

El Estado, el gobierno y la sociedad

Cuaderno Verde 3



Serie Cuadernos Verdes

Cuaderno Verde 3. El Estado, el gobierno y la sociedad

Partido Alianza Verde

Antanas Mockus

Antonio Navarro Wolff

Carlos Ramón González

Copresidentes

Rodrigo Romero

Director ejecutivo nacional

Jaime Navarro Wolff

Secretario general

Jorge Londoño Ulloa

Director Centro de Pensamiento

Coordinación y concepto editorial

Investigación y textos

Magdalena Arango

Diseño y diagramación

Juan Carlos Lara

Impresión

Libardo Quevedo Publicidad

© Magdalena Arango

© Partido Alianza Verde

Calle 36 # 28-A-24

Bogotá DC - Colombia

Tel. (54+1) 6563000 / 6563001

partidoverde.org.co

Bogotá, septiembre 2019

Quedan reservados todos los derechos . Para reproducir parcial o totalmente esta obra se requiere autorización escrita del Partido Alianza Verde.

Estado y gobierno

Para protegernos como especie, los humanos nos hemos agrupado en familias, tribus, pueblos y en comunidades cada vez más grandes y complejas. El Estado es una de las formas como las sociedades se han organizado para facilitar la convivencia de sus miembros y poder actuar unidos, ordenadamente.

El objetivo del Estado es el bien común. Es una forma de organización social que cuenta con instituciones y normas para regular la vida de una comunidad –la nación– dentro de un territorio definido –el país– y para relacionarla con otras naciones.

El Estado está constituido por tres elementos básicos: la gente, el territorio y el poder.

El **poder del Estado** no está en cabeza de una persona en particular, sino en el Estado mismo, o sea, en **el pueblo**, que es quien conforma el Estado. El pueblo es soberano, lo que significa que en él está depositada la máxima autoridad y que por encima de él no existe otro poder o autoridad.

En un Estado, el pueblo ejerce la **soberanía**, o sea la autoridad máxima, y la ejerce directamente o la delega en las autoridades que él elige. Estas autoridades son las responsables de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de todos los miembros del Estado, sin excepción, y además, de hacer que el Estado y los particulares cumplan con los deberes y obligaciones que tienen con la sociedad.

Estos derechos, libertades, deberes y obligaciones, el pueblo los recoge en la Constitución y en las leyes, bien sea directamente, a través de un referendo o de un plebiscito, o indirectamente, a través de representantes que elige con ese fin.



En un **Estado democrático** el poder no se ejerce por la fuerza, sino por medio de esas normas. Que sean elaboradas directamente por el pueblo o por sus elegidos es lo que le da **legitimidad** al poder del Estado delante de toda la sociedad.

Cuando hay legitimidad, los ciudadanos respetan y obedecen al poder del Estado, pues lo consideran legal, justo y necesario. En cambio, si no hay orden y autoridad, si el poder político no tiene legitimidad, se pierde la posibilidad de convivir en una sociedad estructurada y el Estado se vuelve un 'Estado fallido', ineficaz, que ha fallado.

El poder estatal –que también se conoce como poder público o poder político– es la facultad que tiene el Estado de mandar y ser obedecido.

Pero también por **poder público** se entiende el conjunto de órganos e instituciones en los que se distribuye este poder que el pueblo ha delegado, para evitar que se concentre en unos pocos.

A través de estas instituciones, el Estado ejerce las funciones de control y administración y además mantiene las relaciones con la comunidad internacional.

Hay un término que se confunde mucho con Estado: es el término 'gobierno'. Mientras que el Estado es la organización política de una sociedad y un concepto amplio que incluye todas las ramas del poder público, por **gobierno** se entiende a las personas e instituciones encargadas de cumplir con los fines del Estado, al organismo encargado de administrar y ejecutar las decisiones del poder estatal.

Cuando se habla de **gobierno constitucional**, se trata de un régimen político que está basado en la soberanía nacional y se sustenta en una Constitución, que es la que define y le da forma a los poderes del Estado.

Comúnmente, cuando se habla de gobierno, se habla a una de las ramas del poder público, de la rama ejecutiva, que está en cabeza de la Presidencia a nivel nacional y de las gobernaciones y alcaldías a nivel regional y local. Las otras dos ramas, o poderes, son la legislativa y la judicial, representada la primera por el Congreso y la segunda por las cortes, tribunales y juzgados.

Según la Constitución, el Presidente es el jefe del Estado y el jefe del gobierno. Y el gobierno nacional lo forman el Presidente, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos.

Gobernabilidad y gobernanza

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza nos confunden y se confunden con mucha frecuencia, tanto en la literatura como en la práctica de la política pública.

La **gobernabilidad** es la capacidad que tiene el gobierno de poner en práctica sus decisiones, de imponerlas a la sociedad. Es la capacidad de gobernar.

La **gobernanza** es la forma como gobernantes y gobernados se relacionan y participan en la toma de las decisiones, en el acto de gobernar.

Sobre la gobernanza puede decirse entonces que es la apertura de los gobiernos a apoyarse en la opinión y en la participación de la gente para resolver los problemas públicos más urgentes y para construir las instituciones y normas necesarias para lograrlo.

Para participar, los ciudadanos necesitan que haya libertad de expresión y asociación, respeto y fortalecimiento de los derechos humanos e información sobre lo que los gobernantes deciden y hacen.

Una diferencia importante entre los dos enfoques, el de gobernabilidad y el de gobernanza, es que mientras en la gobernabilidad la coordinación y el control se hacen con personas que forman parte del gobierno y están dentro de una estructura jerárquica definida, en el segundo enfoque, en el de la gobernanza, la coordinación y cooperación se hacen con personas particulares que están por fuera del control jerárquico del gobierno.



Democracia y ciudadanía

Los **ciudadanos** somos todos los miembros de un Estado. Cuando nos asumimos como ciudadanos y nos sentimos miembros de una sociedad en la que participamos, aceptamos obligaciones y responsabilidades.

Es en la participación en donde se forma el ciudadano.

Se puede decir entonces que el ciudadano es el habitante de un Estado que goza de determinados derechos políticos que le permiten participar, directa o indirectamente, en el gobierno y en la toma de decisiones, por lo general por medio de la elección de las autoridades; y que además tiene la posibilidad de ejercer funciones públicas.

Son ciudadanos los colombianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén condenados a penas con pérdida de la libertad. La condición de colombiano se refiere a la **nacionalidad**, que es el vínculo legal que une a la persona con el Estado al que pertenece.

La **ciudadanía** es un estatus que se otorga a los que son miembros de una comunidad con plenos derechos. Todos los que poseen ciudadanía en un país son iguales en lo que se refiere a los derechos y los deberes que el Estado les reconoce.

Es posible tener más de una ciudadanía, dependiendo de los tratados existentes entre los distintos países.

La ciudadanía plena de todos los habitantes de una nación – sin exclusiones por sexo, etnia, credo– es imprescindible para que funcione bien una democracia. Asegura que todos los ciudadanos sean tratados como miembros de una sociedad de iguales.

El término **democracia** proviene de las palabras del griego antiguo *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno, poder, autoridad) y significa ‘gobierno del pueblo’. Hoy entendemos la democracia como un régimen político en el que la titularidad del poder la tiene el pueblo y la ejerce a través de mecanismos institucionales, como las elecciones o los plebiscitos.

La democracia supone la participación de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones públicas, bien sea directamente, a través de referendos o mecanismos similares, o indirectamente, a través de la elección de representantes. Mientras mayor sea la participación, mayor legitimidad tendrá el sistema político, lo que significa que los ciudadanos confiarán más en sus instituciones y en los dirigentes estatales.

Democracia no es sólo una forma de gobierno, sino también un sinónimo de libertad, de igualdad, de gobierno de mayorías, de fraternidad, de participación, de respeto a las minorías.

Entre los **valores democráticos esenciales** está el de reconocer la **dignidad de la persona**, que significa que se nos debe valorar por el simple hecho de ser personas, no importa la orientación sexual, la condición económica que tengamos, ni si somos discapacitados, jóvenes o viejos, de una etnia o de una cierta religión. Todos tenemos una misma dignidad, que nos da la **igualdad** como personas humanas que somos.

La **libertad** con que todos nacemos es otro valor democrático, que nos permite tomar decisiones, correctas o equivocadas, y definir el rumbo de nuestra vida individual y social.

El respeto, la promoción y la garantía de los **derechos humanos** son obligación de todo Estado democrático. Obligación de promoverlos y garantizarlos a través de normas jurídicas, de políticas públicas y de mecanismos eficaces ante un poder judicial independiente. Del otro lado, los ciudadanos tenemos la responsabilidad de valorar, respetar y promover los derechos de nuestros semejantes, cualquiera que sea el medio social en que vivan.

La autodeterminación del pueblo, o **soberanía popular**, es otro valor democrático esencial. Es reconocer que el pueblo, o sea, que todos los ciudadanos-electores tenemos, a través del sufragio universal, de nuestro voto, la capacidad y el poder de elegir el tipo de gobierno que creamos conveniente, con independencia y libertad, con respeto a los derechos fundamentales. Ninguna persona o grupo tiene el derecho de imponer, sin el consentimiento democrático, una forma determinada de organización política.

Además, un **régimen democrático** se caracteriza en especial por: un poder político dividido en varias ramas u órganos; elecciones libres, periódicas y limpias; libertad de pensamiento y opiniones sobre temas políticos importantes, sin miedo a ningún castigo; medios de información independientes del control del gobierno o de algún grupo, a los que puedan tener acceso todos los ciudadanos; libertad de asociación en organizaciones y partidos políticos.

Una buena democracia debe garantizar a todos los ciudadanos ejercer estos derechos, permitiéndoles votar, organizarse, realizar asambleas y reuniones, protestas y otras formas de influir y participar en la toma de decisiones.

Las autoridades, las organizaciones políticas y la ciudadanía respetarán las opciones ideológicas y opiniones políticas divergentes, en desacuerdo que surjan del debate democrático.

Cultura e identidad

Colombia es un país diverso, pluriétnico y multicultural. Es lo que expresa la Constitución de 1991 en sus principios fundamentales, cuando deja claro que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

La **plurietnicidad** y la **multiculturalidad** se refieren ambas a la presencia en un mismo territorio de etnias y culturas diferentes. Pero también, a la política estatal que, además de reconocer la existencia de grupos originarios o minoritarios dentro del territorio nacional, les garantiza sus derechos específicos.

Hay que entender el significado de cultura, para entender lo que representa esa diversidad cultural en la vida social del país.

Cultura, en uno de sus distintos significados, es un conjunto de elementos simbólicos, económicos, materiales, que marcan nuestras actuaciones sociales y familiares. Es aquello que junta las diferentes esferas de nuestra vida: la económica, la social, la religiosa y nos da una identidad social, englobándonos dentro de un grupo concreto. La cultura caribeña es muy diferente de la boyacense o de la cultura de los indígenas amazónicos, cada una con sus tradiciones y costumbres.

diversidad y discriminación

El pluralismo cultural, la interrelación de varias culturas en un mismo territorio, nos plantea el reto de construir una ciudadanía democrática, que no sólo reconozca y respete esa diversidad cultural, sino que, al aceptar la igualdad de todas esas culturas, construya para todos una mejor convivencia.

La **interculturalidad**, o sea la relación entre esas culturas, es un proyecto social que desmonta las injusticias y las desigualdades que vienen de atrás. Construye un diálogo que ayuda a entender que la diversidad es fuente de riqueza social y cultural y que al compartir conocimientos y aprendizajes entre unos y otros, nos aceptamos como diferentes.

Construir esta interculturalidad es la posibilidad de avanzar como sociedad y acabar con la **discriminación**. Acabar con esa odiosa práctica cotidiana de excluir o darle un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo. Ya sea por su origen étnico o nacionalidad, sexo, edad, condición social o

económica, color de piel, apariencia física, discapacidad, preferencia sexual, lengua, religión, antecedentes penales, filiación política o por cualquier otro motivo que ponga a la persona en una situación que favorezca los actos de discriminación hacia ella.

