y su incidencia en política pública. Esta investigación se realizó en cinco ciudades capitales de Colombia (Barranquilla, Pereira, Cali, Villavicencio y Bogotá), y como el tema proponía establecer las relaciones entre las organizaciones sociales de discapacidad y la política pública, el escenario más idóneo para observar dichas relaciones fueron los comités locales y departamentales de discapacidad, creados por la Ley 1145 de 2007, por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (SND).

El estudio mencionado arrojó algunos hechos de gran importancia. El primero es la poca capacidad organizativa de las personas en condición de discapacidad. Esto puede explicarse por cuanto la tradición en organizaciones sociales de la sociedad civil en general es muy reciente y poco fuerte, y la población discapacitada en esta dinámica social no resulta una excepción, máxime cuando las experiencias en este campo son más de orden individual que colectivo.

En segunda instancia se estudia la dinámica interna y los alcances políticos y sociales de los comités locales y departamentales de discapacidad, su representatividad y legitimidad, su incidencia en las políticas públicas tanto locales como departamentales, así como su continuidad tanto en el equipo participante como en las tareas propuestas y desarrolladas.



Jacque Stengel - Recuperado de (2015, 21 de octubre) <http://es.freemages.com/photo/braille-1...>

► «Las Secretarías departamentales, distritales y municipales de salud y las direcciones territoriales de Seguridad Social son las entidades gubernamentales que deben responder a nivel territorial por la atención en salud de las personas con discapacidad». Las de educación, por su parte, deben brindar la «(...) atención educativa de las personas con discapacidad. Sin embargo, todas las demás secretarías (...) cultura, transporte, desarrollo social, entre otras, deben integrar sus acciones en discapacidad dentro de los comités territoriales de discapacidad». Recuperado de (2015, 21 de octubre) <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-320772.html>

Aunque los comités de discapacidad son recientes en aparición en el concierto de las políticas, lo que se observa es que estos se mueven al compás sobre todo de los intereses de los grupos regionales que buscan un espacio de poder en las administraciones, llámese alcaldías o gobernaciones.

Como la población en situación de discapacidad es, en la mayoría de los casos, frágil organizativamente y, por ende, sin una proyección clara en materia de política pública, la representatividad y la fuerza de decisión en los comités la ocupan las fundaciones que son organismos no gubernamentales (ONG) con capacidad para prestar servicios de rehabilitación en las regiones, y en este sentido, mostrar resultados ante la administración local que viendo este escenario dan continuidad en contratos acciones. Pareciera que en las grandes capitales del país la dinámica de los comités no está tan permeada de la política local y se advierte un trabajo más técnico de largo plazo.

En tercer lugar, otro aspecto que surgió de la investigación y de las entrevistas que se realizaron como parte del trabajo de campo a miembros de las organizaciones de discapacidad, es el de la poca claridad y transparencia interna de las organizaciones a la hora de elegir sus representantes. En ocasiones las disputas entre las organizaciones y sus



► En la imagen lengua de señas, «Sistema de comunicación convencional propio de la comunidad sorda». Ver más en <http://www.ucn.edu.co/e-discapacidad/Documents/36317784-Diccionario-lengua-de-senas.pdf>

miembros están atravesadas por exigencias puramente de orden particular y personal, sin poder conectar estas con acciones de más largo plazo en los comités. Esta fragilidad cuestiona entre los mismos participantes la legitimidad de los miembros representantes.

Este trabajo de investigación sigue dando muchas luces al respecto de la problemática social que enfrenta la población discapacitada del país, en relación con el ejercicio de las políticas públicas, y sea este el momento más propicio, posterior a los comicios electorales, para hacer un llamado a la sociedad civil y a las nuevas administraciones de todo el territorio nacional, a aunar esfuerzos en forta-

lecer los comités locales de discapacidad como una herramienta política capaz de incidir en los planes de desarrollo locales y regionales, con el fin de garantizar la continuidad de las acciones y aspiraciones de esta población.

También, vale la pena en este marco político que los nuevos elegidos incorporen en sus agendas de trabajo las acciones y las estrategias más adecuadas para fortalecer las organizaciones sociales de discapacidad, cualificando no solo su formación política sino su proyección social, cultural y económica para hacer de estas asociaciones ejercicios viables de construcción de ciudadanía y dignidad humana. **i**

La conciliación en equidad, un Mecanismo Alternativo de Solución de Conflicto (MASC)

Breve recopilación de un ejercicio interinstitucional exitoso, período 2007 - 2015

MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.¹

«Antes de ser un conciliador era una persona, ahora que concilio soy otra; acercarme a la gente de otra manera me ha ayudado a comprenderme me-

mor a mí mismo y a los demás» (conciliador).

Concebido como un proyecto interinstitucional articulado y mancomunado, a partir del año 2007 el Ministerio de Justicia y del Derecho² y el Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación,³ decidieron unir esfuerzos con miras

a impulsar una serie de acciones tendientes a fortalecer el diseño y el desarrollo de la política pública de la conciliación en equidad⁴ —y en menor proporción la de la conciliación en derecho, cuya responsabilidad le compete a la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.⁵

La dinámica empleada se ha venido implementando en tres niveles concatenados y articulados, sostenidos en el tiempo; a saber:

¹ Antropólogo con estudios en derecho de la Universidad de los Andes; minors en economía y derecho, especialización en derecho de menores, master en psicología de la AIU. Actualmente coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSPA y OSRPA), y del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia Comunitaria (JFC) del IEMP. Ha publicado cuarenta y dos libros sobre temáticas de infancia, justicia en equidad, Sistema Penal Acusatorio, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, reubicación rural, delitos sexuales, tribus urbanas y conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario.

² Para este entonces, Ministerio del Interior y de Justicia.
³ Dependencia académica de la Procuraduría General de la Nación, creada mediante la Ley 201 de 1995, a la luz de la nueva Constitución Política de Colombia. Nace como una Unidad Administrativa Especial con carácter académico y con las funciones de asistir al procurador en el desarrollo de programas de capacitación orientados a favorecer la calidad administrativa, y a facilitar el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de los distintos grupos

existentes en la sociedad colombiana.
⁴ Creado mediante Ley 23 de 1991.
⁵ Del Ministerio del Derecho y de Justicia.

Instándina imagen Diccionario básico de la lengua de señas colombiana. Inscr (2006)

- Diagnóstico de la figura de la conciliación por medio del estudio y el análisis de las características de sus operadores *per se*, del mismo ejercicio de la figura, y del papel de las instituciones vinculadas a su formación, promoción, aplicación, evaluación, etc., tales como alcaldías, cámaras de comercio, universidades, agencias internacionales, etc.

- Elaboración y constante retroalimentación del Marco de Implantación de la Conciliación en Equidad (MICE), que conforma el soporte básico de la política pública de la figura.

- Aplicación de las recomendaciones realizadas obtenidas con base en los estudios realizados.

- Los logros obtenidos y la continuidad de este esfuerzo ha sido posible gracias a la disposición institucional manifiesta para con ello, así como de las personas quienes por un lapso de ocho años nos hemos mantenido al frente de dicha tarea, como un ejemplo de *buena práctica*.

- Bajo esta luz, los documentos producidos en este lapso de tiempo permitieron diagnosticar, medir la figura e impulsar acciones en 21 departamentos⁶ y en el Distrito Capital (D. C.), visualizados por medio de cuatro obras publicadas, más una que se encuentra en proceso de redacción:

- *Cantores de letras. La conciliación en equidad y en derecho (justicia de paz, mediación y promoción)*. IEMP - Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) - Fundación Antonio Restrepo Barco. 2008.⁷

- *Danzas de Convivencia. La conciliación en equidad, perfiles, política pública y salud mental: aportes para un crecimiento fortalecido*.

Acercamiento a la conciliación en derecho. IEMP – MIJ. 2009.⁸

- *Del espejo al reflejo. La conciliación en equidad, selección, competencias, movilidad y otros aspectos*. IEMP - MIJ. 2011.⁹

El daño oculto. Bienestar, salud mental y política pública en trabajadores del sector justicia; estudios de casos: la conciliación en equidad, el conflicto armado y los delitos sexuales. IEMP – Ministerio de Justicia y del Derecho. 2012.¹⁰

- *El efecto retorno. Política pública de la conciliación en equidad, avances y debilidades*. En proceso de publicación.¹¹ Previsto para principios del 2016.

Entre una multiplicidad de factores hallados y debatidos, esta labor facilitó evidenciar y abordar tres gruesas líneas de trabajo; a saber:

Fortalecer la idoneidad del proceso de selección y de formación de los futuros potenciales conciliadores. Frente a ello se halló en un principio marcadas dificultades en materia de competencias y de salud mental de los conciliadores nombrados en el período 1991 – 2006, situación que se remedió por medio de filtros psicosociales e institucionales de evaluación y de selección.

Lograr un apoyo sostenible en el tiempo de la institucionalidad al conciliador en equidad, situación con respecto a la cual aún perduran múltiples fallas, considerando la no obligatoriedad de los municipios de apoyar la figura.

Optimizar la capacitación de los operadores en el espacio y en el tiempo. Frente a ello, se ha implementado un nuevo modelo de capacitación que

pretende extender la vida útil del conciliador en el tiempo, la cual hasta el 2009 era de tres años y medio promedio, producto de los desvanes que se tenían con anterioridad.

Una de las grandes limitaciones observadas en el proceso de expansión de los MASC, descansa en la percepción cultural que de los mismos suelen tener las comunidades; mientras la conciliación en derecho recibe un mayor respaldo por sus «visos de legalidad» soportada por su remisión al derecho, la conciliación en equidad aún requiere mayor promoción y reconocimiento, por el mero hecho de descansar en un acuerdo de partes establecidos sobre una base cultural de la convivencia.

De esta manera, se ha logrado avanzar sustancialmente en el tema gracias al establecimiento de pautas determinadas por medio de estudios técnicos científicamente soportados; no obstante el camino es aún largo.

¿En este momento, cuáles son las metas cuyo logro resulta apremiantes?

Entre múltiples otros aspectos, resulta a corto y mediano término necesario propender por uniformizar aún más los procesos de capacitación de forma sostenida en el tiempo para operadores ya nombrados, impulsar un sistema de monitoreo de calidad que permita constantemente retroalimentar la formación, progresivamente masificar el uso de la conciliación evidenciando su utilidad por medio de resultados debidamente publicitados, generar incentivos para los conciliadores en equidad en consideración que el ejercicio de esta figura no acarrea el pago de remuneración alguna, modificar la Ley en aras de facilitar la aplicación de sanciones de forma ágil y oportuna.

¿Quiénes son los mejores jueces de la figura? Las comunidades, de ahí la importancia de garantizar cada vez una mejor calidad en la atención, en su utilidad y reconocimiento por los entes judiciales.

Este es el reto. 



► «La Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho coordina la implementación de las iniciativas de Conciliación en Equidad con alcaldías, gobernaciones, organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación internacional», mediante el «Acompañamiento técnico y operativo para implementar y garantizar la sostenibilidad de la conciliación en equidad y el uso adecuado de recursos de inversión y funcionamiento en difusión y capacitación y selección de los candidatos a conciliadores en equidad». Recuperado de (2015, 16 de octubre) <http://www.portalterritorial.gov.co/moi.shtml?apc=i-x;x;x-73370&x=76726>

Recuperado de (2015, 16 de octubre) <http://conciliacion.gov.co/porta>

⁶ De los 32 que consta el territorio nacional.
⁷ Álvarez-Correa M, Moreno C, Rodríguez M, Mendoza V, Louis E, et al.

⁸ Álvarez-Correa M, Rodríguez M, Moreno C, Valencia O, Mendoza V, González J, et al.
⁹ Álvarez-Correa M, Valencia O.L, Mendoza V, González J.
¹⁰ Álvarez-Correa M, Valencia O.L, Bocanegra D.
¹¹ Álvarez-Correa M, Pulgarín F.

Elementos de derecho disciplinario

JOSÉ RORY FORERO SALCEDO¹

Las siguientes líneas, cuyo contenido en esencia representa una aproximación al título, son resultado de una serie de reflexiones propiciadas en el ámbito laboral y académico, a propósito de la formación ética de los servidores estatales, y se erigen como una pequeña aportación que busca la excelencia de la Administración Pública, desde la óptica del derecho disciplinario, en tanto nueva área del conocimiento jurídico en Colombia, inspirada en los principios que guían la función pública.²

Bajo esta perspectiva, van dirigidas en especial a los nuevos servidores públicos del orden territorial, y particulares en ejercicio de funciones públicas; y en contexto persiguen como objetivo genérico contribuir a la pedagogía constitucional y disciplinaria, en el entendido de que el servidor público tiene derecho a recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones, pero correlativamente asume el deber de capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función.³

Así las cosas, pasaremos revista a los conceptos de derecho disciplinario, y a las categorías que ha venido construyendo en aras de su debida operatividad racional, tales como el control, la potestad, el debido proceso y la responsabilidad disciplinaria. Finalizaremos con una o más reflexiones a modo de corolario.

¹ Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid (España). Estudios avanzados en derecho constitucional en la misma universidad, especialista en derechos humanos y en derecho público. Tratadista, conferencista y catedrático en pregrado y posgrado. Colaborador en la Red de Formadores del IEMP de la Procuraduría General de la Nación. Asociado del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario (I.C.D.D.) y colaborador en el Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario. Investigador del Grupo Derecho Penal, Derecho Disciplinario y Derechos Humanos, categoría A de Colciencias, adscrito a la Universidad Libre de Colombia, con el proyecto de investigación Vicesitudes del Derecho Disciplinario. Ha desempeñado su labor en el ministerio público, Personería de Bogotá, y en la rama judicial como magistrado auxiliar.

² Sobre ordenamiento territorial, consultar *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Capítulo escrito por el autor de las presentes líneas: *de los Municipios*. Convenio, Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Colombia) y Junta de Andalucía en España. Programa de Cooperación Internacional. 2007.

³ Los comentarios y planteamientos esbozados en este artículo han sido respetados, sin comprometer con la publicación posiciones institucionales. La bibliografía se cita en las notas a pie de página y corresponde en esencia a libros y artículos publicados por el autor.

Derecho disciplinario

De antaño, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho disciplinario, fundamentado dogmáticamente en la teoría de las relaciones especiales de sujeción,⁴ es consustancial a la organización política y «(...) absolutamente necesario en un Estado social de derecho, por cuanto busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la Administración pública», así como asegurar a los gobernados acorde con el principio democrático, que la función pública será ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados.⁵

Teleológicamente, busca garantizar la eficacia administrativa, así como la legalidad, la responsabilidad y la imparcialidad, en aras de cristalizar el servicio a las personas, materializando el interés general, pues tiene como objetivo ante todo mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración, y de ahí la obligatoriedad de los servidores estatales de conocerlo preventivamente, pero también, y ante la presencia de conductas contrarias al deber ser, examinar cómo se aplica su potestad en tanto derecho-deber del Estado, acorde con un sistema sustancial y procedimental que establece, de una parte, las faltas disciplinarias, las personas responsables, las sanciones y la extinción de su responsabilidad, y de otra, las reglas de juego necesarias para la debida tramitación del expediente disciplinario, a fin de que el instructor u operador jurídico, una vez tenga certeza sobre la comisión o no de la falta, emita el correspondiente juicio valorativo, previa actividad probatoria, que lo llevará a sancionar o exonerar, y de esta manera materializar el valor superior de la justicia disciplinaria.⁶

⁴ Así en, Estado constitucional, potestad disciplinaria y relaciones especiales de sujeción. Colección de Derecho Disciplinario, número 15, Procuraduría General de la Nación, IEMP, 2008.

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-028 de 2006 y C-280 de 1996. Y en lo que atañe a la problemática de los derechos humanos en Colombia: «Carácter utópico de los derechos humanos dentro de sociedades en transición». Revista Nueva Época. Universidad Libre de Colombia. 2013.

⁶ Sobre el particular *De las pruebas en materia disciplinaria*, 1.ª edición, 2000; reimpresión, 2001; 2.a edición, 2004; 3.a edición, 2005, y 4.a edición, 2007, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

En este contexto, adquiere su máxima importancia el núcleo del constitucionalismo contemporáneo, determinado por los valores, los principios, las garantías, y los derechos y deberes fundamentales de los servidores estatales, y en particular el debido proceso, como límite y control ante la extralimitación en el ejercicio de la función disciplinaria, en cuanto garantías constitucionales en dicho ámbito, que emergen ante la tensión constitucional permanente a que se enfrentan los operadores en este campo, entre la *potestad sancionadora de la Administración Pública* que conlleva *per se* unos fines precisos, su buena marcha; y de otra parte, la dignidad humana del sujeto disciplinable, en tanto valor supralegal que determina que quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente del ser humano.

Control disciplinario

Así las cosas, surge el control disciplinario⁷ en cuanto categoría que desempeña un papel fundamental en el Estado constitucional,

⁷ Una primera aproximación en el artículo «Control disciplinario, clave para un Estado participativo», *Guía Laboral y de la Seguridad Social*, Grupo Ecomedios, Colombia, 2001, PP. 58 y 59.



▶ José Rory Forero fue condecorado en el año 2014 con el Mérito a la Excelencia Académica del IEMP, al ser evaluado por los participantes de los procesos de capacitación del Instituto como el mejor docente. A su lado Luz Karime Saabi, asesora del IEMP en el área de comercialización.



Mónica Vega Sobano - IEMP

▶ «(...) los particulares sometidos a una relación general de sujeción, solo son responsables por infringir la Constitución y las leyes, en tanto que los servidores públicos insertos en una relación especial de sujeción, lo son por la misma causa y además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

social y democrático de derecho, pues conlleva una actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines esenciales y está determinado por una serie de principios que constituyen la guía permanente en el actuar de los servidores públicos, como *conditio sine qua non* para materializar los objetivos propios de la Administración Pública, traducidos en servir con objetividad a los *intereses generales* y actuar de acuerdo con los principios de *eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación*, con sometimiento pleno a la Constitución y a la ley.⁸

Recordemos que en el Estado colombiano existen dos modalidades de control disciplinario.⁹ El externo, con ejercicio preferente, desplegado por el ministerio público, representado a su turno por la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales en el orden territorial. Y el control disciplinario interno, que es desarrollado por la propia Administración, a través de los órganos de control interno disciplinario.

⁸ La temática en *Ensayos sobre derecho disciplinario*, Obra Colectiva, tomos I y II, Ediciones Nueva Jurídica, 2010 y 2011. Bogotá - Colombia.

⁹ Para mayor profundidad sobre el tema, el texto *Manual de derecho disciplinario de los servidores públicos y particulares disciplinables. Análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal de la Ley 734/2002*, del 5 febrero. (Código Disciplinario Único), Casa Editorial Grupo Ecomedios, 2003.

El Consejo Superior de la Judicatura, hoy Comisión Nacional de Disciplina Judicial, como máximo ente de la jurisdicción disciplinaria, ejerce de manera exclusiva el control disciplinario respecto de los funcionarios y empleados de la rama judicial sin fuero constitucional, y en relación con los abogados en el ejercicio de su profesión.

Ahora bien, no obstante el mandato superior que determina el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de *mérito y capacidad*, y de existir un estatuto disciplinario que regula el sistema de derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, en tanto garantías mínimas para que opere la imparcialidad en el ejercicio de la función pública, la Administración en el engranaje propio que la caracteriza, entraña a manera de antítesis, la verificación de una serie de procesos que, en ocasiones, desencadenan en fases de descontrol o anormalidad por desconocimiento e infracción de los postulados vistos.

Cuando tal circunstancia se verifica por parte de los servidores estatales, léase funcionarios públicos y particulares que ejercen funciones públicas, bien sea por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, nos

encontramos en presencia de la falta disciplinaria, originada por flagelos como la corrupción,¹⁰ la ineficacia, la ineficiencia, la irresponsabilidad, la impunidad, que traduce ausencia en la *excelencia* que ha de caracterizar a la función pública y obliga a que la Administración a través de la potestad disciplinaria correctiva, demande la responsabilidad del servidor público sometido a la especial relación de sujeción, por el incumplimiento de sus deberes funcionales, aclarando que la acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir en la comisión de la falta.¹¹

Potestad disciplinaria

En este orden de ideas, emerge la potestad disciplinaria como realización del control disciplinario y capacidad otorgada a los órganos de control externos e internos, y a la jurisdicción disciplinaria, que los faculta para investigar las conductas generadoras de faltas disciplinarias y para aplicar las sanciones o correctivos a los servidores responsables de infringir el respectivo código, ostentando tal potestad un doble carácter: *preventivo y ejecutivo o correctivo*.¹²

La fase preventiva se concreta dando a conocer las reglas de juego que existen dentro del binomio *servidor público-administración*, actividad en la que la propia Administración juega un papel fundamental, para que este tenga

¹⁰ Así, en el artículo «Alternativas constitucionales para enfrentar la corrupción administrativa en Colombia», *Revista Nueva Época*, número 16, de la Corporación Universidad Libre, 2002; así como en *Lecciones de derecho disciplinario*, Obra Colectiva, volumen 12, de la Procuraduría General de la Nación, IEMP, 2009.

¹¹ Relacionado con la categoría alemana de las relaciones especiales de sujeción, mi posición doctrinal en *Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal*. Procuraduría General de la Nación. IEMP. Memorias de congresos internacionales.

¹² Para un mejor entendimiento los textos sobre la temática *Vicisitudes del proceso disciplinario*, publicados por la Personería de Bogotá D. C. Primera y segunda edición, 1998 y 2000, respectivamente.

conocimiento, y tome conciencia de lo que implica el ejercicio de la función pública y de la ilicitud disciplinaria y entienda que la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones genera la falta disciplinaria, derivada del incumplimiento de unos deberes especiales que asume el servidor público, dada la especial relación de sujeción que lo une con la Administración, y que ha de cristalizar en tanto representa el deber genérico superior de materializar los fines esenciales del Estado colombiano.

Esto es, «(...) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo»; máxime que las autoridades de la república por mandato supralegal, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.¹³

Debido proceso disciplinario

El carácter ejecutivo o correctivo de dicha potestad se realiza en el proceso o expediente disciplinario, actividad que al limitar derechos fundamentales¹⁴ busca

¹³ En relación con los deberes como asignatura pendiente del Estado colombiano. Una mirada constitucional veinte años después. Capítulo «Derechos y deberes en la Constitución de 1991». Departamento de Publicaciones de la Universidad Libre. 2011. Bogotá-Colombia.

¹⁴ A propósito del tema, el artículo «Garantía de los derechos fundamentales en el ámbito del Estado constitucional español y colombiano», *Revista Nueva*

que el expediente se tramite previo el agotamiento de las etapas consagradas en la ley disciplinaria, respetando la garantía constitucional de un debido proceso.¹⁵

Recordemos la garantía a no ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente, y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; a que se le aplique la ley permisiva o favorable, aún cuando sea posterior, respecto de la restrictiva o desfavorable; a que se presuma su inocencia mientras no se le haya declarado judicialmente culpable; el derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, resultando nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.¹⁶

Lo anterior para que las sanciones o correctivos disciplinarios, que van desde la destitución e inhabilidad general, suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, suspensión, multa y amonestación escrita, e impuestas una vez que se compruebe la existencia de la falta disciplinaria, se entiendan no como una represalia del Estado constitucional, sino como una expresión de la justicia disciplinaria, ya en sentido formal o material, pero en todo caso justicia bien administrada.

Responsabilidad disciplinaria

Por último, es preciso articular estos institutos jurídicos que ha venido construyendo la dogmática constitucional, con la categoría de la responsabilidad disciplinaria de los servidores estatales, de claro raigambre supralegal, por resul-

tar consustancial a la función de control disciplinario del Estado, y es por tal razón que al ostentar dicha calidad, la Constitución, fundamento del *Estado constitucional, social y democrático de derecho* que rige a Colombia, impone a los servidores el deber especial reforzado de cumplir con igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, la función pública encomendada.

Basta con observar el aludido principio de responsabilidad, génesis de tan importante instrumento dogmático, según el cual los particulares sometidos a una relación general de sujeción, solo son responsables por infringir la Constitución y las leyes, en tanto que los servidores públicos insertos en una relación especial de sujeción, lo son por la misma causa y además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Como se observa, el concepto tiene una nítida lectura desde el prisma constitucional, tanto así que el constituyente de 1991, estableció como un imperativo que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la de los particulares que desempeñen funciones públicas, y la manera de hacerla efectiva; de donde se desprende la garantía de reserva de ley en materia disciplinaria, que aunada a los principios de tipicidad, de ilicitud sustancial, de culpabilidad, de proporcionalidad, de *non bis in idem*, entre otros, representan claros fundamentos constitucionales para la formulación de un Código General Disciplinario para Colombia, en tanto instrumento que operado racionalmente, puede contribuir a combatir los grandes flagelos que truncan el camino hacia la excelencia de la Administración Pública.¹⁷

Corolario de lo expuesto


Las anteriores disquisiciones traducen mi aspiración genérica para que el derecho

disciplinario que hemos venido construyendo en Colombia durante estos 25 años, gracias a los aportes del derecho alemán y español, se traduzca en:¹⁸

- Un aporte a la dogmática jurídica disciplinaria, dentro del proceso de consolidación que viene experimentando el derecho de la función pública en Colombia, en el marco de su Estado constitucional.

- Un paso más encaminado a lograr el equilibrio que debe existir entre la eficacia administrativa y los derechos individuales de los funcionarios.

- Un medio importante en la lucha contra la impunidad, la ineficacia y la corrupción administrativa, en tanto flagelos que atentan contra la Administración Pública, máxime que para lograr la tan anhelada paz, en cuanto derecho y deber de obligatorio cumplimiento, se requiere por parte del Estado, sin olvidar que todos hacemos parte de la organización política; librar una lucha frontal contra la corrupción, quizás el principal enemigo de la paz, al imposibilitar una verdadera inversión social; y la mejor estrategia, sin duda, está en reforzar los controles institucionales y ciudadanos sobre la gestión pública, partiendo de la colaboración armónica que debe existir entre las diferentes ramas y órganos del poder público.

- Y el deseo para que el derecho de los servidores estatales, con las matizaciones vistas, contribuya a que se tome conciencia de lo que representa, a partir del *ethos* funcional y desde la óptica jurídica, el cumplimiento del deber funcional asignado por expreso mandato constitucional y por expreso mandato legal; y se cristalice en el campo de la potestad disciplinaria, el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano del disciplinado, en quien deben materializarse los principios y garantías constitucionales. 

¹⁸ A propósito de la influencia del derecho comparado en el derecho disciplinario: *Fundamentos constitucionales de la potestad disciplinaria del Estado colombiano. La influencia del Derecho comparado*. Departamento de publicaciones de la Universidad Libre de Colombia. 2011. Puede consultarse, igualmente, en *Colección jurídica disciplinaria, la contribución y aportes del derecho disciplinario español al Derecho disciplinario colombiano*. Ediciones Nueva Jurídica, volumen I y II, 2012 y 2013. Y *El valor superior de la justicia en la Unión Europea. Especial referencia al Estado constitucional, social y Democrático de Derecho español*. Revista *Verba Juris*. Universidad Libre de Colombia. 2014.

Época, número 27 de la Universidad Libre, 2006.

¹⁵ Sobre el particular el texto *Principios y garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores públicos y particulares disciplinables: análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal, con especial referencia a la ley 734/2002, de febrero 5, Código Disciplinario Único. Un estudio de derecho disciplinario comparado*. Ediciones Nueva Jurídica, 2003.

¹⁶ Así en el artículo «Principios y garantías constitucionales estatales». Revista *Nueva Época*, número 23 de la Corporación Universidad Libre, 2004.

¹⁷ En particular los artículos «Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales: análisis desde la óptica de un derecho disciplinario autónomo», en Revista *Diálogos de Saberes*, número 25 de la Universidad Libre, 2006 y en «Lecciones de derecho disciplinario», Obra Colectiva, volumen 3 de la Procuraduría General de la Nación, IEMP, 2008. Así mismo, en el artículo «Hacia la excelencia en la Administración pública colombiana». Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, *Diálogos de Saberes*. Número 33, Julio-Diciembre de 2010.

Algunos aspectos constitucionales del derecho disciplinario

CARLOS ARTURO MORENO ORDUZ

ASESOR E INVESTIGADOR ACADÉMICO

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIO POLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

Cuando el país se apresta al cambio de la normativa disciplinaria que ha regido por espacio de más de una década, existe razonada expectativa por saber cuáles son los cambios que se imponen y hacia dónde marcha la actividad disciplinaria.

En este orden de ideas, es preciso recordar que la codificación disciplinaria responde a un marco normativo general y de principios consagrado en la carta política, que constituye límite a los cambios que se puedan introducir en el nuevo estatuto, y es preciso preguntarnos por las disposiciones de origen constitucional que inciden en la regulación de la actividad disciplinaria.

Entre otras disposiciones constitucionales alusivas a este régimen puede afirmarse que los principios integrados en la carta política son orientadores de la actividad disciplinaria, por encausar todo el ordenamiento jurídico colombiano. La incidencia de los principios constitucionales irradia el alcance de la normativa disciplinaria, per-

mitiendo una lectura que desborda la regla para inscribirse en el marco de un derecho garantista, que no es otra cosa que la genuina aplicación de una serie de métodos y mecanismos que se oponen a la injusticia, a la falta de seguridad jurídica y, en general, a que al procesado se le haga víctima, sancionándosele con violación de los principios constitucionales.

El proceso garantista está dirigido a la obtención de un juicio en donde se respete el conjunto de principios de que da cuenta el artículo 29 superior, los derechos fundamentales, el debido proceso, la incriminación, la investigación, la imputación, el juzgamiento y la sentencia por cánones, en donde el resultado se obtenga con estricto respeto a los derechos del procesado.

Así, como fundamento del proceso garantista, se encuentra la necesidad de verificar que el derecho aplicable sea válido, vigente y eficaz.

El «garantismo» tiene sus raíces en la génesis del Estado democrático, como reacción al poder arbitrario del monarca; se trata de un principio que busca en esencia la efectividad del derecho a la libertad del ciudadano, que ha de ser expresada en la convergencia de una serie de

parámetros, donde la interferencia en la libertad del ser humano solo pueda hacerse allí donde esté plenamente justificada.

Así, no puede haber imputación sin acción, no puede haber acción sin culpabilidad, no puede haber acusación ni sanción sin prueba que las sustente, no puede haber decisión de condena sin debido proceso, no puede haber proceso sin la garantía de que el procesado sea previamente oído y vencido en juicio, etc.

El derecho disciplinario tiene por destinatario al funcionario público y eventualmente al particular, en la medida que cumpla funciones públicas, cuando su actividad pueda interferir la actividad estatal, la prestación del servicio público a cargo de este, o mancillar la actividad que le ha sido confiada y, por tanto, el disciplinario es la parte del derecho público destinado a disciplinar el comportamiento del agente estatal, cuando en ejercicio de la función pública incurra en violación de derechos, incumplimiento de deberes, en violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o en conflicto de intereses; se trata de una parte del derecho público que necesita de los contenidos de esa rama del derecho, a cuyas fuentes se ha de recurrir donde la norma sea oscura, haya vacíos o interpretaciones que se presen a que las temáticas debatidas no sean pacíficas, tal como lo señala de manera precisa el artículo 209 de la carta fundamental.

La Constitución y la función pública

En virtud de lo estatuido en el artículo 40-7 de la carta política, en Colombia todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede «7. Acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse».

Institucional	Convocatorias en Desarrollo	Normatividad	Doctrina	Atención al Ciudadano	Contratación	Informes	Notificaciones
	129 de 2010 - Docentes Orientaciones		255 de 2013 - Catastro Distrital				Concurso de Méritos Comisionado CNSC
	130 de 2011 - UGPP		258 a 314 de 2013 - Contralorías Territoriales				303, 307, 326 - Primer Grupo de Convocatorias en Bogotá 2015
	132 de 2012 - Dragoneros INPEC		315 de 2013 - INPEC Dragoneros				304 de 2014 - ICA
	133 de 2012 - IARTES		316 de 2013 - Cooperación Internacional				325 de 2015 - INVIAS
	135 de 2012 - INVMA		317 de 2013 - Parques Nacionales				326 de 2015 - DANE
	136 a 249 de 2012 - Docentes y Directivos Docentes		318 de 2014 - Agencia Nacional de Minería				328 de 2015 - Superintendencia de Sociedades
	290 de 2012 - INPEC		319 de 2014 - IDEAM				331 de 2015 - Migración Colombia
	251 de 2013 - DAPRE		320 de 2014 - DPIS				332 de 2015 - Superintendencia de Subsidio Familiar
	252 de 2013 - ACPL		330 de 2015 - Coradificación Territorial				333 de 2015 - Agencia Nacional de Hidrocarburos
	253 - 254 de 2013 - Docentes y Directivos Docentes		332 de 2014 - INPEC Asesorías				

«(...) el ejercicio de la función pública por parte de los ciudadanos es un derecho de participación ciudadana, que se concreta en el ejercicio del cargo o la función pública que pone en marcha el aparato estatal, a fin de lograr los cometidos que este se propone, acceso en que debe mediar la igualdad (...)».

El ejercicio de la función pública es uno de los derechos de participación ciudadana, que se concreta en la vinculación al cargo o la función pública para poner en marcha el aparato estatal, a fin de lograr los cometidos que el Estado se propone, acceso en que debe mediar la igualdad, reconociéndose la existencia de dos modalidades de ingreso a la función pública: de una parte, la posibilidad de que un ciudadano postule su nombre para ser elegido a través del voto popular para el ejercicio de un cargo público y permanecer en él durante cierto período, conocido como participación política; y de otro, el derecho de vincularse a la función pública siguiendo los mecanismos de meritocracia para su escogencia o elección, que no conlleva propiamente un mecanismo de participación política, sino de vinculación a la actividad administrativa y que está estrechamente vinculado con los mandatos superiores relacionados a continuación.

1. El artículo segundo, inciso II, de la carta política establece puntualmente que «Las autoridades de la república están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

De suerte que, en una Constitución de principios, cualquier debate sobre la forma como han de actuar los servidores públicos e incluso particulares vinculados a la función pública, ya en forma permanente o transitoria, como colaboradores y contratistas, en cuanto con su actividad puedan afectar alguno de los postulados que se mencionan en la disposición transcrita, ha de darse a la luz de los valores que menciona esta disposición, así como de los principios que constituyen un fin del Estado, para determinar el grado de vulneración en que pudo haber incurrido el colaborador público.

2. Lo anterior, en virtud de que el artículo cuarto de la carta política declara que «La constitución es norma de normas, en todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales». Principio que despeja la aplicación directa de la carta política en el ejercicio de la función pública, donde de preferencia tendrá aplicación el texto constitucional en

sentido amplio, frente a otras disposiciones de inferior jerarquía.

3. Las anteriores disposiciones se encuentran en estrecho vínculo con lo preceptuado en el artículo 123 de la misma normativa superior, disposición que refiere quiénes son servidores públicos, y por tanto, destinatarios del régimen disciplinario respectivo; al efecto establece:

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la Ley y el reglamento.

La Ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Entonces, el propio texto constitucional establece la posibilidad de que particulares colaboren en el ejercicio de la función pública, entregando a la ley la facultad de regular la forma como ellos pueden prestar esa colaboración, ejercer funciones públicas o apoyar su ejercicio.

Ratificando lo anterior, el Art. 6 de la carta política declara que «Los particulares solo son responsables ante las auto-

ridades por infringir la constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones», en clara referencia, la última parte, al ejercicio de la función pública como fuente constitucional de responsabilidad disciplinaria del servidor estatal, quien de acuerdo con este texto deberá responder tanto por exceso como por defecto en el ejercicio de las funciones del cargo.

Lo que la carta política quiere significar en esa disposición es que la extralimitación, que consiste en exceder el marco funcional, esto es, realizar actividades que no le están encomendadas, o que estándole asignadas exceden el límite, así como la omisión, que consiste en que allí donde el servidor estando facultado y teniendo el deber de actuar se abstiene de hacerlo, con detrimento de los intereses estatales, de la sociedad y de los particulares a quienes se les priva de recibir los beneficios que por intermedio del funcionario omisivo se prestan, todas esas circunstancias son fuente de responsabilidad.

Responsabilidades del servidor público

El ejercicio de la potestad disciplinaria emana de varios de los preceptos constitucionales que, de manera categórica, no solo facultan al legislador para que por medio de la ley establezca el régimen de responsabilidades del servi-

82 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

CARGO	TOTAL
Jefe	2
Procurador Provincial	2
Oficial Mayor	2
Escribiente	2
Jefe Sección	1
Profesional Especializado	1
Revisor univocidad	1
Defensor de Familia	1
Diputado	1
Contratista	1
Procurador Judicial II	1
Auxiliar Policía Nacional	1
Citador	1
Enfermero	1
Asistente de Leyes	1

CARGO	TOTAL
Jefe de Control Interno	1
Jefe de División	1
Notario	1
Asistente	1
Teniente de Prisiones	1
Pensero Delegado	1
Registrador Instr. Públicos	1
Registrador Municipal	1
Secretario Desarrollo Social	1
TOTAL	432

Si guiendo la misma línea, durante los últimos seis años, igualmente son los alcaldes (1.432) y los concejales (1.015) los funcionarios de elección popular más sancionados, tal y como se relaciona en la tabla que sigue.

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2015)

► De acuerdo con el Informe de Gestión 2014 de la Procuraduría General de la Nación «(...) durante los últimos seis años, (...) son los alcaldes (1.432) y los concejales (1.015) los funcionarios de elección popular más sancionados, tal y como se relaciona en la tabla que sigue».



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

de su ejercicio, o litigar ante la institución o dependencia estatal respectiva.

Inhabilidades del servidor público

También, en desarrollo de las disposiciones de orden constitucional mencionadas, la propia carta política establece en su texto algunas causales de inhabilidad, incompatibilidad, *etc.*, y los demás aspectos que constituyen falta disciplinaria están incorporados en el estatuto de la materia como reglas alusivas a la vinculación, entre ellas las concernientes a la presencia de causales de inhabilidad, incompatibilidades y conflictos de intereses, que pueden impedir el acceso del aspirante en quien concurren, a ocupar un cargo en la Administración Pública.

Respecto de estas figuras debe tenerse en cuenta que son circunstancias que impiden a la persona el acceso a la función, por tanto, debidamente señalada cada una de ellas en el ordenamiento jurídico, la persona en quien persistan no podrá acceder a la función pública, pues su aceptación no solo es irregular, sino eventualmente concurriría causal para ser sancionado disciplinariamente por la aceptación y ejercicio del cargo en la condición anotada.

Se trata de salvaguardar los principios que rigen la función pública, restringiendo el acceso a personas en quienes concurren circunstancias impeditivas, limitando su acceso solo a quienes puedan ejercer esa función sin tacha que les impida obrar de manera distinta a la exigida por el ordenamiento jurídico, partiendo de que en ellas no concurren las circunstancias personales que permitan prever, que no lo harán de esa manera. Así parece haberlo

entendido también la Corte Constitucional que manifestó:

Las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas. También han sido definidas por esta Corporación como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.¹

Un primer grupo de inhabilidades surge de lo previsto en el Artículo 126 de la carta política cuando establece:

Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o con quienes estén ligados en matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

Como se observa, la disposición constitucional transcrita alude a condiciones distintas

► «El derecho disciplinario tiene por destinatario al funcionario público y eventualmente al particular, en la medida que cumpla funciones públicas, cuando su actividad pueda interferir la actividad estatal, la prestación del servicio público a cargo de este, o mancillar la actividad que le ha sido confiada (...)». En la imagen instalaciones del nivel central de la Procuraduría General de la Nación.

dor público, sino también, la forma de hacerlo efectivo, y por tratarse de una manifestación del ius puniendi, su ejercicio está sujeto al respeto de las garantías constitucionales aplicables para el ejercicio del derecho sancionador previstas en el artículo 29 de la carta política.

En torno a esta responsabilidad, el Art. 124 superior señala: «La Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva». Con ello, el constituyente entregó la facultad de regular el régimen disciplinario a que queda sometido el servidor público por la actividad propia del cargo o función que desempeña al legislador.

Las anteriores disposiciones constituyen el fundamen-

to de los derechos, deberes y obligaciones que concurren en la conformación del estatuto del servidor público, cuyo estudio integral regula el cargo, la función o el servicio público. El derecho disciplinario no obstante, no alude a la totalidad de ese estatuto, sino únicamente a una parte del mismo, destinada a verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que le son impuestos por el ordenamiento jurídico, y la forma de hacer efectivas las correlativas responsabilidades derivadas de su ejercicio, que le obligan mientras permanezca en él y, excepcionalmente, se extienden más allá, como cuando luego de hacer dejación del cargo debe abstenerse de ejercer su profesión en asuntos que conoció en virtud

¹ Sentencias C-380-97, M. P. Hernando Herrera Vergara.

al desconocimiento de la función desempeñada; de ella no se desprende que al menos este grupo de inhabilidades se refiera a ineptitud del funcionario; más bien busca preservar a la Administración Pública de que sea dominada por personas vinculadas por lazos familiares, permitiendo a los ciudadanos la igualdad en el acceso al cargo, evitando que en el ingreso a la función pública se impongan razones de índole familiar, pasando el interés estatal a un segundo plano, preservando la independencia del funcionario frente a circunstancias que le puedan hacer inclinar su voluntad en favor de circunstancias distintas al interés público.

En este evento la potestad nominadora encuentra una restricción en aras de salvaguardar el interés de la Administración Pública, pero es preciso aclarar que la restricción es para nombrar al personal de su dependencia, es decir, para que el nominador haga la designación una vez tome posesión del cargo, lo que quiere decir que la inhabilidad no se extiende a los casos en donde el empleado viene ejerciendo una función y su pariente es elegido en el cargo con potestad nominadora, ya que en este caso, el nombramiento no lo hizo el recién elegido, puesto que el empleado subalterno ya venía ejerciendo el cargo cuando sobrevino la circunstancia de que su pariente fuera designado nominador.

El nombramiento de la persona que está en ejercicio del cargo en la misma institución donde sobreviene el nombrado pariente con potestad nominadora, no se transmite al nuevo nominador, además de que tal acto goza de la presunción de legalidad.

En este caso por disposición del Estatuto Anticorrupción a quien le sobreviene esa inhabilidad, deberá manifestarla dentro

de los tres meses siguientes y si hay norma especial que así se lo exija, deberá presentar renuncia a su cargo. En ese supuesto no se puede imponer sanción disciplinaria, y al empleado en quien sobrevenga esa situación, por ese hecho, no se le puede imputar la violación de ninguna norma disciplinaria, cosa distinta es que, estando obligado a informar o a renunciar, no lo haga conforme se lo exige el ordenamiento jurídico, pues se trataría de una falta distinta.

Por su parte el artículo 122 de la carta política establece:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la Ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Esta norma trae varias hipótesis, a saber: la causal de inhabilidad no solo recae en el servidor designado, sino también en el candidato a cargo de elección popular o en el elegido para el mismo efecto y consiste en una



► «Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio». Constitución Política de Colombia (Art. 123.)

condición que surge y le impide su nombramiento, pero que también puede sobrevenir una vez se encuentre en ejercicio del cargo público.

La condena es el hecho inhabilitante y por tanto deberá haber sido dictada por autoridad judicial en ejercicio del cargo y encontrarse en firme, por delitos contra el patrimonio del Estado, luego esa condena no está restringida solo a las modalidades de peculado, pues sabido es que el peculado tiene sujeto activo cualificado (servidor público a quien se le hayan confiado la administración, custodia o tenencia de los bienes), y la disposición constitucional alude a la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado, es decir, a cualquier delito de contenido patrimonial cuyo sujeto pasivo sea el Estado, perpetrado por cualquier persona, luego por ejemplo el particular que hurte bienes del Estado y sea condenado por esa acción cae bajo esta causal de inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos. La norma en este caso, si bien tiene interpretación restrictiva, abarca también a toda clase de personas condenadas por haber atentado contra el patrimonio público, alocución que

resulta mucho más amplia que su aplicación únicamente a las modalidades de peculado y, por tanto, habrá que tener cuidado para no restringir el supuesto jurídico a casos no contemplados en la norma.

Estas mismas personas están impedidas para contratar con el Estado en forma directa o por interpuesta persona y en igual inhabilidad quedan inmersos quienes hayan sido condenados por promover, pertenecer o financiar grupos ilegales, vale decir, por incurrir en concierto para delinquir en relación con esos temas, incurran en delitos tipificados como de lesa humanidad o relacionados con narcotráfico, sea que se realicen en Colombia o en el exterior.

Incompatibilidad para ejercer funciones públicas

Por su parte la incompatibilidad es una condición subjetiva que afecta o que recae en quien está ejerciendo la función pública, que le impide llevarla a cabo correctamente. El funcionario sabe lo que debe hacer y cómo debe hacerlo, lo que ocurre es que en él concurre una condición o circunstancia que lo limita para

realizar esa tarea en la forma debida, es decir, en la forma como debe ejecutarla para que sea afín con el servicio público prestado o el cometido estatal que se encuentra realizando.

Así, quien tiene un interés en el asunto que se encuentra tramitando diverso al cumplimiento de su función, posiblemente no está en capacidad de ejercer rectamente la función, aquí se trata de buscar la transparencia de la Administración, a través de un comportamiento intachable, donde quien ejerce la función pública debe garantizar la prestación del servicio sin inclinar la balanza de su ejercicio en busca de resultados distintos a los queridos por la Administración, en consonancia con lo previsto en el ordenamiento jurídico y es al chocar el interés del funcionario con el de la Administración donde puede presentarse una incompatibilidad.

Ahora bien, es posible que aun existiendo la causal de incompatibilidad el funcionario pueda garantizar el normal cumplimiento del servicio o de la función, pero en ese evento, como se trata de que la Administración no asuma el riesgo de indebido cumplimiento de su cometido, el funcionario deberá apartarse de esa función por mandato legal, para dejar a salvo la transparencia de la Administración, salvaguardar la moralidad pública y la entidad de suspicacias.

El régimen de impedimentos consiste en que hay algo que se opone, impide, obstaculiza o limita el ejercicio de la función pública. Esa limitante conlleva precisamente la duda de que el funcionario pueda ejercer el cargo correctamente, es decir, que vaya o avance en el mismo sentido en que lo hace la Administración y, por tanto, el obstáculo existente o sobreviniente permite

razonadamente que la Administración, en forma precavida, no acepte que aquel en quien concurre la causal de impedimento para llevar a cabo la actividad estatal la ejecute, por el riesgo que conlleva entregarle esa función para que él la ejerza pues, razonablemente, puede entregársela a otra persona que la ejecute sin riesgo, y por tanto, se trata de una medida precautelativa, que se toma para que aquel en quien concorra, se abstenga de ejercer un cargo público.

Conflicto de intereses

El conflicto de intereses es la situación particular en que queda inmerso el agente estatal, cuando ocasionalmente en ejercicio de su actividad señalada en el manual de funciones o su actividad laboral, esta riñe con sus intereses personales, familiares o las de sus socios. Puede decirse que el interés personal del funcionario colisiona con el interés estatal que este representa y le impiden ejercer la función pública con transparencia, surgiendo así la confrontación entre el interés público y el privado, que si no se soluciona, bien puede someter a la administración a la voluntad del interés privado.

En el conflicto de intereses, el privado o particular del funcionario es manifiestamente opuesto al público e involucra al funcionario directa o indirectamente en la obtención de réditos en forma indebida, que son opuestos a los perseguidos por la administración que él representa; así, el agente de tránsito que debe controlar la actividad vehicular en una vía pública y ve que su esposa ha estacionado en lugar prohibido, en ese momento tiene un conflicto de intereses, puesto que su deber es imponer la multa al infractor, pero también en él se da el



► «El conflicto de intereses es un asunto que se presenta de manera cotidiana en muchas circunstancias de la vida y que pone a prueba la ética que debe acompañar al ser humano en la atención de sus asuntos (...), quien ha de decidir en cada caso cómo obrar para no agraviar los intereses de los demás (...).»

interés familiar y económico de que su esposa no sea multada, ya que ello puede quebrantar tanto la relación familiar como la economía doméstica.

En el conflicto de intereses se presenta una circunstancia que impide o influye en la voluntad del agente en el momento de realizar la gestión o la toma de decisiones para que este no actúe con transparencia en un asunto específico, debido a que si lo hace puede resultar afectando sus intereses personales, familiares o los de sus socios, y consecuentemente no es una situación genérica que impida al funcionario en forma permanente la atención del conjunto de asuntos con los mismos supuestos.

El funcionario en quien concurre el conflicto de intereses, frente a la situación generada, se encuentra en la disyuntiva de ver si privilegia el interés particular suyo o de su familia o el de la administración a quien debe la fidelidad propia de la vinculación al servicio público, por tanto, en el conflicto de interés no es ne-

cesario que se produzca el detrimento para la administración o las ventajas para el servidor público, pues lo que se preserva es la imagen de la administración, que puede resultar mancillada con la sola presencia del servidor en quien concurre el conflicto al frente de la gestión o decisión del asunto, y por tanto, la garantía de que este no va a influir en el resultado de la operación administrativa es la forma de preservar la imagen del ente público.

La concurrencia de conflictos de intereses en que pueden resultar inmersos los funcionarios públicos es circunstancia de común ocurrencia, cuya presencia no afecta la vinculación al servicio público; cuando el funcionario acepta el cargo desconoce que en desarrollo del mismo se va a enfrentar a esa situación, y por ello, cuando sobreviene el conflicto de intereses, debe declararse impedido para actuar en el asunto específico en que se da la circunstancia inhabilitante, pero nada impide que continúe actuando frente a los

demás asuntos que constituyen su trabajo cotidiano, puesto que en ellos no hay razón alguna que le impida conocer y decidir.

La falta disciplinaria no la constituye el surgimiento del interés particular del funcionario en conflicto con el de la administración en el asunto que está conociendo; se presenta si este no se aparta de la actuación concreta en donde se presenta el conflicto, o no hace oportunamente la manifestación ante quien debe conocer de la causal y tiene facultad para removerlo del conocimiento del asunto específico.

El conflicto de intereses es un asunto que se presenta de manera cotidiana en muchas circunstancias de la vida y que pone a prueba la ética que debe acompañar al ser humano en la atención de sus asuntos, donde se presenta la disyuntiva frente a la concurrencia de intereses opuestos de la persona, quien ha de decidir en cada caso cómo obrar para no agravar los intereses de los demás, sin que resulte afectado en los propios, y una de las manifestaciones ocurre en la actividad que desempeña el servidor público.

Por eso, frente al interés particular de aquel en quien concurre el conflicto de intereses, este debe abstenerse de opinar, emitir concepto o guiar a quien ha de hacerlo, para preservar la neutralidad frente a la circunstancia presentada, garantizando la plena independencia en la regulación, gestión, control o decisión respectiva.

De otra parte es preciso indicar que, según el parágrafo del artículo 98 C.P., la ciudadanía se ejerce a partir de los 18 años. El artículo siguiente señala, además, que la calidad de ciudadano en ejercicio es requi-

sito previo e indispensable para ejercer algunos derechos, entre otros los de elegir, «ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción». **i**

Referencias bibliográficas

- Pinilla Páez, Humberto. *Constitución Política de Colombia*, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda, Bogotá, D. C., V. 2014.
- Ayala Caldas, Jorge E. *Aplicación del derecho administrativo en Colombia*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D. C., 2002.
- Cadena Corredor, Edgar I. *Régimen disciplinario del empleado público*, Fondon editorial Glegios, Bogotá D. C., 1989.

El Código General Disciplinario y sus principios rectores¹

Desde el punto de vista de la teoría de la falta disciplinaria² y de su sanción³

JAIME MEJÍA OSSMAN⁴

PROCURADOR DELEGADO PARA LA POLICÍA NACIONAL

Sea lo primero advertir que en el Código General Disciplinario (CGD) que el Gobierno nacional proyecta sancionar, los principios rectores concretan de manera más clara y garantista un derecho punitivo o sancionador de Estado social de derecho que

tendiente a la construcción de un excelente servidor público con grandes contenidos éticos, respetuoso de la dignidad humana, envidiable en su funcionalidad y con gran interés para defender el Estado, amén de su trabajo eficiente y eficaz para mejorar la función pública. No es, por consiguiente, la sanción disciplinaria la que debe estudiarse dentro de la prevención negativa, pues ella definitivamente, en ese ámbito, se caracteriza por su drasticidad.