La discriminación obstaculiza, limita, impide o anula el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y libertades constitucionales. Son conductas discriminatorias, por ejemplo, impedirle la participación política o limitarle el derecho político a una persona. U obstaculizarle el uso del espacio público o el ingreso a un establecimiento de comercio o diversión. Todo esto representa un trato desigual frente a sus derechos y libertades.

La **exclusión** va más allá de la discriminación: es un tipo de relación social que le dificulta al individuo o al grupo su integración a la sociedad. La persona o el grupo quedan por fuera de los beneficios que ofrece la sociedad a sus miembros, sean beneficios culturales, laborales, económicos, sanitarios, educativos, de seguridad o de participación política.

Por el contrario, la **inclusión social** es la capacidad de una sociedad de garantizar y proveer a toda la población el libre acceso a bienes y a procesos públicos, sin ningún tipo de exclusiones.

Una de las muchas formas de discriminación es el **racismo**. El racismo vuelve doctrina la superioridad de la propia 'raza' frente a las otras, sólo por características biológicas de apariencia: color de piel, contextura física, rasgos físicos. En últimas, el objetivo del racismo es negarle los derechos a quienes se discrimina; humillar, menospreciar o maltratar a las personas en razón de sus características biológicas, con el argumento de que son inferiores.

En Colombia los indígenas son excluidos por su apariencia física y sus manifestaciones culturales, sus costumbres. La gente negra, los afrodescendientes son discriminados por el color de su piel y sus tradiciones. Costumbres y tradiciones de unos u otros que – además de desconocerse– se consideran exóticas, raras o salvajes por la mayoría de la sociedad blanca y mestiza. Una sociedad que además de discriminarlos, los excluye y les niega derechos que tenemos todos por igual: a la dignidad, a la diferencia, a la igualdad.

La **intolerancia** hacia la diversidad sexual es otro tipo frecuente de discriminación en nuestro país. A los individuos no heterosexuales no sólo se les vulneran sus derechos a la dignidad, a la diferencia, a la igualdad, sino también el derecho al libre desarrollo



de la personalidad que tenemos todos. Estas actitudes intolerantes se traducen en acoso escolar, burlas, despidos injustificados, negación de servicios de salud, del uso de los espacios públicos, entre muchas más actitudes excluyentes, que muchas veces son reproducidas por los medios de comunicación, las redes sociales y las autoridades.

A partir de la Constitución de 1991, una parte de la comunidad LGTBI (lésbica, gay, transgénero, bisexual e intersexual) trabaja permanentemente por el respeto a sus derechos y a la no discriminación, tanto por parte del Estado como por parte de la sociedad heterosexual. Dentro de estos grupos hay algunos doblemente discriminados, no sólo por su preferencia sexual sino también por su apariencia física y vestuario, como es el caso de las personas transgénero, sometidas con frecuencia a la violencia de los intolerantes.

perspectiva de género

La perspectiva o el **enfoque de género** es una herramienta para analizar las relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad, con el fin de transformar las desigualdades e inequidades históricas que hay en ellas.

Para hacer este análisis, se parte de la base de que los comportamientos que repiten hombres y mujeres y los roles o papeles que culturalmente se les han asignado a cada uno, los limitan a ambos en el desarrollo de sus potencialidades como personas.

Al estudiar una sociedad desde la perspectiva de género se hace visible la distancia que hay entre hombres y mujeres en cuanto a derechos y oportunidades y a la distribución entre ellos de los recursos materiales, del prestigio y del poder. También se hacen visibles los efectos diferentes que tienen las leyes, las políticas públicas y cualquier otra decisión del Estado en la vida de hombres y mujeres.

La perspectiva de género hace distinción entre la diferencia de sexo y los roles sociales que se construyen a partir de esta diferencia. Esto es, que distingue entre sexo y género, dos conceptos muy distintos

Mientras que el término '**sexo**' se refiere simplemente a las características biológicas que hacen diferentes a los hombres de las mujeres, el '**género**' se entiende como las características sociales, culturales que se le han asignado a las personas según su sexo, o sea, las características que se consideran 'propias' bien sea del hombre o de la mujer, lo que se cree como 'masculino' o 'femenino'.

El género es lo que se espera, se permite y se valora en una mujer o en un hombre: ser tierna, maternal, en la mujer; ser fuerte, ser 'macho', en el hombre. Por esta razón, el género les ha asignado a las personas responsabilidades y posiciones diferentes, o sea roles, papeles distintos dentro de la sociedad, sobre todo en la educación, en el culto religioso, en la familia, en la actividad laboral.

Estas características de género no son naturales, no nacemos con ellas. Son ideas construidas, aprendidas y repetidas diariamente en los espacios sociales, como la familia, el colegio, en los medios de comunicación, en las entidades públicas.

Desde la perspectiva de género se busca que todas las personas y el Estado se comprometan en transformar estas desigualdades, en construir la **igualdad de género**. Que no es lo mismo que la igualdad de sexos, sino la igualdad de oportunidades y de posibilidades, la igualdad al ser valorados y recompensados como personas –sean hombres o mujeres, heterosexuales o miembros de la comunidad LGBTI–, considerados como iguales independientemente de su género.

Esta igualdad de géneros requiere hacer cambios institucionales y culturales profundos en la sociedad y en las personas, para cambiar las relaciones que mantienen y refuerzan las desigualdades e inequidades de género.

Estado social de derecho

Estado de derecho es el Estado que está sometido a un ordenamiento jurídico. Cuando se trata de un Estado constitucional, la norma que lo rige es la Constitución. El Estado de derecho busca el bien común y el respeto de los derechos de las personas y por eso se orienta a garantizar la vida, las libertades públicas y la propiedad privada.

El **Estado social de derecho** –una importante evolución histórica del Estado de derecho– va más allá. En su propósito de fortalecer la democracia, aunque se desarrolle sobre los mismos principios generales del Estado de derecho, lo hace sobre otros que le dan una identidad política especial, su carácter de ‘social’. Ambos tipos de Estado se parecen en que participan de los principios de legalidad, de separación de poderes y de formación democrática del poder político, pero se diferencian en el alcance y contenido de su misión social y política.

Para el Estado social de derecho lo principal son las personas, entendidas como grupo social, y los derechos humanos son su base y su razón de ser.

Al Estado social de derecho no le basta cumplir con la formalidad de reconocer los derechos humanos, sino que le ordena a las instituciones crear las condiciones sociales y materiales que hagan realidad el disfrute de esos derechos por parte de todas las personas, en igualdad de condiciones. Además, el Estado social de derecho tiene como una de sus finalidades eliminar cualquier obstáculo que impida el pleno ejercicio de los derechos humanos y de todos los demás derechos, principios y deberes que la Constitución establece.

En las relaciones sociales que tejemos a diario personas de distintos géneros, edades, orígenes, niveles económicos, religiones, formas de pensar y de vivir, construimos una sociedad democrática, que sería imposible si en ella no se defendieran los derechos básicos de todos, sin diferencias ni exclusiones.

Derechos humanos y derechos fundamentales

Luego de la aprobación en 1948 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* por 48 de los Estados reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, empezó en el mundo a dársele la importancia que merecía al tema de los derechos humanos. Su divulgación fue prioritaria para los países comprometidos. El mundo era consciente de que nunca más deberían repetirse los actos de barbarie que se vivieron en la primera mitad del siglo XX, una vergüenza ética de la humanidad.

Los derechos humanos son todas las libertades, prerrogativas o valores básicos con que contamos todas las personas en razón a nuestra condición humana, con el fin de que se nos garantice una vida digna.

Los Estados tienen la responsabilidad y la obligación de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para lograr que todas las personas, individual o colectivamente, podamos disfrutar de todos esos derechos y libertades, el Estado debe tomar las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas, así como las garantías jurídicas que los hagan realidad y dejen de ser sólo buenas intenciones en un papel.

Mecanismos de protección de los derechos humanos y fundamentales

acción de tutela

Esta acción busca proteger y garantizar los derechos fundamentales individuales establecidos en la Constitución y la ley que estén en peligro de ser vulnerados o amenazados y no hay otro mecanismo de defensa judicial posible. En ningún caso puede usarse como una alternativa a un proceso judicial. Toda persona puede ejercer la acción de tutela, en cualquier momento y lugar, por sí misma o por quien actúe a su nombre, sin necesidad de abogado, ante un juez de manera escrita o verbal, dando una descripción completa de los hechos. No deben transcurrir más de 10 días hábiles entre la solicitud de tutela y su resolución.

Todos tenemos los mismos derechos humanos sin ninguna diferencia. Estos derechos se relacionan entre sí, dependen unos de otros y no se pueden dividir, son iguales en valor, ninguno es más importante que otro, y no discriminan a nadie.

Los derechos humanos se caracterizan por ser: Universales. Inalienables. Irrenunciables. Intransferibles. Imprescriptibles. Indivisibles. Necesarios. Inviolables. Inembargables. Inherentes.

- Son inherentes o innatos al ser humano: todos los hombres y mujeres los poseemos, pues nacemos de nuestra misma naturaleza humana y de nuestra dignidad.
- Son universales: se extienden a todo el género humano, cualquiera que sea la condición histórica, geográfica, física, de etnia, sexo, edad, género, creencia religiosa, política, situación social o circunstancias de nacimiento.
- Son inalienables: no nos pueden despojar de ellos y no los podemos enajenar, ceder, pues son parte inseparable de nuestra propia naturaleza.
- Son inviolables: no se pueden o no se deben transgredir o violar y, si esto pasa, la víctima puede ir a la justicia a exigir la reparación o compensación por el daño causado.
- Son imprescriptibles: no caducan ni se pierden con el paso del tiempo.

clasificación de los derechos humanos

Actualmente se habla de los derechos humanos (DDHH) de primera, segunda, tercera e incluso cuarta generación. Esta clasificación

acción popular

A través de una acción popular se acude ante un juez para solicitar la defensa de un derecho colectivo. Se hace con el fin de evitar un daño, frenar un riesgo y restituir las cosas a su estado anterior por causa de acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares, que vulneran un derecho de la comunidad. La acción popular la presenta cualquier persona natural o jurídica, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales y demás autoridades con funciones de protección y defensa de los derechos.

Este mecanismo protege derechos colectivos, como el derecho a un ambiente sano, a la paz, al espacio público, a la seguridad y a la salubridad pública.

se basa en su historia, de acuerdo al momento en que aparecieron o fueron reconocidos por el derecho internacional.

Los **DDHH de primera generación**, también conocidos como derechos civiles y políticos, fueron propuestos por primera vez en el siglo XVIII en Francia por la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. A nivel mundial fueron consagrados por primera vez por la Declaración universal de los derechos humanos de 1948. Tratan esencialmente de la libertad y la participación en la vida política. Sirven para proteger al individuo de los excesos del Estado. Incluyen derechos como la libertad de expresión, el sufragio, el derecho a un juicio justo.

Los **DDHH de segunda generación**, los **derechos económicos, sociales y culturales**, están relacionados con la equidad –igualdad de condiciones y de trato para todos–. Los gobiernos comenzaron a reconocerlos después de la Primera guerra mundial y entraron también a ser parte de la *Declaración universal de los derechos humanos* en 1948. Buscan el desarrollo de los seres humanos y los pueblos a través del bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a la cultura. Entre estos derechos figuran el derecho a la huelga, a la propiedad privada, a la libertad de asociación.

Los **DDHH de tercera generación**, llamados **derechos de solidaridad o de los pueblos**, contemplan cuestiones que van más allá de las fronteras de un país, como el derecho a la paz o a un medio ambiente sano. Tienen en común que son derechos que afectan la vida de todos los seres humanos a nivel mundial.

acción de grupo

Es una acción que se presenta ante un juez para reclamar la reparación del daño causado por la violación de un derecho colectivo o un derecho individual de todos los miembros de un grupo social. El daño debe haber afectado a todos los miembros del grupo o deberse a una misma causa. Esta acción, al igual que la acción popular, protege los derechos colectivos.