⁴ Especializado en derecho penal, probatorio y disciplinario, y en criminología y criminalística. Magister en derecho público militar, y candidato a doctor en derecho de la Universidad Santo Tomás de Aquino. Es profesor de las universidades Militar Nueva Granada y Santa Tomás, presidente y miembro del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario, autor de más de 20 obras en la misma área y ex procurador primero delegado para la Contratación Estatal.

¹ Ponencia 5.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario (2015, 9 de julio). Procuraduría General de la Nación – IEMP. Bogotá D. C.

² Tipicidad, ilicitud o antijuridicidad sustancial y culpabilidad.

³ La sanción en cuanto a su finalidad está amparada por el artículo 5.º del CGD, en cuyo principio rector se busca la «prevención» y la «corrección» de comportamientos o conductas descritas en la ley disciplinaria; igualmente, ella debe ser respetuosa de la dignidad humana acompañada de los fines del proceso, que como lo indica el artículo 11 *ídem*, no son otros que «la prevalencia de la justicia», «la efectividad del derecho sustantivo», «la búsqueda de la verdad material» y el «cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen». Como principio rector, tema sobre el cual no existe mucha literatura jurídica, es menester recurrir al derecho penal en donde ya superviene un recorrido doctrinario y jurisprudencial. Allí se estudian las diferentes teorías, desde la absoluta (donde el valor supremo de la pena es únicamente la justicia sin darle contenido a los valores sociales), hasta las relativas (donde la pena tiene una función social). La teoría que se puede tomar para su utilización en el ejercicio del poder disciplinario podría ser la de la prevención desde el punto de vista positivo,



► La capital del Guainía, Puerto Inírida, recibió el pasado 25 y 26 de junio de 2015 a los docentes de la unidad académica del ministerio público, en el marco del sexto año del Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Contratación Estatal y Derecho Probatorio. En la imagen el procurador delegado para la Policía Nacional, Jaime Mejía Ossman (séptimo de der. a izq.), integrante de la Red de Formadores del IEMP, acompañado de servidores de la Procuraduría, Defensoría, Personería Municipal, Policía Nacional, Fiscalía, Sena, Asamblea Departamental y de la rama judicial.

el contenido en los principios del actual Código Disciplinario Único – CDU (o Ley 734 de febrero 5 de 2002). Igualmente, debo anunciar que el CGD le da nacimiento a otros principios o normas rectoras que fortalecerán los derechos fundamentales de sus destinatarios, como los referidos a la «investigación integral» (artículo 13),⁵ a la «congruencia»

(Art. 20)⁶ y a la «cláusula de exclusión» (Art. 21).⁷

En efecto, en el proyecto definitivo 195 de 2014 Cámara y 55 de 2014 Senado, desde mi punto de vista académico, debo comentar que con la estructuración de sus principios rectores,

⁶ CGD. «Artículo 20. Congruencia. El disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, sin perjuicio de la posibilidad de su variación».

⁷ CGD. «Artículo 21. Cláusula de exclusión. Toda prueba obtenida con violación de los derechos y garantías fundamentales será nula de pleno derecho, por lo que deberá excluirse de la actuación procesal».

con absoluta seguridad, se eliminó de las «relaciones especiales de sujeción» la morigeración, matización, modulación, minimización, y menor flexibilidad, rigurosidad, grado e intensidad con las que la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria aplican los principios del derecho penal en el derecho disciplinario,⁸ pues dada la jerarquía en que los reconoció impuso en primer lugar el del «reconocimiento de la dignidad humana», como lo hizo la Constitución Política de 1991 y como lo asimilaron el Código Penal (Ley 599 de julio 24 de 2000), los Códigos de Procedimiento Penal (Leyes 600 de julio 24 de 2000 y 906 de agosto 31 de 2004) y el Código Disciplinario del Abogado (Ley 1123 de enero 22 de 2007).

⁸ En otra ponencia con ocasión del 3.er Congreso Internacional de Derecho Disciplinario expresé: «(...) es pertinente señalar que esta teoría se elaboró para dar cabida a la autonomía del derecho disciplinario, soportada en las relaciones especiales de sujeción, a través de las cuales la doctrina y la dogmática de algunos tratadistas introdujo la posibilidad de morigerar, matizar, modular, flexibilizar y de aplicar con menor rigurosidad, grado e intensidad los principios del derecho penal al derecho disciplinario, con desconocimiento total del Estado social de derecho, de la dignidad humana y del debido proceso, toda vez que como lo diremos insistentemente de la mano del artículo 29 de la carta política: “El debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, en donde ese debido proceso se aplica por igual en el derecho penal y en el derecho administrativo, y dentro de él “el disciplinario” salvo, como lo reconocemos, cuando la ley misma impone las limitaciones autorizadas por el artículo 16 ídem, que a la letra señala:

Artículo 16, Constitución Política: “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

De la disposición trascrita se desprende que es la ley (la ley del legislador) la que puede limitar los derechos fundamentales atendiendo al orden jurídico establecido, precedente constitucional que se redactó en la Sentencia C-252 de 2003, en donde con ponencia de Jaime Córdoba Triviño se dijo:

«(...) el fundamento de la imputación disciplinaria está determinada por la infracción de los deberes funcionales del servidor público, habida cuenta de que solo tal concepción del ilícito disciplinario resulta consecuente con los límites que el constituyente configuró para la cláusula general de libertad consagrada en el artículo 16 de la carta política y con las particularidades que la facultad sancionadora del Estado asume en el derecho disciplinario (...).

Ejemplos: el servidor público no puede utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas (Art. 48, numeral 39 de la Ley 734 de 2002); no puede ejercer el derecho a la libertad de locomoción por fuera de la actividad laboral cuando no se le ha concedido permiso; a los servidores públicos se les limitan las garantías, entre otros, en los siguientes casos: en la huelga en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador (Art. 56, C.P. de 1991); en el trabajo a título particular, relacionado con servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos que concurren con las funciones propias del cargo hasta por un año después de la dejación del cargo o permitir que ello ocurra; ejercer la docencia, dentro de la jornada laboral, por un número de horas superior al legalmente permitido (Art. 35, numerales 22 y 27 de la Ley 734 de 2002) o ejercer simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley (Art. 35, numeral 14 de la Ley 734 de 2002).

En el derecho a la expresión, cuando se le prohíbe proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la administración, cuando no esté facultado para hacerlo (Art. 35, numeral 34 de la Ley 734 de 2002); en lo sindical, no gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública (Art. 39 C.P. de 1991); a la propiedad privada, para adquirir, por sí o por interpuesta persona bienes que se vendan por su gestión o influir para que otros los adquieran, salvo las excepciones legales (Art. 35, numeral 33 de la Ley 734 de 2002); y residencia, en donde se le limita a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer o residenciarse en Colombia (Art. 24, C.P. de 1991).

A la par de priorizar el «reconocimiento de la dignidad humana» y destacarlo como el primer principio rector del CGD, este proyecto de grandes connotaciones «garantistas», como ya lo había manifestado, contiene una redacción de valiosa guía al respeto de los derechos fundamentales, pues ve en el proceso disciplinario como fines «el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen»; «la búsqueda de la verdad»; «la efectividad del derecho sustantivo» y «la prevalencia de la justicia», tal como lo destaca su artículo 11.

Así mismo, enriquece el principio de legalidad al exigir que «la preexistencia también se predica de las normas complementarias»,⁹ y que la «labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad», dejando sentado de manera expresa que la valoración de adecuación típica tiene como exigencia que ella se verifique respecto de los «comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización», es decir, sobre las conductas típicas que deben indicar en qué consiste la falta con el análisis de los sujetos, objetos (jurídico y material), el núcleo rector del tipo o verbo rector, los ingredientes normativos y subjetivos y con las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como que dicho análisis debe versar sobre conductas o comportamientos que solo el legislador haya señalado tanto en el tipo principal como en sus tipos complementarios o de reenvío y que comporten faltas disciplinarias ante todo.

En síntesis, este principio impone una barrera de grandes dimensiones a la aplicación de la teoría de los *numerus apertus*,¹⁰ pues no es el fallador el que determina si una conducta es dolosa o culposa sino el legislador quien la describe, máxime que en los artículos 47 y 48 del proyecto¹¹ desaparecen las redacciones que actualmente se encuentran contenidas en los artículos 43 (9) y 44 (2) del CDU que determinan:

⁹ Es decir que primero se debe hacer un proceso de tipificación de las conductas disciplinarias y solo en el caso en que no se encuentren redactadas, por mandato del artículo 65 del CGD en virtud de estos principios de «especialidad y subsidiariedad», habrá que remitirse a la «ley penal», cuyas tipicidades objetivamente «dolosas», se incorporarán como falta gravísima en el derecho disciplinario.

Artículo 43, Ley 734/02: «(...) 9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave será considerada falta grave».

Artículo 44, Ley 734/02: «(...) 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas».

De la misma manera el «principio de legalidad», en la forma como se redactó, descarta la polémica que se había trazado con relación a la negación del «principio de tipicidad» en materia disciplinaria, ya que al incluir los ingredientes normativos propios de esta norma rectora en materia penal, no queda duda de su existencia en el CGD¹² y, por ende, la jurisprudencia trazada desde el primer CDU de julio 28 de 1995 le es perfectamente aplicable, tal como lo muestra la Corte Constitucional en algunos textos

¹⁰ Y digo que el principio de legalidad impone una «barrera» a la teoría de los *numerus apertus* en razón a que en lo único que «pareciera permitirlo», pero que aún así se contradice el principio de legalidad es cuando en los artículos 29 (parágrafo) y 72 (parágrafo 1.º) señalan: «Artículo 29. (...) Parágrafo: Las faltas señaladas en el artículo 65 de este Código podrán ser sancionadas a título de culpa, siempre y cuando la modalidad del comportamiento así lo permita». (Negrilla fuera del texto).

«Artículo 72. (...) Parágrafo 1.º: Las faltas gravísimas (del Régimen de Particulares) sólo son sancionables a título de dolo o culpa». (Negrilla fuera del texto).

Artículo 77. (...) Parágrafo: Las faltas gravísimas (del Régimen de los Notarios) sólo son sancionables a título de dolo o culpa». (Negrilla fuera del texto).

¹¹ Se puede confrontar con la redacción de los artículos 47 y 48 del texto definitivo del proyecto del Código General Disciplinario, al expresar:

«Artículo 47. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. La naturaleza esencial del servicio.
2. El grado de perturbación del servicio.
3. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
4. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
5. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
6. Los motivos determinantes del comportamiento.
7. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos».

«Artículo 48. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
2. Destitución e inhabilidad general de cinco (5) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) meses a cuarenta y ocho (48) meses e inhabilidad especial hasta por el mismo término para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a veinticuatro (24) meses e inhabilidad especial hasta por el mismo término para las faltas graves dolosas.
5. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a dieciocho (18) meses para las faltas graves culposas.
6. Multa de veinte (20) a noventa (90) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.

seleccionados de contadas sentencias que a continuación se transcriben.

Sentencia C-417 de 1993 (José Gregorio Hernández Galindo)

«(...) La Corte, en varias oportunidades ha reconocido que la tipicidad es un principio rector en materia disciplinaria (...).» (Negrilla fuera del texto).

Sentencias C-127 de 1993 y C-280 de 1995 (Alejandro Martínez Caballero), C-310 de 1997 (Carlos Gaviria Díaz) y C-769 de diciembre 10 de 1998 (Antonio Barrera Carbonell)

(...) También ha dicho que «uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada». Dicho principio está consagrado en nuestra Constitución como parte integrante del debido proceso, pues al tenor del artículo 29 de la Constitución, «nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa (...).» (Negrilla fuera del texto).

Sentencias C-498 de 2002 y C-708 de 1999 (Álvaro Tafur Galvis)

«(...) La concordancia que un régimen disciplinario pueda tener con ese mandato

7. Multa de cinco (5) a veinte (20) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Conversión de la suspensión. En el evento en que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no fuere posible ejecutar la sanción, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial». (Subrayados fuera del texto).

12 En efecto, los artículos 4, 65 y 72 (11) señalan:

«Artículo 4°. **Legalidad.** Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias.

La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Artículo 72. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:

(...)

11. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él». (Subrayado fuera de texto).



► «(...) sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario (...) el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario». Sentencia C-406 de 2004. Clara Inés Vargas Hernández.

constitucional, en lo que a la determinación de las faltas disciplinarias se refiere, requiere dar cabida a los principios propios de los regímenes sancionatorios en lo relacionado con la valoración de la tipicidad, antijuricidad y culpabilidad (...).» (Negrilla fuera del texto).

Sentencia C-530 de 2003 (Eduardo Montenegro Lynnet)

(...) 3.4.2.2. De conformidad con el principio penal de tipicidad que desarrolla el principio fundamental 'nullum crimen, nulla poena sine lege', y que cabe extender a la disposición mediante la cual se establecen las infracciones y las sanciones disciplinarias correspondientes, aquella debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las sanciones, así como la correlación entre unas y otras (...)

(...) El principio de tipicidad exige la delimitación concreta de las conductas reprochables a efectos de su sanción. De conformidad con esta garantía del debido proceso disciplinario, la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas, el contenido material de las infracciones La abstracta descripción de la conducta que tipifica el legislador como falta disciplinaria, con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que

su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva. (Negrillas fuera del texto).

Sentencia C-530 de 2003 (Eduardo Montealegre Lynnet)

(...) Adicional a los principios de legalidad y reserva de ley, en el derecho administrativo sancionador, y en concreto, en el derecho disciplinario, de igual manera resulta exigible el principio de tipicidad. De conformidad con esta garantía del debido proceso disciplinario, en materia administrativa, la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras.

En esta medida, la Corte ha admitido que mediante el principio de tipicidad se desarrolla el principio fundamental «nullum crimen, nulla poena sine lege», es decir, la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; en principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria». (Negrillas fuera del texto).

Sentencia C-014 de 2004 (Jaime Córdoba Triviño)

(...) Así, el derecho disciplinario es uno de los ámbitos del derecho sancionador del

Estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados; que tiene un espacio de aplicación restringido en cuanto tan sólo recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; que formula una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y en el que se aplican los principios que regulan el derecho sancionador como los de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, responsabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem, entre otros, opero, desde luego, con las matizaciones impuestas por su específica naturaleza (...). Ver la Sentencia C-252 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño. (Negrilla fuera del texto).

Sentencia C-406 de 2004 (Clara Inés Vargas Hernández)

(...) Cabe recordar entonces, que el principio de legalidad está integrado a su vez por el principio de reserva legal y por el principio de tipicidad, que por supuesto guardan entre sí una estrecha relación. Por lo tanto, sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición (...). Ver la Sentencia C-921 de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería. (Negrilla fuera del texto).

Sentencia C-431 de mayo 6 de 2004 (Marco Gerardo Monroy Cabra)¹³

(...) Y aunque en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disci-



Recuperado de (2015, 26 de agosto) <https://search.creativecommons.org/>

► El principio de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria es «(...) un límite a la desmedida potestad punitiva, tanto en exceso como en defecto; una protección a la seguridad jurídica de sus destinatarios; un control de Estado social de derecho y, además, una orientación para que la rama jurisdiccional del Estado tenga bien presente que este importantísimo principio del derecho disciplinario una vez aplicado por la autoridad competente en lo que a la sanción se refiere, no debe ser objeto de sustituciones como ha acontecido».

plinario, los principios de tipicidad y legalidad no tengan la misma rigurosidad exigible en materia penal (Esta menor rigurosidad se manifiesta, por ejemplo, en que en el derecho administrativo sancionador se admiten los tipos penales «en blanco» o no autónomos, en donde la tipicidad se obtiene de la lectura de varias normas que deben ser leídas sistemáticamente para establecer exactamente en qué consiste la conducta proscrita), aun así el comportamiento sancionable debe ser determinable inequívocamente, como también la sanción correspondiente, como única manera de asegurar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior (...). (Negrilla fuera del texto).

Sentencias C-796 de 2004 (Rodrigo Escobar Gil) y C-507 de 2006 (Álvaro Tafur Galvis)

(...) En ese orden de ideas la Corte ha precisado que aunque el principio de tipicidad forme parte de las garantías estructurales del debido proceso en los procedimientos disciplinarios («La aplicabilidad del principio de tipicidad en el campo disciplinario ha sido reconocida en reiteradas oportunidades por la Corte; así, por ejemplo, en la sentencia C-404 de 2001 M.P. se señaló que “den-

¹³ Para no confundirnos sobre la aplicación de los principios en el derecho disciplinario con «menor rigurosidad».

tro de los principios que rigen el derecho disciplinario, está sin duda el de la tipicidad, que exige que la conducta del servidor público que la ley erige como falta sea previamente definida por el legislador, así como la sanción correspondiente») no es exigible en dicho campo el mismo grado de rigurosidad que se predica en materia penal (...). (Negrilla fuera del texto).

Sentencia T-1093 de 2004 (Manuel José Cepeda Espinosa)

(...) En el ámbito del derecho disciplinario tienen aplicación, en lo pertinente, las garantías constitucionales propias del proceso penal, por tratarse de una manifestación administrativa del poder sancionador del Estado; entre ellas el principio de tipicidad, que constituye una manifestación del principio constitucional de legalidad (...). (Negrilla fuera del texto).

Sentencia C-818 de 2005 (Rodrigo Escobar Gil)

(...) En todo caso, como previamente se dijo, aunque el principio de tipicidad forme parte de las garantías estructurales del debido proceso en los procedimientos disciplinarios, no es demandable en dicho campo el mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal. En efecto, como ya se señaló, la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la comunidad, hacen que la tipicidad en materia disciplinaria admita —en principio— cierta flexibilidad (...). (Negrilla fuera del texto).