Este mecanismo lo tiene que ejercer un mínimo de 20 personas –naturales o jurídicas–, que hayan sufrido un perjuicio individual por una misma causa y que implique una responsabilidad. Se ejerce por medio de abogado, pero también el Defensor del Pueblo y los personeros pueden instaurarla en nombre de cualquier persona que lo solicite o esté desamparada o indefensa.

Por eso para garantizarlos se requiere el esfuerzo y la cooperación del planeta entero. Normalmente se incluyen en esta clasificación derechos tan diferentes como el derecho a la paz, a la autodeterminación de los pueblos, a la justicia internacional, a la defensa del patrimonio común de la humanidad, del medio ambiente o de las garantías frente a la manipulación genética.

Ya se ha empezado a hablar de nuevas generaciones de DDHH: los DDHH de cuarta y hasta de quinta generación, pero aún no es claro su significado. Para unos, mientras que las tres primeras generaciones de derechos se refieren al ser humano como miembro de la sociedad, los de cuarta generación tendrían que ver con el ser humano como especie, lo que incluiría temas como el medio ambiente o la bioética. Para otros, estos DDHH tendrían relación con las nuevas tecnologías o podrían ser los nuevos derechos digitales, como el derecho a existir digitalmente o a tener una reputación digital.

derechos humanos y derechos fundamentales

Los conceptos de derechos humanos y derechos fundamentales con frecuencia se intercambian o se usan indistintamente. Sin embargo, para algunos sí hay diferencia entre ellos: los derechos humanos son los que reconocen los tratados internacionales, mientras que en el derecho nacional se habla de derechos fundamentales.

Según esta concepción, los derechos humanos resumen las aspiraciones ideales de la totalidad del género humano, mientras que los derechos fundamentales representan las posibilidades

Esta acción se puede adelantar hasta dos años después de presentarse el hecho que causó el daño o de que cese la conducta perjudicial.

derecho de petición

Es el derecho que tiene toda persona de hacer peticiones ante las autoridades y ciertos particulares. Por escrito o verbalmente se le puede solicitar a un servidor público o a una entidad pública o privada: el reconocimiento de un derecho, la intervención de la entidad o el funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio. También se puede pedir información, revisar documentos y solicitar copias, interponer quejas, denuncias y reclamos y hacer consultas. Toda petición debe ser resuelta de forma rápida, completa y de fondo, dentro de los 15 días siguientes



más concretas que tiene una sociedad, un Estado en particular de darles ciertas garantías a sus miembros.

Podría decirse también que los derechos fundamentales son los derechos constitucionales, porque se consideran esenciales en el sistema político y los reconoce la Constitución. Por eso, estos derechos tienen un estatus especial dentro del ordenamiento jurídico y pueden ser tutelados.

derechos y deberes constitucionales

En la Constitución Política de 1991 se nos reconoció a todos los colombianos una serie de derechos, que están más de acuerdo con nuestras necesidades y tradiciones culturales, con nuestra realidad.

a su recepción. En algunos casos puede llegar a 30 días, cuando se trate dar respuesta a una consulta.

acción de cumplimiento

Ante el incumplimiento de una ley o acto administrativo y cuando no exista otro medio de defensa judicial, a través de esta acción se puede reclamar a la autoridad encargada de darle cumplimiento. Si ésta se mantiene en su incumplimiento o no contesta dentro de los 10 días siguientes, el afectado puede interponer la acción por escrito o verbalmente –en caso de que no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de extrema urgencia– ante el tribunal contencioso administrativo de su domicilio, para que haga efectivo el cumplimiento de la norma. El tribunal tiene 20 días para decidir, después de la admisión de la solicitud, dando prelación a su trámite.

En la Constitución colombiana los derechos forman tres grupos: los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos colectivos y del ambiente.

Los **derechos fundamentales**, establecidos por primera vez en la Declaración universal de los derechos humanos, son los derechos propios de la persona humana y que protege la acción de tutela. El derecho a la vida, a la dignidad humana, al libre desarrollo de la personalidad, son ejemplos de estos derechos fundamentales.

Los **derechos sociales, económicos y culturales** se refieren a las condiciones sociales y económicas básicas, que todo individuo necesita para tener una vida digna y ejercer su libertad. Estos derechos tienen que ver con cuestiones básicas, como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, el medio ambiente y la cultura.

Los **derechos colectivos y del ambiente** representan los derechos de la comunidad. Su campo de acción va más allá de lo individual. El ambiente sano es uno de estos derechos, reconocido constitucionalmente en Colombia, que busca proteger el medio que rodea la vida. Es un derecho colectivo porque nos interesa y afecta a todas las personas humanas, presentes y futuras, no importa si vivimos en una ciudad o en medio de la selva. Otro ejemplo de derecho colectivo es el derecho al espacio público.

Además de estos derechos, la Constitución acepta la supremacía de los tratados y convenios internacionales ratificados por el

alerta temprana

Es un instrumento legal de la Defensoría del Pueblo al que recurren una o más personas u organizaciones para poner en conocimiento de las autoridades competentes la presencia o el riesgo inminente de situaciones violatorias a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario, buscando que se adelanten acciones inmediatas para superarlas.

habeas corpus

Es el derecho de todo individuo a mantenerse libre y, por lo tanto, a solicitar su libertad inmediata, cuando haya sido detenido arbitrariamente por cualquier autoridad, sin que la ley o la Constitución lo autorice, o cuando de manera ilegal se alargue su encierro. La solicitud la presenta por escrito el detenido, su abogado u otra persona ante un juez penal, quien deberá resolverla en un máximo de 36 horas.

Congreso que reconocen los derechos humanos. La Constitución precisa además que los derechos y deberes que ella consagra deben interpretarse a la luz de estos tratados internacionales firmados por Colombia.

Pero la persona humana no sólo tiene derechos fundamentales, sino también deberes y obligaciones, que son indispensables para la vida social. Estos son los **deberes constitucionales**, que incluyen conductas o comportamientos públicos que se les exige a los individuos, limitándoles en cierta forma su libertad personal.

Entre estos deberes fundamentales de la persona y del ciudadano, a la cabeza de la lista aparece el de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Y figuran otros más, como el de defender y difundir los derechos humanos, base de la convivencia pacífica, o el de proteger los recursos culturales y naturales, velando por conservar un ambiente sano para todos.

garantías para el ejercicio de los derechos constitucionales

El respeto a los derechos no se logra únicamente expidiendo leyes, sino creando un cambio de mentalidad social a base de educación y de superación de las desigualdades.

El Estado no es el único encargado de vigilar el cumplimiento de los derechos constitucionales. Más bien compromete en esta tarea a todos los grupos sociales, religiosos, políticos, culturales, ambientales, étnicos y al individuo mismo. Todos los miembros de la sociedad tienen la responsabilidad de crear las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos.

Junto con estos derechos, la Constitución nos convirtió en seres participativos, dotándonos con mecanismos eficaces y al alcance de todos para defender de manera efectiva nuestros derechos y participar en el desarrollo de la comunidad. Entre estos nuevos recursos, la acción de tutela ha tenido un papel decisivo en la protección efectiva de los derechos humanos en el país. Al lado de la tutela, se consagraron las acciones de *habeas corpus*, de cumplimiento, la acción popular y de grupo, todas ellas parte de la jurisdicción constitucional. Es por esto que a la resolución que las autoridades le den a estas acciones se le hace control de constitucionalidad, es decir, se revisa que sí cumplan con lo que dice la Constitución.

Sistemas de protección de los derechos humanos

En el plano internacional también hay mecanismos para reclamar por la vulneración de los derechos humanos. Los más importantes tratados internacionales de derechos humanos han creado órganos encargados de verificar que los Estados que los han ratificado cumplan con las obligaciones con que se han comprometido al firmarlos.

Por lo general, los sistemas internacionales exigen para poder intervenir que se hayan agotado los recursos internos, es decir, que se hayan empleado todos los mecanismos internos que tiene el Estado para reclamar por la afectación de un derecho, o si no que el mismo Estado haya impedido el acceso a esos mecanismos.

Después de la Segunda guerra mundial se produjeron grandes cambios en la esfera internacional y en la relación entre los países del mundo. Uno de esos cambios ha sido el rápido avance que ha tenido el derecho internacional de protección de la persona humana —o Derecho internacional de los derechos humanos—, que recoge los tratados firmados por los Estados bien sea en el marco universal de la Organización de las Naciones Unidas (Onu) o bien, en el marco regional, que en nuestro caso es el de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El **Derecho internacional de los derechos humanos** tiene por objeto proteger los derechos humanos a nivel internacional y nacional. Es un conjunto de normas internacionales, convencionales —suscritas en convenciones o tratados— y ordinarias que establecen los límites y obligaciones de los poderes públicos, con el fin de asegurarles a las personas bajo su jurisdicción el goce efectivo de los derechos fundamentales.

Otra rama del derecho internacional desarrollada a partir del siglo XX es el **Derecho penal internacional**. Este derecho no se aplica a los Estados sino a las personas que han cometido los llamados 'crímenes internacionales'. Los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y la agresión son crímenes internacionales, que por su gravedad o barbarie deben ser juzgadas por la Corte Penal Internacional, cuando el Estado que debe juzgar a los presuntos criminales no puede o no quiere hacerlo.

A diferencia de los **crímenes de guerra**, que solamente pueden cometerse en un conflicto armado, bien sea de carácter internacional o interno, los crímenes de lesa humanidad pueden cometerse en tiempo de paz o de guerra.

Para que un delito se considere **crimen de lesa humanidad** debe ser, según el Estatuto de Roma, “parte de un ataque generalizado [...] contra la población civil”, que se cometa de manera sistemática. Entre las conductas que constituyen crímenes de lesa humanidad están: el asesinato, el exterminio, la esclavitud, el traslado forzoso de población, la tortura, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada y la desaparición forzada de personas.

Como respuesta necesaria a la devastación en que quedó buena parte del mundo luego de las dos guerras mundiales, se establecieron normas concretas que, por razones humanitarias, tratan de limitar los efectos de los conflictos armados en el mundo. Estas normas están reunidas en el **Derecho internacional humanitario (DIH)**. Protege a las personas que no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra por parte de los Estados o de los ejércitos irregulares, en conflictos internos o internacionales.

De esta jurisprudencia, o doctrina, contenida en los tratados internacionales surgieron los sistemas universales y regionales de protección de los derechos frente a los Estados nacionales. Cada tratado indica cuál es el órgano internacional encargado de verificar su cumplimiento.

Sistema universal de protección de los derechos humanos

Este Sistema lo conforman todos los **comités del Sistema de Naciones Unidas** que surgieron de tratados internacionales de derechos humanos, para vigilar su cumplimiento.

Los Estados firmantes de estos tratados –o sea, los Estados-parte– deben presentarle periódicamente al comité informes de la situación de los derechos involucrados. El comité respectivo, luego de analizarlos, realiza un diagnóstico sobre la situación real de los derechos en el Estado en cuestión. Recoge los motivos de preocupación que encuentra y le hace recomendaciones prácticas al Estado para que mejore el cumplimiento de sus obligaciones.

Estos comités, salvo excepciones, están capacitados para estudiar quejas individuales que les presenten por violaciones de los derechos consagrados en las convenciones que los originan.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos supervisa la aplicación que sus Estados-parte hacen del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), uno de ellos Colombia. También tiene competencia para conocer quejas individuales contra un Estado-parte por violación de los derechos reconocidos en este Pacto.

En total son siete comités. Además del de Derechos Humanos están: el Comité contra la tortura, el Comité para la eliminación de la discriminación racial, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, el Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales y el Comité de los derechos del niño.

Hay otro tipo de órganos de Naciones Unidas llamados **órganos extra-convencionales**, que son todos los que tienen relación directa con la protección de los derechos humanos en el Sistema universal, pero que no han sido creados a través de tratados o convenciones internacionales. De este grupo forman parte el Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, los Relatores y Grupos de trabajo.



El **Consejo de Derechos Humanos** es un órgano anexo de la Asamblea general de las Naciones Unidas. Tiene como funciones promover el respeto de los derechos humanos, incluidos los civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y el derecho al desarrollo; estudiar violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto.

La **Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos** se organiza en torno al funcionario principal de la ONU en materia de derechos humanos —el Alto comisionado para los derechos humanos—, subalterno directo del Secretario General. Para cumplir sus funciones cuenta con oficinas en distintos países, previo acuerdo con los gobiernos. La actual Oficina en Colombia ha operado sin interrupción desde 1997.

Su mandato incluye: observar la situación de derechos humanos en el país, velar para que las recomendaciones y decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos sean tenidas en cuenta por el Estado, además de asesorar al Estado y a la sociedad civil en el tema. La Oficina del alto comisionado puede recibir quejas sobre violación de derechos humanos y del derecho humanitario, pero no dispone de procedimientos para imponer sanciones.

Los **Relatores especiales y los Grupos de trabajo** son órganos de expertos independientes con un mandato específico de las Naciones Unidas —en general, a través del Consejo de Derechos Humanos—, para avanzar en la protección de los derechos, superando limitaciones que tengan los órganos convencionales. Hay dos tipos de mandato: geográfico y temático. El mandato puede ser entregado a una persona, que se denomina Relator especial, o a varios expertos, conformándose el llamado Grupo de trabajo. Este mecanismo fue establecido por primera vez en 1975, año en que creó un grupo de trabajo *ad hoc* para investigar la situación de derechos humanos en Chile, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet.

La **Corte Penal Internacional (CPI)** forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. Es la encargada de garantizar que la justicia internacional sea respetada y se ponga en práctica de forma duradera en el territorio de cualquier Estado-parte. Con la firma del Estatuto de Roma en 1998, se creó la CPI con carácter perma-

nente e independiente, con competencia sobre personas vinculadas a graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Esta Corte es un gran avance en la lucha contra la impunidad. Es complementaria de las jurisdicciones penales nacionales, sólo cuando los Estados-parte no quieran o no puedan juzgar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o agresión. Con el castigo a las personas responsables de estos crímenes se busca poner fin a la impunidad, contribuir a la prevención de nuevos crímenes, para así construir la paz y la seguridad en el mundo.

Sistema interamericano de protección de derechos humanos

El Sistema interamericano tiene su origen la Organización de Estados Americanos (OEA), luego de que adoptara la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) y otros tratados regionales de derechos humanos. Sus organismos principales para proteger los derechos reconocidos en esos tratados son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o CortelDH).

Este Sistema interamericano, al igual que el universal, evalúa la responsabilidad de un Estado —no de los individuos— en el incumplimiento de las obligaciones que aceptó al firmar un tratado y busca prevenir o reparar los daños causados por la violación de los derechos que están consagrados en los tratados regionales americanos.

La **Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH)**, para cumplir con su función principal de promover el respeto y la protección de los derechos humanos, puede elaborar informes sobre la región y sobre países en particular. Requiere invitación del país que está investigando para hacerle visitas en campo, y con esta información elabora un informe con recomendaciones específicas de la Comisión para mejorar la situación.

Además, la CIDH tramita casos individuales, a partir de denuncias de una o varias personas que se consideren víctimas de una violación a los derechos humanos reconocidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y demás tratados regionales.

Si la denuncia se refiere a un peligro inminente para los derechos de una persona o de un grupo de personas, la Comisión puede adoptar **medidas cautelares**, que son medidas provisionales rápidas para enfrentar la situación y evitar daños irreparables.

En Colombia, para dar cumplimiento a las decisiones tanto del Comité de Derechos Humanos de la Onu como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, se expidió la Ley 288 de 1996, que define los mecanismos para que el Estado indemnice a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tiene además una serie de organismos autónomos denominados **Relatores especiales**. Cada uno tiene a su cargo un derecho en particular o varios derechos de un grupo poblacional específico especialmente vulnerable. Estos relatores realizan visitas, previa invitación de los gobiernos, y presentan informes que no son de obligatorio cumplimiento. En estos informes, los Relatores especiales hacen recomendaciones concretas para mejorar la situación de los derechos humanos.

Otro organismo regional es la **Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o CortelDH)**. Es una institución judicial autónoma que aplica e interpreta la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* (CADH) y demás tratados regionales. Puede también adoptar medidas cautelares.

Para llevar un caso individual ante la Corte Interamericana, se tramita a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el proceso, la Comisión, en su papel de representante de las víctimas, se enfrenta al Estado demandado. Al final del proceso, la Corte emite una sentencia en que determina si el Estado violó o no algún derecho reconocido en la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* (CADH). Si el Estado es hallado responsable de alguna violación, se determinan las medidas de reparación para las víctimas. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para las partes, es decir, que son de obligatorio cumplimiento.

Además, la Corte Interamericana puede conceder a personas y grupos de personas **medidas provisionales**, en casos de urgencia y gravedad. Estas medidas pueden decretarse a pesar de que el caso esté todavía en estudio por la Comisión.

Constitución política y ordenamiento jurídico

La **Constitución política** es la norma, la Ley fundamental del Estado. De ella se derivan las demás normas, de ahí que se le considere 'Norma de normas'. La Constitución reconoce derechos e impone deberes, tanto al gobierno como al pueblo, tanto a los gobernantes como a los gobernados.

La Constitución organiza el poder y señala los principios que lo limitan. En estos principios se expresan las libertades, los derechos y las responsabilidades de los gobernados y también las responsabilidades de los gobernantes. Y además pone límites para el ejercicio de los derechos y libertades.

Cada Constitución está orientada de acuerdo a una filosofía política, y de acuerdo con ella tanto los gobernantes como los gobernados orientan su actividad dentro de la sociedad.

La Constitución es la norma interna más importante de un Estado de derecho. Así, se dice que la Constitución es la norma de más alto rango en el ordenamiento jurídico de una sociedad y por esto, la Constitución también es llamada Carta magna o Carta fundamental.

Tipos de normas jurídicas

constitución política

Es la ley fundamental del Estado. Establece la forma de gobierno, los poderes públicos, sus atribuciones y determina los derechos y garantías de las personas.

tratado internacional

Es un acuerdo escrito que se suscribe entre Estados y se rige por las normas del derecho internacional. Un tratado es jurídicamente vinculante, o sea que es de obligatorio cumplimiento por los firmantes. Los tratados pueden establecerse entre dos o más Estados, así como entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales. Los tratados se conocen también como pactos, convenciones o convenios. Un protocolo es una clase de tratado que desarrolla, complementa o actualiza un pacto o una convención anterior.



En la Constitución está definida la estructura política del Estado y su funcionamiento; los órganos de poder, sus atribuciones y las relaciones entre ellos; los derechos y garantías de las personas y los llamados cuerpos intermedios –partidos, sindicatos, asociaciones, instituciones religiosas, etc.–; los sistemas para hacer efectiva su superioridad jerárquica y el procedimiento que hay que seguir para su reforma parcial o total.

Cuando aparece una incompatibilidad o hay un choque entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplica lo que disponga la Constitución. Es tarea de la Corte Constitucional determinarlo. Siempre la Constitución está por encima de cualquier ley: es la Ley de leyes.

acto administrativo

Es cualquier acto expedido por un funcionario para ejecutar los deberes que están a su cargo. Es un acto con consecuencias jurídicas, de acuerdo a las normas de derecho administrativo.

ley

Es la norma expedida por el Congreso de la República, en ejercicio de las competencias que le da la Constitución y de acuerdo al procedimiento que ésta le señala. Tiene por objeto ordenar, prohibir o permitir una determinada conducta a los ciudadanos. Es de cumplimiento obligatorio y no hacerlo trae una sanción.

reglamento

Es una norma general, obligatoria, dictada por un órgano distinto al Congreso. En general, los reglamentos complementan el ordenamiento jurídico existente, especificando y detallando las normas legales. El Presidente de la República tiene la potestad de dictar reglamentos en todas aquellas materias que no son de ley.

reforma constitucional

El objetivo de una reforma constitucional es revisar la Constitución y cambiarle o añadirle normas, sin modificar su esencia. Estos cambios por lo general se hacen para actualizar normas que no son adecuadas para la época actual o que se consideran injustas con personas o grupos de personas. Otras veces lo que se busca es corregir normas que producen controversia entre la comunidad.

La Constitución es el soporte del ordenamiento jurídico, político y social del Estado, por eso no puede ser reformada por conveniencia del gobierno de turno, cambiando cada rato la organización del poder o vulnerando derechos que ella reconoce. Para evitar que esto pase, los mecanismos para una reforma constitucional son especiales y tienen en cuenta distintos enfoques y puntos de vista de la sociedad, de manera que los cambios no se hagan por conveniencia de un único sector de la sociedad.

En nuestra anterior Constitución Política, la de 1896, se reconocía un solo **mecanismo de reforma constitucional**: un acto legislativo elaborado y aprobado por el Congreso. En la actual Constitución de 1991 se contempla además la Asamblea Constituyente y el referendo constitucional. Así, tenemos ahora tres posibilidades para reformar la Constitución: el acto legislativo, el referendo y la Asamblea Nacional Constituyente.

Tipos de leyes y sus quórum

En el Congreso en pleno, en cada una de sus dos cámaras (Senado y Cámara de representantes) y en las demás corporaciones públicas de elección popular (asambleas, concejos) sólo se puede tomar decisiones cuando hay **quórum**, o sea cuando se cuenta con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Excepto en aquellos casos en que la Constitución determina un quórum especial.

Algunas leyes tienen trámites que dependen de la legislatura. Se entiende por **legislatura** al período anual de **sesiones ordinarias** del Congreso, que a su vez se divide en dos períodos: el primer período de sesiones va del 20 de julio al 14 de diciembre y el segundo, del 16 de marzo al 20 de junio del año siguiente. Las directivas de cada cámara pueden llamar a **sesiones extraordinarias**, o adicionales, por fuera de las fechas de las sesiones ordinarias.

Sin embargo, es un avance muy relativo, pues en los tres casos interviene el Congreso. En el acto legislativo, el Congreso es el autor de la reforma y el que lo aprueba o no. En el caso de la Asamblea Constituyente y del referendo, el Congreso aprueba y expide previamente una ley de convocatoria para ambos mecanismos. De modo que una reforma a la Constitución en gran medida sólo es posible si el Congreso tiene interés en hacerla.

La primera opción de reforma es a través de un **acto legislativo**. En este caso, el proyecto de acto lo pueden presentar a discusión y aprobación del Congreso al menos 10 de sus miembros o 20% de los diputados o concejales de todo el país o sí no 5% de los ciudadanos, según el **censo electoral** –o sea, el total de ciudadanos cuyas cédulas están vigentes y están capacitados legalmente para votar.

Si se utiliza el segundo mecanismo, el del **referendo constitucional**, los promotores deben recoger en 6 meses, a través de firmas, el apoyo de 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral. Si lo logran, el Congreso debe aprobar la respectiva ley de convocatoria (con el mismo texto de la reforma que se someterá a la decisión popular). Se procede entonces a realizar las vo-

ley estatutaria

Las leyes estatutarias tienen un rango superior a las demás leyes y su estudio en el Congreso es prioritario. Esto se debe a que desarrollan aquellos textos de la Constitución que reconocen y garantizan los derechos fundamentales; además, estas leyes toman medidas para garantizar el desarrollo y cumplimiento de estos derechos. Una vez que la ley estatutaria está vigente, pasa a ser parte de la Constitución política.

Una ley estatutaria para ser aprobada, modificada o rechazada necesita la mayoría absoluta de cada una de las cámaras del Congreso. Su trámite tiene que cumplirse en una misma legislatura y su constitucionalidad –exequibilidad– debe ser revisada por la Corte Constitucional antes de ser sancionada por el Presidente.

ley orgánica

Es una norma encaminada a regular la actividad legislativa del Congreso sobre asuntos que establece claramente la Constitución. Es un tipo de ley especial y no puede ser derogada o modificada por leyes de diferente naturaleza o jerarquía.

taciones para que el pueblo decida si reforma o no la Constitución. Debe votar por lo menos 25% del censo electoral.