Sentencia C-720 de 2006 (Clara Inés Vargas Hernández)

(...) Para la Corte no cabe duda alguna que en el ámbito disciplinario los principios de legalidad y tipicidad actúan con menor rigurosidad que en el derecho penal delictivo, pues se admiten bajo determinadas condiciones el uso de tipos abiertos y de conceptos jurídicos indeterminados, a la vez que se le atribuye al juzgador disciplinario una mayor amplitud para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas reprochables. Sin embargo, en aras de preservar

el principio de reserva de ley, esta Corporación ha sostenido que es para el legislador un imperativo constitucional fijar en la ley disciplinaria, como mínimo, (i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco o un concepto jurídico indeterminado, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso (...). Tomado de la Sentencia C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil. (Negrillas fuera del texto).

Sentencia C-097 de 2007 (Clara Inés Vargas Hernández)

(...) Así en el derecho disciplinario la regla general es que la tipicidad de sus infracciones se regula «por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria». Esa posibilidad de entrar a definir la tipicidad de la conducta por medio de normas complementarias, comporta un método legislativo conocido por la doctrina y la jurisprudencia como el de las normas o tipos en blanco, que como se dijo, consiste «en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras». Ver Sentencias C-599 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero, y C-404 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. (Negrilla fuera del texto).

Sentencia C-030 de 2012 (Luis Ernesto Vargas Silva)

(...) 5.4. Adicionalmente, en el derecho disciplinario resulta exigible el principio de tipicidad, el cual hace parte igualmente de la garantía del debido proceso disciplinario. De acuerdo con este principio, «la norma

creadora de las infracciones y de las sanciones, debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras».¹⁴

En relación con este principio, la jurisprudencia constitucional ha precisado que hace parte esencial del principio «*nullum crimen, nulla poena sine lege*», de manera que se exige que «la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; en principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria».¹⁵ Así mismo, ha expresado que con base en este principio «el legislador no solo está obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta donde llega la protección jurídica de sus propios actos o actuaciones».¹⁶

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que el principio de tipicidad se compone de dos aspectos, (i) que «exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción» y (ii) «la precisión que se emplee en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse».¹⁷ Este último aspecto, se encuentra orientado a reducir al máximo la facultad discrecional de la administración en el ejercicio del poder sancionatorio que le es propio (...).¹⁸ (Negrilla fuera del texto).

Igualmente, el CGD con su artículo 6.º enriquece el «principio de proporcionali-

dad» contenido en el artículo 18 del CDU al agregarle a su redacción la «razonabilidad de la sanción disciplinaria», lo cual, a parte de estar a tono con nuestro «Estado social, constitucional y democrático de Derecho» (Art. 1.º C.P.), con el «reconocimiento de la dignidad humana» (Art. 1.º),¹⁹ con el ya visto «principio de legalidad» (Art. 4.º), el deducido «principio de tipicidad»,²⁰ y los principios de «ilicitud sustancial» (Art. 9.º),²¹ «culpabilidad» (Art. 10),²² «motivación» (Art. 19),²³ el de «los fines del proceso disciplinario» (Art. 11)²⁴ y con el «principio de la prevalencia de los principios rectores e integración normativa» (Art. 22),²⁵ vuelve más estricto el «principio de la proporcionalidad» del actual CDU en relación con la aplicación de la medida punitiva disciplinaria.

Esta «razonabilidad», por supuesto, convierte a la «sanción disciplinaria» en un instrumento del «deber ser» para el cumplimiento de sus fines (en especial «la

19 Prioridad que denota el texto constitucional, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y del Abogado, donde se prioriza al ser humano como el núcleo del universo jurídico o su esencia o fundamento.

20 Porque le permite conocer al destinatario de la ley disciplinaria las conductas disciplinables y las consecuencias punitivas en forma anticipada. Esto ejercita establecer la relación entre la falta y la sanción o mejor dicho la relación del principio con la tipicidad de la conducta y la sanción, que obviamente confortan los principios de legalidad, motivación y finalidad del proceso disciplinario.

21 Porque la conducta típica cuestionada al destinatario de la ley disciplinaria debe «afectar sustancialmente» el deber funcional que el mismo principio traduce en la contrariedad de los «principios de la función pública» o, así mismo, puede contrariar los principios de la función pública en menor grado o sin afectación sustancial como lo pregona el artículo 68 del CGD o actual 51 del CDU. También es factible que el destinatario se exceda en las causales de justificación, lo cual no significa lo mismo con relación de quien se pregona una afectación sin incurrir en excesos en las causales de justificación.

22 Habida cuenta que la culpabilidad le pone diques a la responsabilidad; pondera entre una conducta dolosa o culposa en grados de culpabilidad, que le permiten al fallador competente aplicar de manera correcta el principio de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria.

23 La aplicación del principio de «proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria» no está atado únicamente a los principios que conforman la teoría de la falta disciplinaria, sino que también está comprometido inescindiblemente con el principio de «motivación», pues el juez disciplinario debe metodológicamente concretar con fundamentos probatorios, legales, jurisprudenciales, las razones de su aserto en cuanto a los móviles de adecuación de la conducta, su ilicitud y su culpabilidad para deducir con justicia la responsabilidad disciplinaria.

24 La proporcionalidad también está condicionada en su aplicación e interpretación a este principio, pues el proceso disciplinario busca ante todo «la prevalencia de la justicia» y «el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen». Por consiguiente es desproporcionado la prevalencia de la injusticia y el desconocimiento de los derechos y garantías debidos en el proceso disciplinario, ya que se afecta la dignidad humana, la búsqueda de la verdad material y la efectividad del derecho sustantivo.

25 La proporcionalidad no puede estar ausente de la interpretación y aplicación de los principios rectores contenidos en la Constitución Política, en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, en los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, General del Proceso, Penal y Procedimiento Penal en lo que no contravengan a la naturaleza del derecho disciplinario, toda vez que el proceso disciplinario aún contiene muchos vacíos que deben ser llenados con otros componentes normativos.

14 *Ibidem*.
15 Sentencia C-530 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett, reiterado en Sentencia C-818 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.
16 Sentencia C-796 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.
17 Sentencia C-564 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
18 Ver Sentencia C-564 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

prevalencia de la justicia» y «los derechos y garantías debidos a las personas que intervienen en el proceso»); de ahí que las sanciones deberán «motivarse» con relación a las «cargas punitivas a imponer», toda vez que los criterios que se fijan en el artículo 50 del CGD se convierten en un imperativo legal de interpretación y aplicación en estrictos marcos de «razonabilidad» desde la óptica de su «atenuación» o «agravación», tal como los concibió el legislador y como lo viene pregonando nuestra amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional.²⁶

Hoy, esta mecánica protectora de los principios del «reconocimiento de la dignidad humana», de la «legalidad» en cuanto a tipicidad de la falta y de la sanción, de los «fines del proceso disciplinario» y de la «prevalencia de los principios rectores e integración normativa», por fortuna aparece en un momento muy oportuno para que lo contencioso administrativo no se vea avocado a «nulitar» las sanciones disciplinarias por «desproporción» en la «calificación de la falta», en la valoración de la «ilicitud sustancial» y de la «culpabilidad», así como por el olvido de su «motivación» y por el exceso en la «imposición de la sanción». Es, en síntesis, el principio de «proporcionalidad y razonabilidad de la sanción disciplinaria», un límite a la desmedida potestad punitiva, tanto en exceso como en defecto;²⁷ una protección a la seguridad jurídica de sus destinatarios; un control de Estado social de derecho y, además, una orientación para que la rama jurisdiccional del Estado tenga bien presente que este importantísimo principio del derecho disciplinario una vez aplicado por la autoridad competente en lo que a la sanción se refiere, no debe ser objeto de sustituciones como ha acontecido.

27 La Corte Constitucional, en Sentencia C-125 de 2003 con ponencia de Marco Gerardo Monroy Cabra, precisó: «(...) Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.

(...)
De todo lo anterior se concluye que el derecho disciplinario (...) pretende regular la actuación de los servidores públicos (...), y que, para tal cometido, describe mediante ley una serie de conductas que estima contrarias a ese cometido, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses que ellas producen (...). Se refiere a la «igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública».



Recuperado de (2015, 26 de agosto) https://search. (...)

► «(...) el derecho disciplinario es uno de los ámbitos del derecho sancionador del Estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados; que tiene un espacio de aplicación restringido en cuanto tan sólo recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción (...). Sentencia C-014 de 2004. Jaime Córdoba Triviño.

De la misma manera el «principio de la ilicitud sustancial»²⁸ que reposa en el artículo 9.º del CGD permite «desarticular la responsabilidad objetiva» del campo disciplinario; responsabilidad, que como es de público conocimiento, algunos doctrinantes conservan en sus recomendaciones académicas para que los «operadores disciplinarios» la apliquen y la mantengan con distanciamiento de los «jueces disciplinarios» que sí tienen la misión de razonar y proscribirla en todas sus dimensiones.

Este principio al contrastarlo con el «principio de culpabilidad» de que trata el artículo 10²⁹ del proyecto de CGD y sus artículos 28³⁰ y 29,³¹ nos lleva de manera muy contundente y «reiterativa» a una «responsabilidad subjetiva», amen que en la forma como se redactó el principio de la «ilicitud sustancial», garantiza que la «afectación de los deberes funcionales»

28 Cuyo texto es del siguiente tenor: «Artículo 9.º. *Ilícitud sustancial.* La conducta del sujeto disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna».

Habrà afectación sustancial del deber cuando se contraríen los principios de la función pública.

29 El artículo 10 del CGD señala: «**Culpabilidad.** En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscribida toda forma de responsabilidad objetiva». (Subrayado fuera del texto).

30 El artículo 28 del CGD narra: «**Dolo.** La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización».

31 El artículo 29 del CGD dice: «**Culpa.** La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y cuando el sujeto disciplinable debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.

La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave. La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria.

Habrà culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Parágrafo: Las faltas señaladas en el artículo 65 de este Código podrán ser sancionadas a título de culpa, siempre y cuando la modalidad del comportamiento así lo permita». (Subrayado fuera del texto).

se traduzca en la «contrariedad 'sustancial' de los principios de la función pública», lo cual repercute en la total proscripción de la responsabilidad objetiva. Esa afectación se clarifica en el contenido del artículo 5.º del CGD cuando dice:

Artículo 5.º. Fines de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública. (Negrilla fuera del texto).

Y se clarifica aún más cuando se desarrolla el artículo 5.º, así:

¿Cómo se «garantiza» la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales? O mejor, ¿como se «afecta» o «contraría» la efectividad de los principios y fines que regulan la función pública en la Constitución Política, en la ley y los tratados internacionales en la forma como lo dispone el segundo inciso del artículo 9.º del CGD?

Es indudable que se refiere a la vulneración de los contemplados en la Constitución, en la ley y en los tratados internacionales, así:

En la Constitución Política de julio 6 de 1991

Función administrativa

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Negrillas fuera del texto).

Fines del Estado

Artículo 2. Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Negrillas fuera del texto).

En la Ley

1. El artículo 3.º del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de enero 2 de 1984) —hasta el 2 de julio de 2012—, pues el Art. 308 de la Ley 1437 de enero 18 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo así lo dispuso, y además señaló:

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán

rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. (Negrillas fuera del texto).

2. Artículo 3.º del Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de enero 2 de 1984. «Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de **economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción** y, en general, conforme a las normas de esta parte primera (...).» (Negrilla fuera del texto).

En la Ley 489 de diciembre 29 de 1998

Normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional

Artículo 3.º. Principios (y finalidades – Capítulo II) de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales**, en particular los atinentes a la **buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia**. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios público, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la realidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, le-

gales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular. (Negrillas fuera del texto).

En la Ley 80 de octubre 28 de 1993

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de **transparencia, economía** y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, **se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores público**, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. (Negrilla fuera del texto).

Artículo 24. Del principio de transparencia.

Artículo 25. Del principio de economía.

Artículo 26. Del principio de responsabilidad.

En la Ley 1437 de enero 18 de 2011

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Artículo 3.º. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitu-

ción Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del **debido proceso**, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

Así mismo, del «principio de culpabilidad» debemos decir que, además de clarificar la responsabilidad subjetiva, aparece por primera vez en materia disciplinaria en cuyo parágrafo del artículo 29 del CGD³² aleja la teoría de los *numerus apertus* de las faltas establecidas en los artículos 53 y siguientes del proyecto definitivo, y lo condiciona «en apariencia» solo para la aplicación de los artículos 65 (delitos)³³ y del parágrafo primero de los ar-

32 El parágrafo del artículo 29 del CGD anota: «Las faltas señaladas en el artículo 65 de este Código podrán ser sancionadas a título de culpa, siempre y cuando la modalidad del comportamiento así lo permita».

33 El artículo 65 del CGD expresa: «**Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.** Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él. (Subrayado fuera del texto).

títulos 72 (particulares)³⁴ y 77 (notarios)³⁵ de la codificación que espera la sanción, pues el artículo 47³⁶ no contiene los numerales 9 y 2 de los artículos 43 y 44³⁷ del actual CDU que permiten convertir una falta gravísima dolosa, cometida con culpa grave o en forma culposa, en grave.

Recuérdese que la Corte Constitucional dijo que fue el legislador quien señaló que las conductas dolosas se pueden

34 El párrafo 1.º del artículo 72 del CGD señala: «Las faltas gravísimas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

35 El párrafo del artículo 77 del CGD señala: «Las faltas gravísimas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

36 El artículo 47 del CGD narra: «**Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria.** Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. La naturaleza esencial del servicio.
2. El grado de perturbación del servicio.
3. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
4. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
5. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
6. Los motivos determinantes del comportamiento.
7. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos».

37 Artículo 43 (9). Ley 734/02: «(...) 9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave será considerada falta grave».

Artículo 44 (2). Ley 734/02: «(...) 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas». (Subrayado fuera del texto).

transformar en culposas y, así mismo, que le corresponde al «fallador» transformarlas, salvo aquellas que contengan ingredientes subjetivos (ejemplo: con el fin, con el ánimo, con la intención, para, de buena fe, etc.), haciendo referencia a los numerales 9 y 2 de los artículos 43 y 44 del CDU que desaparecieron del CGD, razón por la cual esa «manifestación del legislador» quedó por fuera del ordenamiento disciplinario para las faltas gravísimas, distintas a aquellas que correspondan a tipicidades objetivas de la ley penal a título de dolo.

Finalmente, y desde el punto de vista académico, debo decir que el «dolo» no debe haberse regulado en el CGD como el componente subjetivo de mayor gravedad que la «culpa gravísima», toda vez que al derecho disciplinario debe preocuparle el «desconocimiento y la desatención de la función encomendada», por ser la afectación al deber funcional o la contrariedad de los principios y fines de la función pública contenidos en la Constitución Política, en la ley y en los tratados internacionales, lo que se debe destacar en una codificación propia para los destinatarios de la ley disciplinaria.

Igualmente comento que quedo con una gran preocupación al haberse definido



► A la firma de un fallo disciplinario «(...) recordemos siempre que nos encontramos en un Estado social, constitucional y democrático de derecho. Por ello, actuemos de conformidad, con justicia y con respeto por la dignidad humana dando, por consiguiente, a cada cual lo que le corresponde en equidad».

dentro del «dolo», como uno de sus elementos, el «conocimiento de la ilicitud», puesto que, a la vez, es un «criterio agravante de la sanción» conforme al artículo 50 *idem*, lo que coloca a todos los comportamientos «dolosos» en conductas que nacieron «agravadas» y, por tanto, la sanción disciplinaria siempre estará provista de esta «graduación».

Para cerrar, recordemos siempre que nos encontramos en un Estado social, constitucional y democrático de derecho. Por ello, actuemos de conformidad, con justicia y con respeto por la dignidad humana dando, por consiguiente, a cada cual lo que le corresponde en equidad. **❶**

Participación del IEMP en el XXXV Congreso Interamericano de Psicología en Lima (Perú)

«Cuando menos lo esperamos, la vida nos coloca delante un desafío que pone a prueba nuestro coraje y nuestra voluntad de cambio». Paulo Coelho.

SANDRA ROJAS BARRERO¹

El IEMP, dentro del Plan Estratégico «Innovación y Virtualización» 2013 – 2016, definió como una de sus estrategias la internacionalización buscando presentar resultados de las investigaciones académicas para hacer visible los avances en los diversos temas

que alimentan las funciones misionales de la entidad, como son la función preventiva, la disciplinaria y la de intervención.

Es así como el IEMP promovió la participación de la unidad académica, a través de quien firma este artículo, con una ponencia en el xxxv Congreso Interamericano de Psicología realizado en la ciudad de Lima (Perú), del 12 al 16 de julio del 2015, en la Pontificia Universidad Católica de dicho país.

Una vez surtida la convocatoria el Comité Científico del Congreso seleccio-

nó al IEMP —mediante comunicación del 14 de mayo de 2015—, con las ponencias tituladas «La resiliencia en familias damnificadas por el invierno en el corregimiento de Bohórquez, Colombia», y «Evaluación de la política pública de salud mental: atención y consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en Colombia». La primera, corresponde a la investigación realizada en los años 2013 – 2014 a través de la alianza entre la Universidad del Norte (Atlántico) y el IEMP, en el marco del convenio de cooperación entre Colciencias, la Escuela

¹ Magister en psicología clínica y de familia, especialista en derecho de infancia y adolescencia y en educación superior a distancia. Investigadora del IEMP de la Procuraduría General de la Nación. Adscrita al Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos.