El tercer mecanismo es la **Asamblea Constituyente**. El Congreso, mediante una ley, convoca al pueblo a constituir la Asamblea, con las competencias, la duración y la composición que la misma ley determina. Para aprobar este mecanismo se necesita la aceptación por lo menos de la tercera parte del censo electoral. Si se aprueba este mecanismo de reforma, los miembros de la Asamblea se eligen entonces por voto directo de los ciudadanos.

La Asamblea Constituyente es un mecanismo popular y democrático para debatir y aprobar no reformas sino una nueva Constitución política, o sea un nuevo modelo de legislación constitucional y de organización del Estado. Quienes la conforman —los constituyentes— simbolizan el pueblo, que es el **poder Constituyente**, el **Constituyente primario**, con autoridad soberana para legislar, para darle al Estado una nueva Ley fundamental.

Hay algunas excepciones en el trámite de una reforma constitucional. Por ejemplo, el artículo 197 de la Constitución prohíbe la reelección del Presidente de la República e indica que esta restricción sólo se puede reformar o suprimir a través de la participación

Las leyes orgánicas tienen como propósito organizar y definir la misión y estructura de las entidades estatales. Estas leyes establecen los reglamentos del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, la ley de Apropiações y del Plan nacional de desarrollo. Así mismo, este tipo de leyes le asigna las competencias normativas a las entidades territoriales.

Una ley orgánica debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras del Congreso.

ley marco

Como leyes marco se conocen las disposiciones generales, no detalladas, que regulan temas económicos definidos por la Constitución: crédito público; comercio exterior y régimen de cambio internacional y de aduanas; actividad financiera y de captación de recursos del público (ahorradores); régimen salarial y de prestaciones de los servidores públicos.

ley de facultades

Son las leyes que expide el Congreso para darle al Presidente facultades extraordinarias, hasta por 6 meses, para expedir normas con

directa del pueblo, en un referendo de iniciativa popular o en una Asamblea Constituyente y no a través del Congreso, recurriendo a un acto legislativo.

ordenamiento jurídico

Ley es toda regla que se impone.

Toda la materia y la naturaleza, incluidos en ella tanto los animales como los humanos, están sometidas a leyes naturales. En nuestro caso, las leyes son las reglas obligatorias a las que debemos someter nuestra conducta. El conjunto de estas leyes constituye el **Derecho**.

El ordenamiento jurídico de nuestro país lo forman, además de la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos, que se han incluido en nuestro sistema legislativo en forma de leyes, y todas las disposiciones legales que regulan el ejercicio de la autoridad.

La ley la establece la autoridad pública, o sea quienes están investidos por la Constitución para actuar como tal. Es el Congreso de la República el que aprueba las leyes propiamente dichas. Y las ramas del poder público –incluido el Presidente de la República– y

fuerza de ley, cuando la necesidad lo exige o la conveniencia pública lo aconseja. La Constitución establece como condición que las facultades sean precisas y las solicite expresamente el gobierno. Para su aprobación se requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara del Congreso.

ley de convocatoria

Mediante esta clase de ley, que debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, el Congreso dispone que el pueblo convoque a un referendo o a una Asamblea Nacional Constituyente. En la ley aprobada se define también la competencia, el período y la composición de dicha Asamblea.

ley aprobatoria

A través de este tipo de leyes, el Congreso aprueba diversos actos jurídicos, como son los tratados y convenios internacionales que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

ley ordinaria

De esta clase son todas las leyes que expide el Congreso en ejercicio de su facultad legislativa básica.



los órganos autónomos e independientes expiden el resto de las normas, que no son leyes sino actos administrativos.

Para hacer que las leyes se cumplan, se penalizan a través de la fuerza pública: cuando se fija una norma, se fija una sanción. La sanción puede ser preventiva o represiva y se concreta en multas o en penas de prisión.

En general, para poder aplicar una ley se requiere reglamentarla. En Colombia, el Presidente es el encargado de hacerlo, a través de decretos reglamentarios, resoluciones y órdenes, que especifican con detalle el contenido de dicha ley.

proceso de formación de una ley

1. **Iniciativa:** Los ciudadanos, a través del mecanismo de iniciativa popular, o los órganos que tienen la facultad de presentar proyectos de ley—el gobierno a través de los ministros, las Altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), el Consejo Nacional Electoral, el Procurador, el Defensor del Pueblo, el Contralor y el Fiscal— definen ante todo una necesidad social o un problema y sus posibles soluciones. Con la ayuda de expertos y la participación ciudadana, a partir de esta iniciativa se redacta un **proyecto de ley** con el propósito de que el Estado le dé solución jurídica al tema escogido.
2. Inicio del **trámite del proyecto de ley:** se presenta el proyecto de ley en la Secretaría de alguna de las dos cámaras del Congreso—Senado o Cámara de representantes— o directamente en la Plenaria—o sea en una sesión de toda la cámara—. La Secretaría publica entonces el texto del proyecto en la *Gaceta del Congreso* para su divulgación.

3. Primer trámite constitucional: la Secretaría envía el proyecto de ley a la Comisión correspondiente en la cámara que lo va a estudiar –la cámara de origen–, y su presidente le asigna uno o varios ponentes. Luego de estudiarlo, el o los ponentes proponen a la Comisión aprobarlo o rechazarlo de acuerdo a su conveniencia o hacerle reformas para mejorarlo. Esta ponencia se publica en la Gaceta del Congreso. Si se acepta el proyecto, se inicia su discusión y los miembros de la Comisión pueden proponer modificaciones, adiciones o supresiones al proyecto o a ciertos artículos.

Una vez se aprueba el nuevo texto en este primer debate en la Comisión, el presidente de la Comisión asigna el o los ponentes para revisarlo y elaborar una nueva ponencia para presentarlo a segundo debate en la Plenaria de la cámara de origen. La ponencia se publica para que la conozcan los demás miembros de la cámara que estudia el proyecto en primera instancia.

El trámite continúa en la Plenaria de manera similar al de la Comisión, con dos debates. Si al proyecto sufre cambios drásticos que lo hacen muy diferente al inicial, la Plenaria lo puede devolver a la Comisión para reiniciar el trámite.

4. Segundo trámite constitucional: luego de aprobado el proyecto en la cámara de origen, el proyecto pasa a trámite en la otra cámara del Congreso, que en este caso actúa como cámara revisora. Allí se repiten las mismas etapas del primer trámite.

Tipos de mayorías legislativas

En el trabajo legislativo del Congreso, una vez se cuente con el **quórum** necesario para que sesione la cámara respectiva –más de 50% de sus integrantes–, se necesitan distintos tipos de mayorías para aprobar las normas legales y constitucionales, dependiendo del asunto que se tramite:

mayoría simple

La decisión se toma de acuerdo a la mayoría de votos de los congresistas presentes en la sesión. Se usa en general en todas las decisiones que se someten a votación, excepto en aquéllas en que la Constitución exige otro tipo de mayoría.

mayoría absoluta

La decisión es adoptada por un número de votos que sea equivalente a la mayoría de los integrantes del organismo que decide, no

5. **Sanción presidencial:** si el proyecto de ley es aprobado por ambas cámaras del Congreso, se envía al Presidente de la República para que también lo estudie y lo apruebe, o desaprobe. Si no le hace ninguna objeción, en un plazo que varía entre 6 y 20 días desde que recibió el proyecto según su extensión, se entiende que lo aprueba y se procede a su promulgación y publicación en el *Diario Oficial* como nueva ley de la República. En caso de desaprobarlo, el Presidente lo devuelva al Congreso, a la cámara de origen para iniciar de nuevo el trámite. Este trámite se conoce como **objeción presidencial al proyecto de ley**.
6. Promulgación y publicación: En el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación. Aunque su publicación en el *Diario Oficial* no es un requisito para que la ley sea válida, sí lo es para que entre en vigencia y sea de obligatorio cumplimiento.

El trámite de una ley no tiene un tiempo determinado y su demora depende de las dificultades que encuentre en el proceso de formación de la ley. Sin embargo, el Presidente de la República puede plantear al Congreso la urgencia de darle un curso rápido a un proyecto de ley. Se dice entonces que el proyecto tiene **‘mensaje de urgencia’**.

La Corte Constitucional tiene entre sus atribuciones la obligación de controlar, o hacerlo por que se lo solicitan, la **constitucionalidad –exequibilidad–** de los proyectos de ley antes de que se vuelvan leyes de la República. Este control es obligatorio para las

de los presentes en la sesión. Este tipo de mayoría se requiere para aprobar reformas constitucionales, reglamentos del Congreso, normas sobre el presupuesto y el Plan de Desarrollo, entre otros.

mayoría calificada o especial

Es un sistema de votación que para aprobar una cierta decisión requiere más votos que los de una mayoría simple. Para aprobar o reformar leyes que concedan amnistías o indultos generales por delitos políticos, se necesita una mayoría de los dos tercios de los votos de la totalidad de los miembros de cada cámara. Para autorizar viajes de parlamentarios al exterior con dineros públicos y en cumplimiento de misiones específicas, son necesarios los votos de al menos las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva cámara. La mayoría absoluta puede considerarse también como una mayoría calificada o especial.

leyes estatutarias, las leyes orgánicas constitucionales y para las normas de un tratado que se refieran a temas que son propios de las leyes orgánicas constitucionales.

Todas las normas sobre quórum y mayorías decisorias rigen no sólo para el Congreso de la República, sino también para las demás corporaciones públicas de elección popular, o sea para las asambleas departamentales y los concejos municipales.

decretos

Por su parte, un **decreto** es la decisión de una autoridad gubernamental sobre una materia o tema que es de su competencia. En general es un acto administrativo del poder Ejecutivo –del Presidente, los ministros–, con contenido normativo reglamentario y una jerarquía inferior a las leyes, o sea que sobre ellos prima lo que dicen las leyes.

Los decretos que expide el gobierno se clasifican en administrativos, reglamentarios, legislativos y decretos-ley. Estos dos últimos actos tienen la misma jerarquía de una ley expedida por el Congreso de la República, pues los dicta el Presidente en los casos excepcionales en los que la Constitución le permite ejercer funciones legislativas, distintas a las ejecutivas que le corresponden. Estos actos, como sucede con las leyes, se someten a control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.



Tipos de decreto

decreto administrativo

El Presidente o el gobierno dictan este tipo de decretos normativos en cumplimiento de sus funciones administrativas, con el fin de aplicar disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias. Una de sus modalidades es el decreto reglamentario.

decreto reglamentario

Es el tipo de decreto necesario para desarrollar y permitir la ejecución de las leyes. El Presidente lo expide de acuerdo con la facultad reglamentaria permanente que le da la Constitución para que hacer que se ejecuten las leyes cabalmente, con precisión.

decreto con fuerza de ley

Es una clase de decreto presidencial que tiene naturaleza de ley, pues se expide en ejercicio de funciones legislativas excepcionales. Esta clase de actos tiene la misma jerarquía de una ley expedida por el Congreso de la República. De modo que, tanto los decretos legislativos como los decretos-ley, son de este tipo de decretos con fuerza de ley, pues en ellos el Presidente también actúa como legislador extraordinario. El control judicial de esta clase de actos lo tiene que hacer la Corte Constitucional.

decreto legislativo

Con esta clase de decreto, el Presidente de la República declara el estado de excepción (antes llamado 'estado de sitio') previsto en la Constitución, en caso de guerra exterior, estado de conmoción interior o de emergencia económica, social y ecológica. Este tipo de decreto se expide en ejercicio de funciones legislativas excepcionales. En los dos primeros casos—guerra exterior o conmoción interior— son decretos transitorios y sólo rigen durante el estado de excepción. Todos tienen control automático de constitucionalidad.

decreto-ley

Es el que expide el Presidente autorizado por una ley de facultades extraordinarias temporales, por hasta 6 meses, que le ha aprobado previamente el Congreso de acuerdo a su solicitud, porque la necesidad lo exige o la conveniencia pública lo aconseja. Un decreto-ley tiene la misma jerarquía de una ley ordinaria y sigue vigente después de que se termine el período de facultades extraordinarias.

Convivencia y acceso a la justicia

La **convivencia** es la capacidad de vivir juntos, respetándonos, bajo unas normas básicas que todos aceptamos. Los humanos no sabemos vivir solos, aislados, por eso convivir es ante todo una necesidad.

Se logra la convivencia cuando en las relaciones cotidianas entre los miembros de una sociedad hay un acuerdo entre los intereses del individuo y los de la colectividad, de modo que los conflictos puedan desarrollarse de manera constructiva.

Un **conflicto** es una discrepancia, disputa o pleito entre dos o más personas, por tener intereses opuestos, metas y valores que chocan. La mayoría de las veces los desacuerdos nacen por el ejercicio del poder o por razones afectivas o económicas.

Que aparezcan estos pleitos es algo imposible de evitar, son parte de la convivencia. Lo que sí podemos hacer es escoger la manera de afrontarlos y resolverlos.

En el pasado de nuestra historia como especie, los conflictos se resolvían imponiendo su voluntad el rival más recio, usando la fuerza, la violencia, el miedo. Pero las sociedades humanas en su evolución han buscado métodos más civilizados, como la negociación, las soluciones concertadas.

Mecanismos alternativos de solución de conflictos

mediación

En este mecanismo –el más sencillo y directo de los instrumentos alternativos–, una tercera persona interviene como mediador para facilitar un arreglo entre las partes. El mediador no toma decisiones sobre la disputa, lo deben hacer únicamente las partes por sí mismas. El papel del mediador es ilustrar a las partes en conflicto y ampliar las posibilidades de solución con sugerencias, que no son obligatorias.

El acuerdo al que se llega por este mecanismo no tiene efectos jurídicos por sí mismo. Es una manifestación de voluntad de las partes, que sólo puede tomar la forma de un contrato de transacción entre ellas, con efectos limitados. Si las partes quieren darle efecto jurídico, deberán formalizar el acuerdo en un documento ante un notario o en un centro de conciliación.

En un Estado social de derecho, como es el colombiano, los acuerdos y la solidaridad entre los individuos son las bases para garantizar la convivencia pacífica y un orden justo. Y es fundamental el acceso a la justicia. Es el medio para lograr más equidad, pues les permite a los ciudadanos hacer valer sus derechos y resolver sus conflictos en condiciones de igualdad.

El **acceso a la justicia** es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, en especial para las personas que no están en condiciones de acudir a un juez, por lo general, las de escasos recursos.

Con este fin han surgido en distintos municipios del país los centros de convivencia ciudadana y las casas de justicia. Con ellos el Estado busca garantizar el acceso eficiente y oportuno de los ciudadanos a la administración de justicia, sobre todo en lugares con altos índices de vulnerabilidad, marginalidad económica y social, criminalidad y conflictividad comunitaria y además con poca o ninguna presencia estatal en materia de justicia. Como actividad paralela, se cumplen allí tareas de prevención, relativas a la convivencia ciudadana, al rescate de valores y a la recuperación del tejido social.

Los **centros de convivencia ciudadana** se han desarrollado como espacios para la comunidad, en donde las instituciones locales le ofrecen servicios de acceso a la justicia, de participación ciudadana y comunitaria, de defensa de los derechos humanos y del

conciliación

La conciliación es uno de los mecanismos de solución de conflictos más utilizado. Con él, las personas envueltas en una controversia deciden por sí mismas solucionar el problema, con la intervención de un tercero imparcial –el conciliador–. Éste facilita la comunicación entre las partes y propone fórmulas de arreglo que sean convenientes para ambos, sin imponerlas. Actúa, porque así lo han decidido las partes interesadas o, en ciertos casos, porque la ley lo ordena. Su tarea es conseguir un acuerdo entre las partes.

En una conciliación, las partes pueden actuar solas o asistir acompañadas de un abogado.

El conciliador es un particular al que el Estado le ha dado funciones públicas transitorias. Debe cumplir ciertos requisitos legales pre-

medio ambiente, programas en contra de la violencia intrafamiliar y de apoyo al desarrollo local. Todo esto para fomentar una cultura de convivencia pacífica que prevenga todo tipo de violencia, dé solución a muchos problemas cotidianos y fortalezca el Estado social de derecho y la democracia participativa.

Las **casas de justicia** son centros donde están presentes varias instituciones para dar orientación y atención, con el fin de facilitar el acceso de la población local a servicios de justicia formal y no formal y de resolución de conflictos.

Para acercar la justicia al ciudadano, en la Casa de justicia éste recibe orientación sobre sus derechos, se previene el delito, se lucha contra la impunidad y se estimula la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Para hacerlo la Casa de justicia reúne en un solo lugar la oferta de acceso a la justicia de diferentes entidades del orden nacional, local y de la justicia comunitaria. Todos sus servicios son gratuitos y el municipio es el ente obligado a garantizar la continuidad de su funcionamiento.

Estos programas —aún escasos en el país— nacidos de la Constitución de 1991, además de tener como objetivo el acceso a la justicia de toda la comunidad, están orientados a descongestionar el sistema judicial. Con este fin, la Constitución le da al Estado —que tiene el monopolio de la administración de justicia— la posibilidad de compartir esta facultad con personas particulares, bajo circunstancias especiales.

viamente establecidos. Su competencia está prevista en la propia Constitución y en las leyes.

arbitramento

A través del arbitraje o arbitramento, las partes involucradas en un conflicto que puede ser transado —o sea, que no implica que alguna de las partes tenga que renunciar a sus derechos— llevan la disputa a un tribunal de arbitramento para resolverla. Los árbitros son particulares elegidos como jueces por las partes o por un tercero. Están investidos de manera transitoria de la facultad de administrar justicia. Su decisión, llamada **laudo arbitral**, es equivalente a una sentencia judicial, obligatoria para las partes.

El arbitraje puede resolver controversias entre particulares o con el Estado. La intervención de las partes debe hacerse por medio de abogados.

justicia comunitaria

La justicia comunitaria es una herramienta que representa cambios significativos en la forma de solucionar los conflictos en nuestro país. A través de este tipo de justicia no formal, podemos manejar nuestros conflictos desde nuestra propia realidad, asumiendo al otro no como nuestro enemigo, sino como alguien con quien tenemos diferencias que debemos resolver entre ambos.

La justicia comunitaria ayuda a resolver los conflictos oportuna y rápidamente y le permite a la comunidad aprender de sus propios problemas y encontrar por sí misma las soluciones que más le convengan a sus intereses. Con este sistema de justicia las comunidades ejercen su independencia y de forma pacífica solucionan sus disputas.

Dentro de este concepto de la justicia comunitaria se enmarcan los **mecanismos alternativos de solución de conflictos**, que permiten resolver un litigio sin recurrir a la fuerza; sin necesidad de acudir a la justicia institucional, tradicional u ordinaria, ayudando de paso a descongestionarla. Estos mecanismos acuden más bien a la organización social y son una expresión real de ciudadanía.

Con estos mecanismos alternos no se trata de desconocer la justicia ordinaria ni tampoco convertirlos en el único medio posible de resolver los pleitos. Más bien se trata de que los ciudadanos tengan varias opciones, para escoger la que más se adapte a su

amigable composición

Por medio de este mecanismo, las partes en conflicto escogen un tercero imparcial –el amigable componedor–, a quien delegan para que resuelva el problema, buscando fórmulas pacíficas y adecuadas para ambas. El componedor resuelve conflictos que pueden ser transados, negociados.

La decisión tomada no tiene los efectos de una sentencia, por eso puede o no cumplirse. La decisión de los amigables componedores queda plasmada en un contrato de transacción suscrito por las partes. Una vez que las obligaciones entre las partes son saldadas, o finiquitadas, no pueden aparecer nuevas pretensiones, ‘echarse para atrás’. Porque la justicia ordinaria y los mecanismos alternativos están previstos para solucionar pretensiones en un desacuerdo y no para revisar decisiones, cuando ya no hay diferencias y las partes han cumplido los acuerdos.

problema y para que sean los mismos involucrados los que resuelvan pacíficamente sus conflictos.

justicias indígena y de paz

Para que la administración de la justicia en el país sea más eficiente, eficaz y cercana a las comunidades más necesitadas, la Constitución, además de darles a los particulares la facultad transitoria de administrar justicia, prevé las jurisdicciones especiales de las autoridades de los territorios indígenas y de los jueces de paz.

La Constitución autoriza a las autoridades legítimas de los pueblos indígenas para que administren justicia dentro de sus territorios –territorios tradicionales, resguardos, reservas indígenas–, siguiendo los usos, costumbres, procedimientos y normas originales de cada comunidad indígena, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República. De manera que la **Jurisdicción especial indígena**, por ejemplo, no puede imponer penas de destierro, prisión perpetua o confiscación de bienes.

La Jurisdicción especial indígena es un reconocimiento a la autonomía que tienen los pueblos indígenas, a su derecho a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y costumbres, al interior del Estado en que viven.

En cuanto a la **Jurisdicción de paz**, fue creada como una vía más rápida para solucionar conflictos individuales y comunitarios, con el propósito de construir la paz desde el espacio cotidiano y lograr entre los individuos una convivencia armoniosa.

Los **jueces de paz** son independientes y autónomos y ningún servidor público puede interferir en sus decisiones, so pena de sanción disciplinaria. Estos jueces actúan en conflictos que las personas o la comunidad ponen voluntariamente en su conocimiento y que pueden ser transados, conciliados o desistidos.

Sus decisiones se basan en la equidad, en una justicia que valora al individuo y a la igualdad social, y no en el derecho. De esta manera la solución que se da a la disputa está orientada no a la sanción, sino más bien a la reconstrucción y a la reconciliación.

Los jueces de paz deben ser líderes comunitarios reconocidos, que cuenten con la confianza del grupo social en el que actúan. No necesitan tener una profesión específica, sino conocer los principios y valores que unen a su comunidad. Además, los jueces de paz para que tener credibilidad deben estar alejados de cualquier proselitismo político.

Paz, violencia y conflicto

La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Constitución política de Colombia, Artículo 22

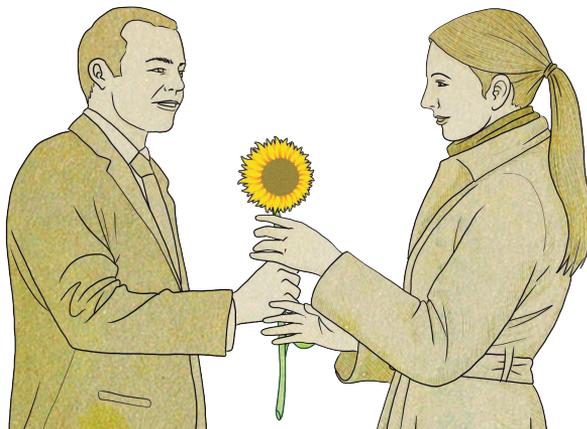
La paz es ese estado ideal con el que soñamos los colombianos: despertarnos cada día con la certeza de que alrededor no hay ni guerras, ni peleas, ni conflictos, ni desplazamientos; la certeza de que nuestro día empieza en armonía y tranquilidad con los demás.

Pero también para nosotros la paz es esa meta inalcanzable desde que Colombia nació como república, hace 200 años: la meta de construir entre todos un país libre de violencias entre los individuos y los grupos divergentes, de construir un país en el que las disputas entre las personas y los conflictos sociales se puedan resolver de forma no violenta.

Porque **paz** no significa que no haya conflictos, sino que haya una sociedad que promueve el diálogo y la solución no violenta de sus conflictos, en un ambiente de entendimiento, de diálogo respetuoso entre las partes.

Transformar la falta de comunicación en un diálogo es transformar una cultura de violencia en una cultura de paz.

La paz es un concepto complejo y muy amplio. La paz no sólo depende del individuo sino también de las instituciones y las estructuras sociales. La paz no es posible si no hay justicia social, económica y política. La distribución desigual de la riqueza no sólo



produce inestabilidad, sino resentimiento social y violencias. De manera que la paz depende de la eficacia de la justicia, de la defensa de la dignidad de los grupos vulnerables y de la erradicación de toda violencia estructural.