Superior de Administración Pública (ESAP) y el Instituto; la segunda ponencia, está relacionada con la investigación desarrollada por el IEMP junto con la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

El Congreso Interamericano de Psicología lo realiza, cada dos años, la Sociedad Interamericana de Psicología (SIP), institución que reúne a los principales psicólogos de España y a participantes de los países que conforman las Américas, desde Canadá hasta Chile. Así mismo, en esta versión del congreso, asistieron psicólogos de Europa, Asia, África, Australia y Oceanía logrando congregarse aproximadamente a 2500 profesionales.

Propósitos del encuentro

- «Dar a conocer la investigación psicológica y los programas de prevención e intervención de las ciencias del comportamiento, desarrollados en el Perú y a nivel internacional.

- Establecer vínculos entre las organizaciones y personas participantes para facilitar la colaboración en proyectos de interés común.

- Promover el desarrollo de la psicología científica y académica en el Perú y en las Américas.

- Facilitar el intercambio de información entre las personas interesadas en la psicología.

- Ofrecer apoyo a la comunidad en el ámbito de la psicología» (página web congreso).

«El encuentro se realizó en diversas salas simultáneas, contempló temáticas diversas y actualizadas, utilizando una variedad de modalidades de presentación, tales como: conferencias magistrales, simposios internacionales, sesiones temáticas, talleres, presentaciones audiovisuales, posters, así como espacios de conversación con personalidades de la psicología mundial» (*ibidem*).

La experiencia vivida por el IEMP

A nivel de conocimiento, el evento permitió un reconocimiento de los avances de la disciplina y de las diferencias en el quehacer del psicólogo, como también encontrar similitudes entre las realidades sociales de los países latinos. Igualmente, resaltar en las problemáticas puntos en común, preocupaciones e intereses y alternativas para superarlas.


De otra parte, el congreso facilitó dar a conocer no solo a la Procuraduría como entidad que se apoya en la investi-

«El riesgo más peligroso de todos es el riesgo a dejar pasar tu vida sin hacer lo que quieres, pensando que tendrás tiempo de hacerlo más tarde».

Autor desconocido.

gación para resolver, proponer o plantear alternativas de solución ante situaciones del país, sino dar a conocer al IEMP como generador de conocimiento, instancia que se apoya en los resultados de las diferentes investigaciones realizadas que le brindan la posibilidad de ser agente transformador y generador de cambio de las realidades de nuestro país.

A nivel de vivencia, permitió el encuentro no solo con colegas sino con seres humanos abiertos, sensibles, transparentes, amantes de su cultura y con intereses de superación y compromiso consigo mismos, con la disciplina y con cada uno de sus países.

Gracias a Dios, a la vida y a la entidad por permitirme vivir tan hermosa experiencia. 



► En la foto (izq. a der.) Sandra Rojas Barrero acompañada del doctor Rubén Ardila, psicólogo colombiano, fundador de la Asociación Latinoamericana de Análisis y Modificación del Comportamiento, organización en la que se desempeñó como presidente. Fue también presidente de la Sociedad Interamericana de Psicología y de la Sociedad Colombiana de Psicología. Dirigió la *Revista Latinoamericana de Psicología* y la revista *Avances en Psicología Clínica*. Después de haber recibido el título de doctor, ha publicado más de 200 artículos en revistas científicas y más de 27 libros entre los que se encuentran *Psicología de Aprendizaje*, *La Psicología Contemporánea* y *Manual de Psicología Fisiológica*. Entre los reconocimientos que ha recibido por su actividad académica e investigativa, se encuentra el Premio Nacional al Mérito Científico, otorgado por la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia. En el libro *El legado de Rubén Ardila*. Psicología: de la biología a la cultura, que fue escrito por varios colegas suyos, se recopilan detalladamente sus contribuciones a la ciencia. Junto a ellos se encuentra el doctor Walter Cornejo Báez, de la Universidad Nacional del Centro del Perú, quien ha profundizado en el estudio del *Bienestar psicológico. Metas de estudio e Identidad Institucional en jóvenes de Huancayo – Perú*.

No más respuestas evasivas al derecho de petición

ARTURO RONDEROS SALGADO
 ASESOR Y COORDINADOR ACADÉMICO
 DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

El pasado 30 de junio de 2015 fue sancionada la Ley 1755 que regula el derecho de petición en Colombia. Este mecanismo de solicitudes respetuosas y control ciudadano garantiza otros derechos fundamentales como la información, la participación política, la libertad de expresión, la seguridad social, entre otros.

La Defensoría del Pueblo define el derecho de petición como «(...) la solicitud verbal o escrita que se presenta en forma respetuosa ante un servidor público o ante ciertos particulares con el fin de requerir su intervención en un asunto concreto».

Por su parte, el tratadista Alfredo Manrique Reyes, en su obra *Democracia local y derechos humanos* (P. 328), menciona que «Históricamente se ha conocido el derecho de petición como aquel (...) que autoriza a los ciudadanos de un determinado país para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios, o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario, o los intereses generales».

En este artículo veremos algunos antecedentes del derecho de petición y la evolución de este mecanismo hasta la actualidad.

Instrumentos internacionales

En los artículos 8 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consagra el derecho de las personas para acceder a los tribunales y, en general, ante las autoridades públicas por medio de mecanismos que garanticen su participación en el poder público. Así mismo, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por la Ley 74 de 1968 determina que las personas tienen derecho para acceder libremente a la información, con las restricciones del bienestar general.

Igualmente, el artículo xxiv de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone: «Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y del de obtener pronta resolución»; y en el numeral 1.º del artículo 8.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se consagra el derecho de toda persona a ser oída para la resolución de sus controversias.

Desarrollo constitucional en Colombia

La Constitución de 1886, en su artículo 45, disponía: «Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las

autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución».

Posteriormente, el Decreto Ley 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo (CCA), en sus artículos 5.º y ss., y sus reformas, señala que es aplicable a todos los servidores públicos, y define los plazos y condiciones para ser resueltas las peticiones.

El mismo año de su expedición, la expresión «(...) si es verbal no se le dará trámite (...)» del artículo 11 fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia 134 del 22 de noviembre de 1984, con ponencia del magistrado Alfonso Patiño Roselli (q. e. p. d.), quien afirmó que vulneraba el derecho de petición de las personas que no supieran o no pudieran escribir.

En este mismo sentido, respecto a una norma que regulaba que se debían atender preferencialmente las solicitudes de copias de documentos públicos formuladas por periodistas acreditados en un medio de comunicación, la Corte reiteró que, sin importar quién haga la petición, la administración debe responder dentro del término legal.

Vale la pena aclarar con lo afirmado en precedencia que el legislador podía regular en forma especial el acceso de los periodistas a los documentos oficiales a fin de garantizar su amplia divulgación, por fuera de la regulación del CCA, ya que tenía sentido consagrar una preferencia a favor de quienes ejercen una profesión cuya función social es mantener a la comunidad debidamente informada. Tal es así, que la Sentencia del 12 de junio de 1986, con ponencia del magistrado Fabio Morón Díaz, declaró inexecutable la distinción entre periodistas acreditados a un medio de comunicación y periodistas independientes como lo preceptuaba el artículo 23 de la Ley 57 de 1985, «por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales». Esta referencia la cita Manuel José Cepeda en su texto *Los derechos fundamentales* (PP. 243 y 244).

Sobre el Decreto Ley 01 de 1984 también, en Sentencia del 17 de septiembre de



▶ El 30 de junio de 2015 el presidente de la república sancionó la Ley Estatutaria 1755 que regula el derecho de petición en Colombia. Cualquier solicitud de un ciudadano ante entidades del Estado se considera un derecho de petición sin necesidad de invocarlo. La inobservancia del mismo o el incumplimiento de los términos para resolverlo constituyen falta disciplinaria.

1987, la Corte Suprema de Justicia, en su Sala Plena, con ponencia del magistrado Luis Fernando Álvarez, declaró la exequibilidad del artículo 13 del CCA que regula la figura del desistimiento. En esta oportunidad la Corte aceptó que el legislador fije «condiciones mínimas» para decidir la petición, como exigir al peticionario que complete la información requerida por la administración en un lapso determinado, so pena de presumir el desistimiento.

Requisitos para el derecho de petición

Todas las personas, sean nacionales o extranjeras, adultas o menores de edad, letradas o analfabetas pueden presentar un derecho de petición. Los miembros de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) solamente pueden formular peticiones que se relacionen con el servicio y la moralidad del cuerpo respectivo, aunque podrán ejercer libremente peticiones en otros ámbitos y materias al ser titulares de derechos fundamentales.

El artículo 5.º del Decreto Ley 01 de 1984 detalla los requisitos para las peticiones escritas y verbales de interés general, a saber:

1. Designar a quien va dirigida.
2. Señalar los nombres y apellidos del solicitante.
3. Determinar claramente el número del documento de identidad y dirección donde recibirá la respuesta.
4. Señalar el objeto de la petición.
5. Precisar las razones que sustentan la petición.
6. Indicar los documentos que se adjuntan a la petición.
7. Firmar la petición.



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ Ante una solicitud «La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que esté dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información». Corte Constitucional. Sentencia T-149 de 2013.

Siempre debe quedar la prueba de que la petición se presentó, por eso la ley prevé que si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma abreviada o resumida.

Las autoridades pueden exigir requisitos especiales, como que ciertas peticiones se realicen en forma escrita, o que se acrediten ciertas exigencias para iniciar o adelantar actuaciones administrativas, en cuyo caso la relación de todos estos deberá fijarse en un lugar visible al público de la entidad. Todo ello sin que se desvirtúe el núcleo del derecho fundamental de petición.

La carta política señala que cuando un derecho o una actividad ha sido reglamentada de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. Las constancias, certificaciones o documentos que los servidores o autoridades tengan, o que puedan conseguir en los archivos de la respectiva entidad, no serán exigidos a los particulares.

De otra parte, las peticiones deben ser respetuosas, es decir, si se formulan con improperios o groserías las autoridades podrán rechazarlas; pero es importante aclarar que si la petición no cumple con los requisitos previstos en el Código Contencioso Administrativo o normas especiales, y en lo previsto en el Reglamento Interno de Derecho de Petición, no puede ser rechazada, sino que debe informarse a la persona cuáles son los requisitos que le hacen falta para tramitar la petición.

Clases de peticiones

De interés particular. Son las que benefician solamente a quien las formula y se deben resolver en 15 días. Es la solicitud que una persona hace con el fin de que se le resuelva determinado interrogante o inquietud que solo le interesa a él o a su entorno familiar.

De interés general. Es la solicitud que una persona o una comunidad hace para que se le preste un servicio que corresponda a las funciones de la entidad, con el fin de resolver necesidades de tipo comunitario. Favorecen a quien los for-

mula y a toda la comunidad y su término para resolverlas es de 15 días. La respuesta le interesa a un conglomerado o a un número plural.

Peticiones de información. En estas se solicita el acceso a la información sobre la acción de autoridades, logrando la expedición de copias de documentos que no tienen el carácter de reservados, cuyo valor de reproducción debe asumirlo el solicitante. El término para resolverla es de diez días, y en el evento de dejar vencer el término sin tomar decisión alguna opera el silencio administrativo positivo, es decir, debe accederse a la información o expedir las copias solicitadas, sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar por parte del servidor público.

El artículo 74 de la Constitución Política consagra el derecho de toda persona al acceso a documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable. En consecuencia, de acuerdo a esta norma constitucional, todos los documentos son públicos, salvo que tenga reserva constitucional o legal o tengan relación con la defensa y seguridad nacional.

Cuando la respuesta a un derecho de petición es negativa, debe constar en providencia motivada, como lo determina el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, y debe notificarse al interesado y a la Procuraduría General de la Nación y contra esa decisión procede el recurso de insistencia que está previsto en el artículo 23 de la misma norma.

El carácter reservado de un documento no es oponible ante las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, sin embargo, deberán asegurar su reserva.

El acceso a la información es el principal derecho de la



Mónica Vega Sobano - IEMP

► «Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición». Art. 20, Ley 1755 de 2015.

nueva ciudadanía activa, el cual permite garantizar la participación de los ciudadanos en la actividad administrativa. El derecho a la información es activo, pasivo y neutro. Es activo cuando estamos en el deber de informar, es pasivo cuando podemos solicitar información para que nos sea entregada, y es neutro cuando como ciudadanos tenemos el derecho a conocer qué existe de cada uno de nosotros en las bases de datos de información, tanto públicas como privadas, tal como lo señaló la ex procuradora delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, María Fernando Guerrero Mateus, en la *Guía de participación ciudadana* editada por el IEMP.

El *habeas data* es el derecho fundamental constitucional que tiene todo ciudadano a estar informado sobre los datos que se manejan sobre él en las entidades públicas o privadas. Para su protección puede acudir a la acción de tutela o un derecho de petición.

Consultas. Son las solicitudes que se presentan a las autoridades para que manifiesten su parecer sobre materias relacionadas con sus atribuciones, y que intentan auscultar el parecer o el concepto de la institución o de un funcionario en particular sobre un asunto determinado. El término para resolverlas es de 30 días.

Términos para resolver peticiones

Para preservar los principios de la función administrativa de celeridad y eficacia, los términos deben cumplirse, en caso contrario, antes del vencimiento, debe informarse al peticionario e indicar cuándo se resolverán so pena de incurrir en causal de mala conducta que genera responsabilidad disciplinaria.

En el caso de que por acción u omisión las autoridades públicas, o particulares que presten un servicio en desarrollo de funciones públicas, vulneren o amenacen el derecho constitucional de petición, la persona afectada puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante autoridades judiciales la protección inmediata de su derecho.

Interrupción o suspensión de términos

Los términos pueden ser objeto de interrupción cuando se requieren aportar documentos adicionales o en el caso de impedimentos. Según lo dispone el Decreto Ley 01 de 1984 el término transcurrido antes de la interrupción o suspensión de términos no se borra.

Silencio administrativo

El silencio administrativo negativo se produce cuando transcurre un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de la petición sin que se haya notificado la decisión que lo resuelve; se entiende que esta es negativa.

Desistimiento

Se puede desistir de un derecho de petición en forma expresa cuando así se manifieste, y en forma tácita cuando opera la presunción de desistimiento. Sin embargo, las autoridades podrán continuar el trámite de oficio si lo consideran necesario para el interés público.

Jurisprudencia sobre el derecho de petición

El Consejo de Estado ha reiterado en varios fallos el deber de las autoridades de responder en forma pronta a las peticiones. El derecho de petición es un derecho de audiencia, que no predetermina el sentido de la respuesta, pues lo importante es que esta se dé, como lo señaló en providencia del 26 de julio de 1977, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, la ponencia del magistrado Humberto Mora Osejo. El alto tribunal ha rechazado distintos condicionamientos de carácter administrativo que entraban el ejercicio de este derecho constitucional.

Para la Corte Suprema de Justicia, por su parte, era claro que el legislador tenía facultades para regular el derecho de petición. Sin embargo, dentro de la mentalidad organicista que caracterizaba la interpretación de la Constitución de 1886, la Corte no estableció criterios sobre el tipo de regulaciones constitucionalmente admisibles. Tampoco estudió si determinados procedimientos o el exceso de formalidades podían afectar la esencia del derecho. Solamente en una ocasión la Corte declaró inexecutable una norma que ordenaba no dar trámite a peticiones verbales como fue la providencia del 22 de noviembre de 1984, con ponencia del magistrado Alfonso Patiño Roselli, referencia que se cita en el libro de Manuel José Cepeda: *Los derechos fundamentales* (P. 247).

El derecho de petición ha servido a los ciudadanos como instrumento para ejercer sus derechos políticos y participar en la vida democrática del país. Pero como en una democracia participativa adquiere capital importancia el poder de fiscalizar a las autoridades, de conocer sus actos, de impugnar sus decisiones y de manifestar su apoyo o su rechazo a la gestión oficial, el derecho de petición

está llamado a recibir una mayor protección en su faceta social y política como lo señala Cepeda en la obra en mención (P. 248).

Peticiones ante organizaciones privadas

Las peticiones ante organizaciones privadas debían ser reglamentadas por la ley para poder exigirles a estas, como fue el caso de la Ley 142 de 1994 que reguló el trámite de peticiones, quejas y reclamos ante empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Ley 1437 de 2011 y desarrollos posteriores

Ahora bien, el 18 de enero de 2011 se expide la Ley 1437 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» que deroga el Decreto Ley 01 de 1984. En el título II de la nueva ley se regula el derecho de petición, pero tales disposiciones fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia 818 de 2011 señalando, entre otras cosas, que la regulación requería de la expedición de una ley estatutaria, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política en materia de derechos fundamentales.

En tal virtud, se declaran inexecutable los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011 y, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia, los efectos de la declaración de inexecutable quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso expidiese la ley estatutaria correspondiente.

Luego, el legislativo en cumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional tramitó el Proyecto de Ley 65 de 2012 del Senado y el 227 de 2013 de la Cámara de Representantes, «Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo». El proyecto fue objeto de control previo de constitucionalidad. El alto tribunal se pronunció mediante Sentencia C-951 de 2014.

Posteriormente, al vencimiento del término para sancionar la ley estatu-

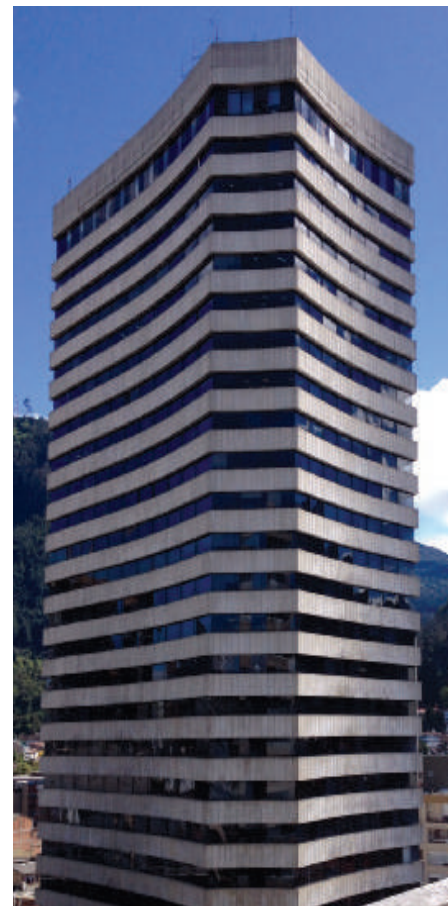
taria, se formuló consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del consejero. En este sentido, la ponencia de Álvaro Namén Vargas, con fecha del 28 de enero de 2015, precisó lo siguiente:

1. ¿Cuál es la normatividad aplicable para efectos de garantizar el derecho fundamental de petición?

La normatividad aplicable en la actualidad para garantizar el derecho de petición está conformada por las siguientes disposiciones: (i) la Constitución Política, en especial sus artículos 23 y 74; (ii) los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia que regulan el derecho de petición, entre otros derechos humanos; (iii) los principios y las normas generales sobre el procedimiento administrativo, de la Parte Primera, Título I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), así como las demás normas vigentes de dicho código que se refieren al derecho de petición o que, de una u otra forma, conciernen al ejercicio del mismo (notificaciones, comunicaciones, recursos, silencio administrativo etc.); (iv) las normas especiales contenidas en otras leyes que regulan aspectos específicos del derecho de petición o que se refieren a éste para ciertos fines y materias particulares; (v) la jurisprudencia vigente, especialmente aquella proveniente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y (vi) entre el 10 de enero de 2015 y la fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, las normas contenidas en los capítulos III, IIII, IV, V, VI y parcialmente el VIII del Decreto Ley 01 de 1984, por medio del cual se expidió el Código Contencioso Administrativo, en cuanto ninguna de tales disposiciones resulte evidentemente contraria a la Carta Política o a las normas del CPACA que permanecen vigentes.

2. ¿Operó la reviviscencia de las normas que regulaban el derecho de petición en el Código Contencioso Administrativo, en particular si se tiene en cuenta que dicha norma fue derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011?

Sí. Conforme a lo explicado en este concepto, desde el 1° de enero de 2015 y hasta fecha anterior al momento en que empie-



Mónica Vega Sotano - IEMP

«Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros distritales y municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación». Art. 24, Ley 1755 de 2015.

ce a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, se presenta la reviviscencia de las mencionadas disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).

3. En caso de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 impida que opere dicho fenómeno, ¿resulta procedente aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en que se trata del ejercicio del derecho fundamental de petición?

La Sala considera que lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en cuanto derogó expresamente el Decreto Ley 01 de 1984, no impide aceptar que las normas de dicho decreto que regulaban específicamente el derecho de petición revivieron en los términos en que

se ha explicado. Adicionalmente, la Sala estima que no se dan los presupuestos para aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con esta parte del artículo 309 del CPA. CA.

Nueva ley para el derecho de petición

El 30 de junio pasado fue sancionada la Ley Estatutaria 1755 de 2015 que regula el derecho de petición que señala, entre otros aspectos, que el ejercicio de este derecho es gratuito y no requiere representación alguna, que toda petición se resolverá en 15 días siguientes a su recepción so pena de sanción disciplinaria, que las peticiones de documentos e información se deben resolver en diez días, que se mantiene el silencio administrativo positivo, que las consultas se resuelven en 30 días, y que las peticiones pueden presentarse en forma verbal de lo cual se dejará constancia.

También señala la normativa que las peticiones deben contener: 1. la designación de la autoridad a la que se dirige, 2. los nombres y apellidos completos del solicitante, 3. el objeto de la petición, 4. las razones que fundamentan la petición, 5. la relación de los documentos que se anexan, y 6. la firma del peticionario cuando fuere el caso.

Así mismo, se regulan las peticiones incompletas y los desistimientos tácitos; las peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas; la atención prioritaria de peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental; los reglamentos internos del derecho de petición por parte de las autoridades; la responsabilidad de los servidores del ministerio público para garantizar el derecho de petición; la información y documentos reservados señalados en el artículo 24; el rechazo de las peticiones de información por razones de reserva y el recurso de insistencia; el alcance de los conceptos; la reproducción de los documentos; las peticiones entre autoridades que tendrán un término de diez días, y las regulación del derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas que antes era solo para empresas de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, con la expedición de esta ley estatutaria se entiende que quedan derogadas las normas anteriores que regulan el derecho de petición como la Leyes 57 de 1985 y la 5 de 1992, en lo relativo al término para resolver solicitudes entre entidades; y, considero, que se mantendrá la regulación de las quejas y reclamos previstos en los artículos 53 y ss. de la Ley 190 de 1995, del artículo 96 de la Ley 617 de 2000 que deroga el artículo 53 de la Ley 190 de 1995 y del Decreto Reglamentario 2232 del mismo año.

Responsabilidad disciplinaria

Durante la vigencia de la Ley 200 de 1995, el incumplimiento sobre las normas del derecho de petición daba lugar a las sanciones previstas en el artículo 29, salvo la de destitución por cuanto no era una falta gravísima sino grave o leve de acuerdo a los criterios señalados en el artículo 23 *ibidem*, pese a que el artículo 29 de la Ley 57 de 1985 señalara que constituía causal de mala conducta, que se sancionaría con destitución, el incumplimiento o violación de cualquiera de las disposiciones que contenía la ley.

En el actual Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002 y sus reformas), el incumplimiento de las normas antes mencionadas no son tampoco faltas gravísimas, que están reguladas en el artículo 48 y sus remisiones, por lo que se consideran faltas graves o leves conforme al artículo 50.

En lo relativo a los deberes el código consagra, en los numerales 1 y 19, la obligación de cumplir la Constitución y la ley, y expedir los reglamentos internos del derecho de petición. Las sanciones a imponer, en caso de incumplimiento, serían la suspensión en ejercicio del cargo e inhabilidad especial para faltas graves dolosas, suspensión para faltas graves culposas, multas para faltas leves dolosas y amonestación escrita para faltas leves culposas.

Finalmente, el artículo 1.º de la Ley 1755 que modificó varios artículos de la Ley 1437 de 2011, señala que la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver constituye falta disciplinaria para el servidor público, y da lugar a las sanciones respectivas conforme al régimen disciplinario. La Ley 57 de 1985 que consagraba la sanción de destitución quedó derogada por esta ley estatutaria. **i**



► «Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas». Parágrafo 2.º, Art. 32, Ley 1755 de 2015.

Desconocimiento del precedente judicial como fuente de derecho

CARLOS ARTURO MORENO ORDUZ
 ASESOR E INVESTIGADOR. DIV. DE
 INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y
 ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El sistema de derecho romano germánico, también conocido como continental europeo, parte del principio esencial de que la fuente principal de derecho es la ley. Si se busca su antecedente más remoto, se encontrará en Aristóteles cuando habla de justicia distributiva y del sistema de justicia retributiva, pasando por otros pensadores como Tomás de Aquino, pero perfilado, definitivamente en la época de la Revolución Francesa, donde se reacciona frente a lo que sucedía hasta entonces en occidente, con los poderes excesivos concentrados en el soberano, especialmente en el Estado absolutista, donde el rey conservaba las facultades de gobernar, legislar y administrar justicia en sí mismo; es decir, todos los poderes posibles residían y se concentraban en esa figura política.

Similares postulados, pero con un desarrollo histórico un poco diferente, se encuentran en el sistema político anglosajón en las cartas de Juan sin Tierra (1215), es decir, varios siglos antes de la Revolución Francesa, a través del denominado «Bill de Derechos», donde los ciudadanos del reino impusieron a ese soberano una serie de límites, recortando de esa manera los derechos del soberano frente a los súbditos.

En la Revolución Francesa se mencionó claramente la separación de poderes y se estructuró el modelo de Estado denominado Liberal, que desde luego ha tenido distintas manifestaciones; una de ellas es la



► En el sistema político anglosajón «(...) varios siglos antes de la Revolución Francesa (...) los ciudadanos del reino impusieron a [Juan sin Tierra] una serie de límites, recortando de esa manera los derechos del soberano frente a los súbditos».

que asume el Estado colombiano de corte «presidencialista» que, en síntesis, se puede decir que es copia en cuanto a las instituciones del modelo norteamericano, y así se asumen, por ejemplo, las figuras del presidente y de un cuerpo legislativo bicameral, pero con una estructura jurídica de fuerte tendencia hacia el modelo francés.

En ese modelo de Estado extendido por toda Europa con las guerras napoleónicas e impuestas por este, se establecía la separación de poderes con base en las teorías de Rousseau y Montesquieu donde se distinguía un órgano que representaba al pueblo denominado Congreso, una figura que admi-

nistraba los asuntos públicos y un poder judicial encargado de aplicar la ley para dirimir conflictos. Para restringir los poderes del gobernante el órgano de representación popular emitía la ley y el órgano destinado a dirimir conflictos se limitaba únicamente a esa función (rama judicial).

En ese orden de ideas, y por influencia inicial del modelo francés y luego del español, el Estado colombiano asumió la división del poder del Estado entre sus tres órganos representativos ya indicados. Y como fuente primaria de derecho, en razón a la organización del Estado, la ley impartía y reconocía los derechos que el Estado en su con-

junto estaba obligado a respetar, y cuando se incumplieran por parte del Estado o de los particulares, actuaba el poder judicial para garantizarlos.

En cuanto a la otra manifestación del surgimiento del Estado, de que da cuenta el derecho común sajón o del *common law*, el desarrollo de los principios que como fuente de derecho ponían límite a la función del gobernante se encuentran en la costumbre, esto es, la usanza del pueblo demostrada ante los tribunales con ocasión del ejercicio de la función del Estado de dirimir conflictos, constituía la principal fuente de derecho. Por tanto, en esos países, se

Juan Casando cernos. Manuscrito iluminado del siglo XIV. Recuperado de (2015, 23 de octubre) <https://es.wikipedia.org/>



Palacio de Justicia en Bogotá (Colombia) - Recuperado de (2015, 23 de octubre) https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/0c/Palacio_de_Justicia_Bogota.jpg

► «(...) por influencia inicial del modelo francés y luego del español, el Estado colombiano asumió la división del poder del Estado entre sus tres órganos representativos (...). Y como fuente primaria de derecho, en razón a la organización del Estado, la ley impartía y reconocía los derechos que el Estado en su conjunto estaba obligado a respetar, y cuando se incumplieran por parte del Estado o de los particulares, actuaba el poder judicial para garantizarlos».

habla tenuamente de la ley, y en cuanto a la formación del derecho, la fuente primaria es el pronunciamiento del órgano judicial cuando resuelve un asunto. Con el paso del tiempo, y ya que estos países no prescinden por entero de la ley, la fuente de derecho se integra por los pronunciamientos del órgano legislativo a través de emisión de la ley, y el control constitucional de la misma que realiza el tribunal constitucional respectivo. Uno y otro pronunciamientos integrados constituyen la regla jurídica que obliga, de manera tal, que en la jurisprudencia del tribunal constitucional se señala el alcance de la norma antes de que esta entre a regir.

Cada uno de esos sistemas tiene sus fuentes de derecho. El continental europeo basado en la Ley emitida por el órgano legislativo y del common law, fundado en la costumbre reconocida en una sentencia, donde se señala una regla de derecho exigible a futuro, para resolver casos iguales, y por tanto los dos sistemas se distinguen, entre otros aspectos, por el sistema de fuentes de derecho como está anotado.

La jurisprudencia en Colombia

En Colombia, al haberse construido un sistema jurídico que tiene como modelo el sistema continental inspirado en los sistemas francés y español, siempre se tuvo como fuente de derecho la ley, y de ahí la norma constitucional que hoy aparece en el Art. 230 C.P. que declara, abiertamente, que los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley, norma que existía en la Constitución del 5 de mayo de 1886, donde también, como ahora, se declaraba que la jurisprudencia era fuente auxiliar de derecho y constituía doctrina probable.

A lo largo de 105 años de vigencia de la Constitución de 1886, y con el desarrollo legal fruto de la norma constitucional que declaraba como fuente principal de derecho la ley y como fuentes secundarias la jurisprudencia, la doctrina, la equidad y los principios de derecho, hubo un importante desarrollo en ese sentido, que sigue en lo esencial al modelo continental europeo inspirado

más tarde en los planteamientos de Kelsen, según los cuales, en síntesis, constituye derecho la ley emitida por el Estado, norma escrita comúnmente denominada derecho positivo.

De esa manera, al definir un asunto sometido a competencia del juez, para su solución este debía acudir al contenido del texto legal principalmente, y solo en el evento de que la misma presentara pasajes oscuros o no claros, era facultativo apoyarse en la jurisprudencia para resolver el asunto. Por esa razón, se encuentra la Ley 169 de 1896 que acoge el criterio de doctrina legal y una norma un poco anterior a esta que habla del concepto de doctrina probable. De acuerdo con estos conceptos, y por la razón ya evidente de que el juez no estaba obligado a observar el pronunciamiento jurisprudencial sino que este constituía doctrina probable, no solo podía apartarse del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, hecho ya como tribunal de casación o como guardián de la integridad de la Constitución.

Las mismas normas, como ya se dijo, aparecen en el texto Constitucional de 1991 en los artículos 230 y 243; no obstante, la fuerte influencia que hoy existe en el país de los sistemas hablados de corte sajón, influyeron notablemente en un importante viraje en el alcance de la jurisprudencia hasta ahora expresado, y poco a poco la Corte Constitucional, a través de diversos pronunciamientos, fue incorporando como fuente de derecho de orden primario o principal la jurisprudencia, trayendo de aquel sistema, es decir, copiándolo, toda la teoría que a lo largo de muchos años de desarrollo fue perfilado allí. No obstante

lo anterior es claro que gran porcentaje de jueces aún hoy se rebelan a tener como fuente principal de derecho la jurisprudencia y continúan acudiendo a la ley como principal fuente de derecho.

Lo que en nuestro sistema jurídico hoy denominan «sistema tradicional», con la influencia que ha tenido el tratadista Diego López Medina¹ al teorizar sobre este tema, no es otra cosa que la fuente de derecho basada en la ley, es decir, la fuente de derecho principal del sistema continental europeo, pues es claro que para los sistemas anglosajones su fuente tradicional no es la ley sino la jurisprudencia en la forma y términos en que ya lo he explicado.

Queda claro, que uno es el tratamiento que recibió la jurisprudencia como fuente principal de derecho en el sistema actual, es decir, en la Constitución del 91, y otro muy distinto el dado durante la vigencia de la Constitución de 1886. Para comprender los cambios aludidos es preciso entrar a ver la estructura que en el sistema norteamericano se da la providencia judicial, donde se acepta que está constituida por la *obiter dictum*, la *ratio decidendi* y el *decisum*.

Por *obiter dictum* se distingue lo que denominan «razones de paso», esto es, la recreación del caso en específico y demás argumentos que permiten puntualizar el tema a tratar.

Por *ratio decidendi* debe entenderse: «razones de la decisión», que constituyen una regla de derecho en el sentido en que lo explica Hart,² y que está íntimamente vinculada

¹ López Medina, Diego E. *El derecho de los jueces*. Editorial Legis, Bogotá, 2011.

² Hart, Herbert. *El concepto de derecho*, traducción al español Carrio, Genaro R. Ediciones Aberlardo - Perrot, Buenos Aires, 1998.

con el *decisum* o decisión.³ En síntesis, el *decisum* no es otra cosa que la parte resolutoria de la providencia y de ahí se distinguen otros fenómenos que deben ser aclarados. Se acepta unánimemente por parte de los integrantes de la Corte Constitucional que en toda la jurisprudencia obliga el *decisum* y que este, en materia de control de constitucionalidad abstracto, esto es, aquel donde se hace control de constitucionalidad de una ley, constituye o tiene efecto *erga omnes*.

Otra regla que se ha sentado es la obligatoriedad de la *ratio decidendi* para funcionarios públicos y particulares en la medida en que contiene la regla de derecho que constituye el precedente. Dicho de otra manera, el texto completo de la jurisprudencia emitida en una decisión judicial no obliga, solamente obliga en unas de sus partes, tal como se ha manifestado —y aprovechando esta circunstancia, en una interpretación un tanto sesgada pero con un criterio «innovador» para los fanáticos de este tema, sin advertir que de innovador no tiene nada, y que de lo único que se trata es de imponer un trasplante de una institución del derecho común sajón.

Se dice que lo que constituye doctrina probable, con lo cual armonizan el texto constitucional, es la *obiter dict* y en esa forma dan salida al inciso segundo del artículo 230 de la Constitución. Por el contrario, sostienen que, por ejemplo, en un pronunciamiento de tutela de la Corte Constitucional el *decisum* tiene efectos interparte y la *ratio decidendi* tiene efectos *erga omnes*. De otra parte, constituye precedente lo que un pronunciamiento de una corte de cierre ha dicho de un punto de derecho.

El precedente y el principio de igualdad

Significa lo anterior que para que se hable de precedente debe haber identidad fáctica entre el caso anterior decidido y el que se está decidiendo. Podríamos agregar que cuando ese precedente ha sido reiterado por varias sentencias, el tema



► «(...) desde la Revolución Francesa se ha dicho que los hombres son iguales ante la ley y que recibirán, de la misma, igual trato. Por tanto, al haber pleitos de la misma naturaleza y con idénticos presupuestos fácticos, al ser fallados en igual sentido, se materializa la "igualdad de trato" de los ciudadanos frente a la ley, es decir, la "igualdad jurídica"».

deja de ser «controvertido» y pasa a ser «pacífico» aceptándose de esa manera el alcance de la norma interpretada a través de la Constitución.