Hay quienes piensan que los conflictos nacen de la 'naturaleza humana', de los instintos agresivos que llevan a los seres humanos a pelear con los miembros de su misma especie. Para otros, nacen de las estructuras sociales, que son las que determinan la existencia de las personas y donde se generan los conflictos sociales.

La paz no es un estado o una época de tranquilidad, sino un orden social con poca violencia y mucha justicia. El control y la distribución equitativa del poder y los recursos crean un ambiente social en el que desaparecen condiciones indeseables, como el hambre, la guerra, la discriminación, dando paso a condiciones deseadas de trabajo, vivienda, educación, seguridad.

paz negativa y paz positiva

En la Antigüedad, el concepto de paz no fue uno solo. Para los griegos, *eirene*, la paz, era la consecuencia de la justicia y del buen gobierno; era la tranquilidad de un orden basado en la justicia, que traía bienestar al pueblo. Mientras que la *pax* de los romanos consistía en mantener la ley y el orden, en controlar los conflictos y las rebeliones con todo el poderío de su aparato militar.

La paz, concebida como la ausencia de guerra, de conflictos, es lo que se llama **paz negativa**, porque para que exista la paz hay que negar la existencia de algo, eliminar la guerra, el conflicto, el adversario. En cambio, la **paz positiva** implica construirla a partir del conflicto: afrontarlo y resolverlo de forma no violenta, buscando la armonía de la persona consigo misma, con la naturaleza y con los demás. La paz positiva implica una actitud positiva.

No puede haber paz positiva si las relaciones se basan en el dominio, en la desigualdad. Para construirla se necesitan relaciones basadas en la cooperación, en la confianza mutua. Una paz positiva requiere estructuras sociales basadas en la equidad, en la defensa de los derechos humanos, en el desarrollo sostenible, en la democracia; estructuras que sean conscientes del riesgo que representan las armas y la concepción militar de la seguridad ciudadana para la paz de una comunidad.

La paz es un proceso inacabado y permanente, como también es permanente la existencia de conflictos entre las personas.

paz y derechos humanos

En 1991, el pueblo soberano de Colombia, representado en la Asamblea Constituyente, promulgó una nueva Constitución política, un marco legal para garantizarnos a los colombianos y a las colombianas la paz, además de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento y la libertad. Es lo que dice el preámbulo de nuestra Carta Magna.

Esto significa que la paz es un derecho inalienable, o irrenunciable, que tenemos como personas, como sociedad. Esto es así porque, desde el final de la Segunda guerra mundial, la paz dejó de ser simplemente la ausencia de guerra, el derecho a vivir en tranquilidad, para convertirse en condición básica para el ejercicio de todos los derechos humanos.

La paz pasó de ser un asunto interno de cada Estado, a tener protección internacional, a ser un asunto que afecta a toda la humanidad.

La paz es un derecho autónomo, individual y colectivo que para existir requiere que el conjunto de los derechos humanos se cumpla a cabalidad. Sin el reconocimiento pleno de los derechos humanos, la paz es un imposible. Según la Proclamación de Teherán, aprobada por 120 países en 1968 y de obligatorio cumplimiento, negar los derechos humanos trae consigo “actos de agresión que producen indeseables sufrimientos humanos y provocan reacciones que podrían sumir al mundo en conflictos cada vez mayores”.

La paz, además de significar el respeto de los derechos humanos, significa el respeto al derecho de los pueblos a su libre determinación. Por esta razón los Estados que apoyan una cultura de paz condenan además la intervención en los asuntos internos de cualquier otro país, por ser un mecanismo que va en contra de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y por que termina siendo una amenaza para la paz mundial, que siempre, antes que nada, se debe preservar.

Para asegurar el derecho de los pueblos a la paz, es necesario que la política de los Estados esté orientada a renunciar al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La Organización de Naciones Unidas en sus declaraciones urge permanentemente a los

Estados miembros a buscar el arreglo pacífico de las controversias con otros Estados, por medio de mecanismos pacíficos, como la diplomacia y la negociación, y a abstenerse de utilizar mecanismos que pongan en riesgo la paz, como son la amenaza, el boicot o el uso de la fuerza.

conflicto y violencia

El **conflicto** como tal está siempre latente en las relaciones humanas. Porque en la sociedad, entre las personas coexisten intereses, valores, necesidades o deseos diferentes, contrapuestos; también, por motivos económicos, políticos, culturales, religiosos, territoriales. Por estas y otras razones siempre se generarán conflictos, discrepancias.

Aunque el conflicto siempre se piensa como algo negativo, hay conflictos que aunque parezca extraño contribuyen a transformar la sociedad, pues llevan a que se respeten opiniones contrarias, a que se busquen soluciones satisfactorias para las partes. Son conflictos 'positivos', que se convierten en motores del cambio social.

Sin embargo, hay otros conflictos que claramente llevan a la destrucción de las comunidades en donde se producen. Lo que diferencia a estos dos tipos de conflictos es la violencia. Aunque el conflicto es inevitable, la violencia no es más que una opción dentro del conflicto. No es parte integrante del conflicto.

La **violencia** son aquellas actitudes o comportamientos personales o sociales en los que se aplica un exceso de fuerza o de poder para conseguir un fin, privando al otro de algo que es parte de su esencia, como su integridad física, mental o moral, sus derechos.

Pero también, violencia son aquellos actos sociales en los que los logros están por debajo de lo esperado, de lo que es posible alcanzar, y que la sociedad podría evitar, como son la explotación laboral, el daño ambiental, el racismo, el desplazamiento, las dificultades para acceder a la salud, a la educación, a la justicia, a la tierra.

Hay muchos tipos de violencia. La **violencia física**, directa, la más evidente, es la que afecta el cuerpo, hasta el punto extremo de causar la muerte. La **violencia psicológica**, que utiliza insultos, amenazas, adoctrinamientos, celos, abandono, para afectar emocionalmente a la persona, su discernimiento, su salud mental, su voluntad, su desarrollo.

La **violencia sexual**, que afecta no sólo el cuerpo sino también la dignidad de la persona violentada y le produce daños tanto físicos como mentales y sufrimiento; esta violencia sexual se ejerce a través de actos que van desde el acoso verbal hasta la violación, con el empleo de distintos tipos de coacción, desde la intimidación hasta la fuerza física.

También existen la **violencia verbal**, la **violencia de género**, dirigida específicamente hacia las mujeres, generada por su condición de género, de ser mujeres. Todas estas son **violencias directas**.

La **violencia estructural** es otro tipo que está presente en las estructuras sociales, como la pobreza y la discriminación. Con frecuencia la violencia estructural es la causa de hechos de violencia directa: muchas guerras y conflictos sociales los genera un abuso de poder sobre una población oprimida o la falta de acceso a la justicia o situaciones de injusticia social, como el reparto inequitativo de la tierra, la distribución desigual de la riqueza de un país.

Un tercer tipo es la **violencia cultural**, que legitima en una sociedad el uso de la violencia. Lo hace por medio de actitudes y valores relacionados con la religión, con la cultura, con la ciencia, utilizados para justificar situaciones de violencia profunda. Esto pasa con las violaciones a los derechos humanos, con cualquier tipo de discriminación sexual, con la violencia racial o con la xenofobia, o actitudes de rechazo hacia los extranjeros.

En el escenario del conflicto no sólo están presentes las personas o entidades protagonistas –los **actores del conflicto**–, cuyas actuaciones determinan el rumbo del problema, sino otros actores que influyen en él, a veces de manera importante. Son los observadores que, aunque no participen del conflicto, tienen responsabilidad en él porque conforman la opinión, apoyan a las partes en disputa, haciéndolas sentir fuertes y poseedoras de la razón.

Los conflictos, vistos desde la ética, desde la moral, se pueden originar bien sea por la confrontación entre el bien y el mal, entre lo justo y lo injusto o entre el respeto y la destrucción de la vida humana, de la naturaleza.

cultura de paz

“Una **cultura de paz** debe fundamentarse en el respeto a la vida, la condena de la violencia y la promoción de la práctica de la no



violencia a través de la educación, el diálogo y la cooperación”. Esto dice la *Declaración sobre una cultura de paz*, adoptada por la Naciones Unidas en 1999. Según esta declaración, debe permitirse que todas las personas a todos los niveles –en la escuela, en el trabajo, en la comunidad– desarrollen aptitudes para el diálogo, la negociación, la formación de consensos y la solución pacífica de los conflictos.

Una cultura de paz, en la que no haya lugar para la violencia, promueve la pacificación a través de valores y comportamientos que la favorezcan y acompaña los cambios que buscan el bienestar, la igualdad, la equidad en el uso de los recursos, la seguridad para personas y comunidades, el respeto a la identidad de los grupos étnicos.

Una cultura de paz debe incluir distintas acciones:

- Estimular una nueva forma de mirar los conflictos
- Actuar sobre la raíz del conflicto y no sólo sobre sus efectos
- Educar sobre la forma de regular los conflictos y transformarlos positivamente
- Fortalecer la gobernabilidad y la participación ciudadana
- Desmilitarizar las políticas de seguridad
- Priorizar la inversión en educación por encima de los gastos militares.

Opuesta a la cultura de paz está la **cultura de la violencia**, que va más allá de la violencia directa e incluye violencias menos aparentes pero siempre graves.

La cultura de la violencia se expresa a través de:

- El rechazo a resolver pacíficamente los conflictos
- El apoyo al militarismo y a los gastos militares
- La búsqueda del dominio y el poder
- Las interpretaciones ideológicas y religiosas excluyentes.

resolución de conflictos

Al finalizar la Primera guerra mundial, en 1918, se creó un organismo para mantener la paz y la seguridad en el planeta: la Sociedad de Naciones que, luego de la enorme devastación producida por la Segunda guerra mundial, daría lugar en 1945 al nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (Onu).

Por esto, la paz entre las naciones y al interior de ellas es la razón de ser de las Naciones Unidas. Su mandato es evitar la barbarie de la guerra en el mundo. De ahí su papel importante en la prevención de conflictos y en poner de acuerdo a las partes implicadas, usando la diplomacia, los buenos oficios y la mediación. Los enviados especiales y las misiones políticas en el terreno son algunos de los recursos que utiliza la Onu para fomentar la paz.

Naciones Unidas realiza operaciones de mantenimiento de la paz, uno de los instrumentos más efectivos para ayudar a los países a pasar de un conflicto a la concordia. Estas operaciones, además de facilitar los procesos políticos, protegen a la población y ayudan en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes a la vida civil.

Para resolver un conflicto, dicen los expertos, la única solución es el **diálogo**. El primer paso es crear espacios para el encuentro y tener un interés común en construir la paz. En el diálogo no se habla sólo de la paz, sino también de la construcción de una sociedad nueva, de la construcción de un espacio nuevo de convivencia.

La **resolución pacífica de los conflictos** debe hacerse desde una perspectiva en la que el conflicto se vea como una oportunidad y una herramienta para el crecimiento.

Por lo general, el conflicto se evalúa desde lo que es visible, desde las formas negativas, agresivas o violentas que toma cuando estalla. Pero desde el punto de vista de la resolución de conflictos hay que averiguar qué es lo que hay debajo de esa apariencia negativa, lo que no es visible. En esa parte invisible de la disputa es donde están las necesidades, los intereses, las creencias, las prio-

ridades, etc., que no se han atendido o que se ven amenazados y son el origen del conflicto.

La **negociación** es una técnica de resolución pacífica de conflictos. En ella, dos o más partes involucradas dialogan cara a cara, analizando las disputas y buscando un acuerdo que sea mutuamente aceptable, para alcanzar así una solución a la controversia.

Para negociar, se necesita que haya voluntad entre las partes de resolver el conflicto y se construya confianza para buscar soluciones a través del diálogo, exponiendo cada uno de la mejor manera su posición y lo esperado del proceso. En una negociación siempre la satisfacción de las expectativas para cada una de las partes será parcial, pues la capacidad de ceder es fundamental para que ambas partes ganen en la negociación y puedan llegar a un acuerdo que les convenga.