De otra parte, se afirma que el precedente tiene como fuente un principio de derecho, según el cual donde hay la misma razón debe aplicarse la misma disposición; eso se traduce en otros principios como el de «igualdad jurídica» que consistiría en el aforismo de que casos iguales deben ser resueltos en igual sentido, aspecto que responde en síntesis a una exigencia de la globalización del mercado, donde quien invierte sus recursos debe razonablemente, en caso de un pleito, anticipadamente y por vía de la jurisprudencia, prever la forma cómo va a ser resuelto su caso.

También alude al principio a la «igualdad de trato»; desde la Revolución Francesa se ha dicho que los hombres son iguales ante la ley y que recibirán, de la misma, igual trato. Por tanto, al haber pleitos de la misma naturaleza y con idénticos

presupuestos fácticos, al ser fallados en igual sentido, se materializa la «igualdad de trato» de los ciudadanos frente a la ley, es decir, la «igualdad jurídica».

Como corolario de lo dicho, el precedente constituiría el sometimiento del juez inferior frente al de mayor jerarquía, y para negar esa realidad se dice que el juez de inferior jerarquía puede apartarse del precedente cuando presenta razones de profundidad suficientes y que sus argumentos sean mejores que los expresados en la decisión precedente, y en esta forma no se estancaría el derecho que, como se sabe, es dinámico.

También implicaría que los únicos que tienen la palabra o la misión de actualizar el derecho por vía interpretativa son las cortes de cierre como cuerpo colegiado. Si bien se niega que los órganos intermedios de decisión judicial como los tribunales y jueces obliguen a sus inferiores por vía de las decisiones que ellos tomen, también se habla del precedente horizontal que consis-

³ Sobre este tema puede consultarse también Dworkin, Ronald. ¿Cómo el derecho se parece a la literatura? En «La decisión judicial» Siglo del hombre, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

te en que un juez de cualquier rango debe definir un asunto sometido a su conocimiento en el mismo sentido de los que previamente haya decidido, que tengan los mismos supuestos fácticos. En esa forma, se materializan los principios ya desarrollados y podría, igualmente, apartarse de sus decisiones anteriores sobre el mismo punto, solo cuando presente razones loables que permitan variar su decisión.

El punto principal referente al desarrollo jurisprudencial y la tesis expuesto en el libro El derecho de los jueces, alude al papel de la jurisprudencia actual, donde se habla de la norma judicial que en síntesis constituye la *ratio decidendi*, y consiste en una norma de derecho con base en la cual se desata el caso, y es una norma de creación jurisprudencial y no legal. Esta norma jurisprudencial creada como se deja

explicado, se ha dicho que tiene rango constitucional y, por tanto, la ley ordinaria se encuentra sometida a esa regla. La norma jurisprudencial así obtenida forma parte de la Constitución y su violación constituye acto doloso reprochable como acto delictuoso, pero la consecuencia más clara sería que con base en ella podría llegarse al recurso de la casación o a la tutela por violación de la norma superior. **i**

Más de 170 servidores capacitados en DD. HH. y D. I. H.

ARTURO RONDEROS SALGADO

ASESOR Y COORDINADOR ACADÉMICO

DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

Desde el año 2009 el IEMP ha venido desarrollando el programa de capacitación en Investigación, Juzgamiento y Sanción de Casos de Violaciones a los Derechos Humanos (DD. HH.) e Infracciones al D. I. H., en conjunto con la Vicepresidencia de la República y, a partir del año 2015, con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos.

El propósito del programa de formación es fortalecer el trabajo de investigación, juzgamiento y sanción de funcionarios o funcionarias vinculados o vinculadas a los espacios de Justicia Penal Militar, de la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la rama judicial y la Policía Nacional.

Este curso permite unificar criterios para lograr efectivas investigaciones en materia disciplinaria y penal, y apoyo técnico para las mismas, que redundará en imponer, si es del caso, sanciones ejemplares que tengan efectos preventivos que contribuyan a respetar la dignidad humana como principio rector de la carta política.

Objetivos específicos

1. Conocer nociones básicas de DD. HH. y D. I. H., fuentes, principios, faltas penales y disciplinarias, identificación de autores y partícipes, derecho penal internacional, metodología de investigación, información sobre el proceso de paz en la Habana, violencia sexual, reclutamiento ilícito de menores, protección de defensores de DD. HH. y enfoque diferencial.
2. Conocer la aplicación de estos conceptos, en cada una de las entidades, en las investigaciones y la atención a los usuarios.
3. Conocer y defender los principios y valores que se ven afectados por la violación al DD. HH. e infracción al D. I. H., y que deben ser investigados y sancionados.

Capacitaciones realizadas

El programa se desarrolló en Bogotá D. C. (27, 28 y 29 de abril de 2015), Popayán (27, 28 y 29 de mayo de 2015), Riohacha (17, 18 y 19 de junio), Leticia (26, 27 y 28 de agosto de 2015) y Puerto Asís (7, 8 y 9 de octubre). En cada evento académico se expidió un diploma de asistencia, previa verificación de la misma, a través del Registro Académico del IEMP. Los formadores del IEMP que intervinieron fueron Vanessa Monterrosa y quien firma este artículo. **i**



Archivo División de Capacitación IEMP

► Jornada de capacitación en Investigación, Juzgamiento y Sanción de Casos de Violaciones a los Derechos Humanos (DD. HH.) e Infracciones al D. I. H.

V Encuentro de la Red de Escuelas del Estado

Redes para la Convivencia Pacífica, un Compromiso de Todos

ARTURO RONDEROS SALGADO

ASESOR Y COORDINADOR ACADÉMICO

DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

El 15 de septiembre de 2015 la Red de Escuelas del Estado (Redes), de la cual hace parte el IEMP desde su creación en 2010, llevó a cabo la quinta versión del encuentro que aborda, cada año, temas de interés para las entidades que la integran.

Este año, a raíz del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se decidió realizar un evento sobre el posconflicto, apoyado con formadores de las escuelas, y del alto comisionado para la paz delegado por el Gobierno nacional, actividad a la que asistieron 316 servidores públicos.

Además de participantes de la Redes estuvieron presentes representantes de la Corporación Educativa Nacional (CEN), de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (Uniciencia), las agencias nacionales de Hidrocarburos y de Televisión, y ciudadanos interesados en el tema, entre otros.

El evento fue instalado por el director del IEMP, quien es presidente de la Redes para el actual periodo, Christian José Mora Padilla. Intervinieron, además, Daniel Acosta, vicepresidente de la red, y el mayor Steward Ramos, coordinador de la Escuela de Justicia Penal Militar. La clausura del evento estuvo a cargo de la subdirectora de Reparación Individual de la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, Alicia Jacqueline Rueda Rojas, entidad que desde este año hace parte de la Redes a través de la Escuela de Reparaciones.

En el encuentro el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Escuela de Justicia Penal Militar, la Fiscalía General de la Nación, la Escuela de Reparaciones y el IEMP, instalaron stand para la exposición y socialización de las producciones editoriales.

Programa académico

Estos fueron los conferenciantes y temas desarrollados en el V Encuentro de la Redes:

Mario Puerta, asesor desde el año 2013 de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), quien participó en la construcción del punto dos del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto entre el Gobierno nacional y las FARC, referente a participación política. El experto comentó al auditorio el contexto y los avances del proceso de paz.

Jorge Franco Zuluaga, médico especialista en ciencia forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, habló del papel del perito forense en el marco del posconflicto.

Diego Fernando Sevilla Cortés, responsable en el año 2012 de la implementación, desde la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de la reparación individual en las regiones de Magdalena Medio, Santander, Chocó, Atlántico y Bolívar, y actualmente coordinador de la Escuela de Reparaciones, presentó la conferencia «Las víctimas, su reparación y el posconflicto».

Elizabeth Moreno Angarita, especialista en derecho penal, quien fue asesora jurídica de la Policía Nacional, expuso los «Los fundamentos teóricos de la justicia transicional».

El coronel Marco Aurelio Bolívar Suárez, con amplia experiencia en derecho penal, y como magistrado del Tribunal Superior Militar en la producción de providencias donde se aportan líneas de jurisprudencia en beneficio de la jurisdicción castrense, centró la ponencia en el «Sistema Penal Acusatorio en la Justicia Penal Militar: visión hacia el postconflicto».

Rafael Giovanni Guarín Cotrino, asesor del despacho del procurador general de la nación, detalló lo mínimos penales que



► Más de 300 servidores públicos estuvieron presentes en el V Encuentro de Red de Escuelas del Estado cuyo énfasis, en esta versión, fue el posconflicto.

debe contemplar el proceso de paz para los máximos responsables de delitos.

Nestor Rodríguez Espinosa, con experiencia en el sector solidario por más de 30 años, tuvo a cargo la conferencia «El cooperativismo y la convivencia pacífica». ⓘ

Entidades de Redes

Departamento de Formación y Desarrollo, y la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia, de la Fiscalía General de la Nación; Escuela de Defensores Públicos, Programa Presidencial en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Escuela Rodrigo Lara Bonilla (rama judicial); Escuela de Justicia Penal Militar, Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional, Escuela de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas, Contraloría Distrital, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), consultores CRV y Procuraduría General de la Nación a través del IEMP.

IEMP, dos décadas en la gestión del conocimiento

JORGE LUÍS YARCE TAMAYO
COMUNICACIONES IEMP

El pasado 28 de julio de 2015 el IEMP celebró sus 20 años de vida institucional como generador de conocimiento, formador de servidores públicos y cualificador de los servicios del Estado, especialmente del ministerio público.

Esta celebración, como corresponde a una institución dedicada a la formación, la investi-

gación y la ciencia, giró en torno al quehacer académico. El acto protocolar fue presidido por el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, acompañado por la viceprocuradora general de la nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo; el director del IEMP, Christian José Mora Padilla; el senador, Manuel Guillermo Mora Jaramillo; el presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la

Ciencia (ACAC), Eduardo Posada Flórez; el obispo de la Diócesis de Fontibón, monseñor Juan Vicente Córdoba Villota, y el presidente de la Federación Nacional de Personeros (Fenalper), Alfonso Campo.

El evento congregó, además, a dignatarios extranjeros, miembros del Gobierno nacional, senadores de la república, representantes a la Cámara, y representantes del gobierno regional

y local de distintos departamentos de Colombia. Igualmente, se dieron cita en esta efeméride exprocuradores, exministros y exembajadores de Colombia.

Los más excelsos miembros de la academia colombiana, también hicieron parte de este evento como invitados especiales, gracias a la vinculación de la ACAC, que, como parte de la celebración, presentó, conjuntamente con el IEMP, el libro Misión Ciencia, Educación y Desarrollo. Balance 20 años después, obra que analiza los alcances, las metas cumplidas y por cumplir, de lo que se denominara la Misión de Sabios (1994). **i**



► Mesa principal, acto protocolario. De izq. a der. monseñor Juan Vicente Córdoba Villota, obispo de la Diócesis de Fontibón (Bogotá); senador, Manuel Guillermo Mora Jaramillo; viceprocuradora general de la nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo; procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado; director del IEMP, Christian José Mora Padilla; presidente de la ACAC, Eduardo Posada Flórez; y el presidente de Fenalper, Alfonso Campo.



► El presidente de la ACAC, Eduardo Posada Flórez, reconoció la labor del IEMP en sus 20 años.



► El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, se dirigió a los asistentes exaltando el trabajo y recorrido del IEMP en los 20 años de vida institucional.



► El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, instaló la ceremonia y reconoció la labor de todos aquellos que han hecho parte de los 20 años del IEMP.



► El senador, Manuel Guillermo Mora Jaramillo, en nombre del Senado de la República de Colombia, hizo entrega de la distinción y reconocimiento especial a la labor del IEMP. De izq. a der. Manuel Guillermo Mora Jaramillo; Sandra Marcela Narvaez, asesora del IEMP; Christian José Mora Padilla, Martha Isabel Castañeda Curvelo y Alejandro Ordóñez Maldonado.



► Fenalper, en cabeza de su presidente, Alfonso Campo, hizo público el reconocimiento al IEMP por su trabajo en 20 años, mediante la entrega de una placa conmemorativa. De izq. a der. Alfonso Campo, Christian José Mora Padilla y Alejandro Ordóñez Maldonado.

► Martha Núñez Navarro, asesora de la Dirección Nacional de Organizaciones Solidarias, en nombre de su director nacional, Rafael Gonzáles, entregó un reconocimiento especial al IEMP.



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

Mónica Vega Sábano - IEMP

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



Jorge Luis Yarce Tamayo - IEMP

▶ El presidente del Sindicato de Trabajadores de la Procuraduría General de la Nación (Sintraproan), William Millán, en nombre de sus asociados, brindó al IEMP el reconocimiento y gratitud por dos décadas de trabajo.

▶ El presidente del Sindicato de Trabajadores de la Procuraduría General de la Nación (Sintraproan), William Millán, en nombre de s Como parte de la celebración el Instituto publicó el libro *IEMP, 20 años generando conocimiento*, que fue entregado al procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, por dos servidores del IEMP: Guillermo Oidor y Rosa María Corsi.

▶ Para conmemorar la fecha, el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, y los jefes de las divisiones de Capacitación, Carlos Humberto García, de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, Luis Enrique Martínez Ballén, y Carmenza Carreño, de Administrativa y Financiera, y del área de comunicaciones del IEMP, Jorge Luis Yarce, crearon la insignia 20 años.



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

▶ La insignia 20 años le fue impuesta a la viceprocuradora general de la nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo, y al procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, de manos del jefe de la División de investigaciones del IEMP, Luis Enrique Martínez Ballén, y del asesor, Roland Oswaldo Sanchez Ojeda.

▶ En primera fila el exprocurador, Alfonso Gómez Méndez; la contralora departamental de Antioquia, Luz Elena Arango, la ex embajadora adjunta de Colombia ante las Naciones Unidas, Rosa Zuluaga y el consejero de la Embajada de Rusia, Mikhail Bragin.



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

▶ El intermedio musical estuvo a cargo de la tuna de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander.



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

▶ Como en cualquier cumpleaños no podía faltar el pastel. De izq. a der. el jefe de la División de Capacitación del IEMP, Carlos Humberto García; Ana Lucía Cruz, servidora del Instituto; el director del Instituto, la viceprocuradora y el presidente de la ACAC.



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

▶ Algunos de nuestro invitados especiales. De izq. a der. senadora Paola Holguín, el director del IEMP, Christian Mora, el presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, José Luis Barceló Camacho, y el defensor del Pueblo, Jorge Otálora.



innova

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Instituto de Estudios del Ministerio Público

INFORME ESPECIAL: GESTIÓN 2010 IEMP



innova

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Instituto de Estudios del Ministerio Público

Nuevo Estudio

CHRISTIAN JOSÉ MORA
DIRECTOR DEL INSTITUTO



2011 el año



"La verdadera comunicación comienza cuando se escuchan los demás"

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Daniel Coleman, escritor y filósofo, expone las teorías que en los últimos años se han manifestado en el mundo. Hace una distinción entre los enfoques tradicionales y los nuevos. Los nuevos enfoques se caracterizan por ser más prácticos y menos teóricos. Los nuevos enfoques se caracterizan por ser más prácticos y menos teóricos.

Otra actividad que será su participación en el evento "El rol del Estado y la ciudadanía"

En el IEMP creamos programas de capacitación para los servidores del Estado y la ciudadanía



innova

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

ESPECIAL MEDIO AMBIENTE



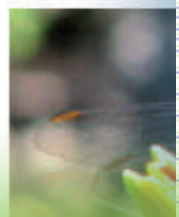
Instituto de Estudios del Ministerio Público

La Procuraduría General de la Nación y de los recursos ambientales y agrarios

OSCAR DARIO AMAYA
PROCURADOR DELEGADO PARA LOS RECURSOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Procuraduría General de la Nación tiene entre sus funciones y atribuciones las de velar por los derechos colectivos, especialmente el medio ambiente sano.

Esta responsabilidad guarda y cuidado de los recursos renovables es desarrollada por la Procuraduría Delegada para los Recursos Ambientales y Agrarios, que ejerce mentalmente la función pública ambiental y que vela por la conservación del entorno y del territorio.



innova

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

IEMP, 20 años conociendo

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

La responsabilidad de las funciones públicas va más allá de la mera percepción también genera la creación de servicios por el ciudadano. El talento humano no nace por sí mismo, debe ser desarrollado intelectualmente y físicamente. Las actividades que vinculan al sector, pero no las requeridas por la profesión inculcadas con una formación.

Estas frases aisladas, pero cuando se combinan, nos permiten ver el cuadro de fomento de la investigación, en aras de lograr los objetivos para desempeñar las funciones y con estudios pertinentes para formular acciones al Gobierno y al ciudadano.



innova

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

ESPECIAL ENTIDADES TERRITORIALES

Bienvenidos alcaldes y gobernadores Llegan nuevas propuestas para el

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Las elecciones del pasado 25 de octubre no solo determinaron quiénes serán los responsables durante el periodo 2016 - 2019 de liderar instancias de decisión territorial, y desempeñar funciones públicas en gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos municipales o juntas administrativas locales, también se

nes asignadas para cada cargo de la población que les eligió y abstuvieron ya que también, este resultado final en una elección.

Visto así, ni elegidos, ni electores pueden permanecer indiferentes. El día 1 de enero de 2016 será el día de los departamentos y municipios. Lo que puede suceder es que en el camino de las capacidades y acciones

innova

Seis años rindiendo cuentas a la ciudadanía a través del Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público