Cuando el conflicto se desborda y la comunicación no funciona, queda un recurso positivo de solución: la **mediación**. Se trata de la presencia de un tercero neutral, imparcial, que ayuda a las partes a entablar un diálogo razonable, para que recuperen su protagonismo y responsabilidad en la solución de su propio conflicto. El mediador cambia la actitud de confrontación que hay entre las partes, por una actitud positiva de colaboración, que permite llegar a acuerdos.

El proceso de mediación tiene varias etapas: una inicial de acercamiento para facilitar el arranque del proceso; luego, una etapa de análisis y diagnóstico del conflicto, para pasar entonces a la búsqueda de soluciones aceptables y a definir los acuerdos, en un ambiente de cooperación y voluntad entre las partes.

conflicto armado interno y acuerdos de paz

La manera más efectiva de disminuir el sufrimiento humano, evitar los enormes costos económicos y las secuelas que generan los conflictos armados es evitándolos. Pero una vez que se presentan y se desencadenan hay que resolverlos.

Desde que hay sociedades humanas hay conflictos y negociaciones, para darles fin y recuperar la paz. Cuando se trata de conflictos entre naciones, entre fuerzas estatales, se habla de un **tratado de paz**, que da por terminado un estado de guerra entre las partes.

Hay otro tipo de acuerdos que tiene que ver con la guerra misma, como son la **tregua** o el alto al fuego acordados por las partes

en combate o decidida unilateralmente por un bando. También están la **rendición**, cuando uno de los ejércitos se compromete a entregar las armas, o el **armisticio**, en el que se suspenden bilateralmente las hostilidades para iniciar un acuerdo de paz.

Según el Comité internacional de la Cruz Roja (CICR), se dice que hay un **conflicto armado interno** (no internacional) cuando existe una situación de violencia en el territorio de un Estado, con enfrentamientos armados prolongados entre las fuerzas armadas estatales –el gobierno– y uno o más grupos armados organizados –los grupos rebeldes–, o entre grupos de este tipo.

Según el Derecho internacional humanitario (DIH), para que se hable de un conflicto armado interno debe cumplirse con dos requisitos: la organización de las partes y la intensidad de las hostilidades. Por 'organización' se entiende la existencia de la cadena de mando, la estructura, la capacidad para entrenar personal y mantener operaciones militares en el tiempo y la administración del territorio. La 'intensidad' se refiere a factores como la gravedad, frecuencia y duración de los enfrentamientos, el armamento utilizado, el número de heridos y muertos y la participación de las fuerzas armadas, cuando la policía es insuficiente.

Un conflicto armado interno está sometido a las normas del DIH, también conocido como **Derecho de los conflictos armados**. Las normas del DIH buscan proteger a la población civil del conflicto armado, al tiempo que tratan de regular y humanizar los métodos empleados en la guerra. Las normas del DIH deben cumplirse de manera obligatoria por igual, por todas las partes involucradas, sean el gobierno, las fuerzas armadas estatales o los demás grupos armados.

Para que un proceso de paz llegue a un acuerdo, hay varios elementos que son decisivos. Uno de ellos es la **estabilidad jurídica**, la seguridad que se le dé a lo pactado dentro del marco legal interno, en particular a la posibilidad de que los grupos desmovilizados participen en política, a las responsabilidades y las sanciones a los combatientes y a la reparación a las víctimas.

Un segundo elemento lo constituyen el **desarme**, la **desmovilización** y la **reinserción** de los ex combatientes. Para ello deben trazarse estrategias y programas que permitan efectivamente la reinserción en la sociedad civil desde el punto de vista social, cultural, económico y laboral. En este punto es fundamental la validez,

la legitimidad que logre el acuerdo ante la comunidad internacional, para poder contar con su apoyo político y económico.

El tercer elemento es el más complejo y el de más largo aliento: la construcción de una paz positiva, duradera y sostenible. Esto ocurre en la etapa final del conflicto—el llamado **posconflicto**—, cuando se debe materializar la paz. En esta etapa aparecen los mayores retos y obstáculos para transformar el conflicto armado y evitar que vuelva a reaparecer.

En el posconflicto no sólo están involucradas todas las partes, sino toda la sociedad en su conjunto. Es la etapa en que la tarea es generar relaciones sociales más pacíficas, estructuras políticas y sociales más incluyentes, condiciones de equidad y participación y eliminar violencias culturales y estructurales.

En el proceso de construir la paz se requieren varios esfuerzos para resolver las violencias presentes en el conflicto. Son las llamadas 'tres R', que deben aplicarse al mismo tiempo y en paralelo. La **reconstrucción material y la atención a heridos y víctimas**, como medio para enfrentar los efectos de la violencia directa. La **reconciliación**, que hace que las personas superen los efectos de la violencia cultural y asuman un papel protagónico en la construcción de la paz. Y la **resolución del conflicto**, a través de la eliminación del uso de violencia directa, estructural y cultural, para convertirlo en algo positivo para la sociedad, que se enfrente con creatividad.

Un elemento adicional es la **reculturización de la sociedad**, que implica dejar atrás la cultura de la violencia, avanzando hacia una verdadera cultura de paz, con cambios profundos en el orden social y con la creación de una verdadera comunidad. Una tarea nada fácil.

La reconciliación requiere una justicia que esté encaminada a construir una paz estable y duradera, resolviendo situaciones particulares que deben interpretarse a la luz del conflicto. Es una justicia especial para ese período de transición entre el conflicto y la paz, que resuelva la tensión que hay entre la justicia y la paz, entre la impunidad y el acuerdo. Esta **justicia transicional** debe contar con mecanismos que la saquen de los recintos de los juzgados y la acerquen a las comunidades afectadas, a las víctimas, como son las **comisiones de la verdad y de reparación a las víctimas**.

Un acuerdo de paz no es un punto final, es únicamente un punto de partida.

Opinión pública e información

La **opinión pública** es un fenómeno social que se refiere a la manifestación de un punto de vista en que está de acuerdo buena parte de la comunidad frente a temas públicos, no privados. Se dice también que es la idea más comúnmente respaldada, lo que no quiere decir que sea la mejor o la que más se identifica con el bien común.

La opinión pública representa en muchos casos opiniones generalizadas sobre cuestiones políticas y sobre la forma como los miembros de una comunidad ven a los funcionarios, a los candidatos políticos, a los gobernantes. Pero también puede referirse a temas y sucesos económicos, ambientales, sociales, culturales.

La opinión pública es una fuerza social que ha ido ganando poder e incluye una población cada vez mayor. Modernamente, se ha convertido en un elemento social fundamental, cuyo apoyo y aprobación buscan todos los sistemas políticos. En una democracia o en regímenes participativos, la opinión pública ya no se puede dejar a un lado.

Para Habermas, reconocido filósofo y sociólogo alemán, la opinión pública formada dentro de la sociedad civil, a través de un proceso racional de consenso, de acuerdos, le da legitimidad al régimen democrático.

La importancia actual de la opinión pública tiene mucho que ver con el desarrollo vertiginoso de los medios masivos de comunicación y de las nuevas tecnologías, gracias a la aparición del internet. Todo esto ha facilitado y masificado las formas de expresión públicas ante cualquier tema, en cualquier lugar y, también, con una inmediatez que antes era imposible de imaginar.

En el campo de la política es usual que la opinión pública se estudie para conocer las inclinaciones del electorado. La opinión de la gente se ve reflejada en los medios de comunicación, pero también se realizan permanentemente sondeos o encuestas entre la población para conocerla con más precisión.

Una encuesta es, en palabras de el publicista argentino Ángel Beccasino, una radiografía que refleja la respuesta de la gente ante situaciones muy puntuales y revela tendencias, cambios en su manera de ver las cosas. Por eso no pueden leerse solas, como

cifras en blanco y negro, sino que hay que contrastarlas con otros resultados –cómo ve la gente la situación del país, el futuro, la economía, el gobierno– para entender cuál es el ‘clima de opinión’ y también el ‘clima emocional’ alrededor de un personaje, una institución, una situación.

Estas **encuestas de opinión**, para el sociólogo francés Pierre Bourdieu, crean la ilusión de que en ellas hay una opinión pública con sólo sumar un buen número de opiniones individuales, generadas cada una por separado.

La opinión pública medida con las encuestas sería la **opinión pública agregada** –o sumada–, mientras que la **opinión pública discursiva** –o pensante– sería el proceso constante de formación de las opiniones individuales a través de procesos comunicativos de interacción y de discusión con los demás.

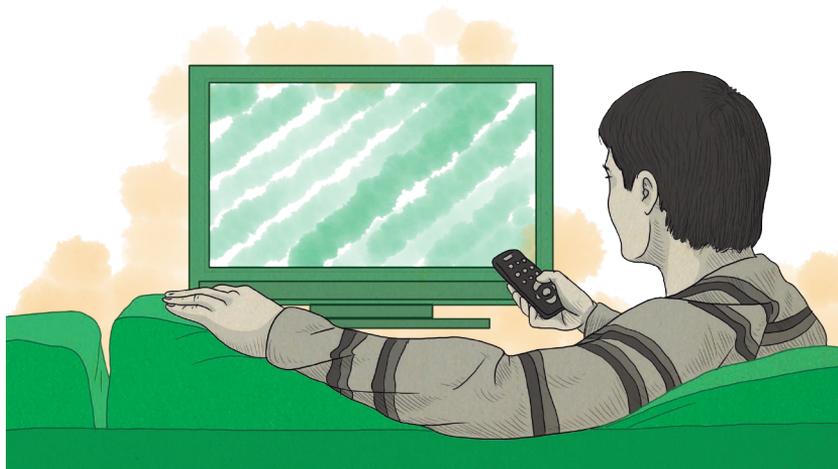
En una democracia de calidad, la opinión pública debe ser capaz de manejar responsablemente la información sobre las cosas que pasan, de argumentar sus puntos de vista, de poner en la balanza los pros y los contras de cada asunto, de escuchar con atención y tener en cuenta los argumentos de las posiciones contrarias, de no prejuzgar ni descalificar de antemano a quienes piensan de forma diferente. Y también, debe ser capaz de tomarse el tiempo necesario para dejar que las ideas se alimenten y maduren.

La importancia cada vez mayor que tiene la opinión pública en la toma de decisiones de los gobiernos explica el porqué tratan permanentemente de manipularla. Porque crear una opinión pública bien formada e informada, autónoma, crítica, es muy difícil y más en un país donde haya escasez de medios de comunicación independientes y de calidad.

En este caso, la información que reciben los ciudadanos no sólo es limitada e incompleta, sino sesgada por los intereses de los dueños de los medios. Muchas veces la información está más orientada al entretenimiento y a estimular el consumo que a informar. A esto hay que agregarle el sesgo que le dan los propios ciudadanos con sus prejuicios, miedos, ideas preconcebidas, con su ignorancia sobre los temas en cuestión.

fake news y posverdad

El flujo permanente de mensajes por la red, de un lado para otro, y el acceso –en aumento constante– de una gran parte de la po-



blación a la posibilidad de interactuar en las redes sociales a través de las tecnologías de la información, hacen que la capacidad de propagar falsedades sea cada vez mayor.

En el confuso mundo de internet y de las redes sociales ya no se puede distinguir lo verdadero de lo falso, por la sofisticación a que han llegado las técnicas de manipulación de la información, las maneras de dispersarla y por la rapidez con que la gente reenvía cualquier noticia sin comprobar antes su veracidad. Así, las mentiras –las nombradas **fake news**, o noticias falsas– se toman en minutos las redes y la credibilidad de la gente. O sí no, se saca la información de su contexto y cualquier anécdota o comentario se vuelve importante, se hace viral.

Uno de los grandes problemas de esta nueva cultura *on line* es la incapacidad de distinguir entre la realidad y la ficción, entre la verdad y la mentira.

La formación de la opinión se está basando en buena parte en la inmediatez de las redes sociales, en la superficialidad de los mensajes. Pero también, en el uso masivo de la mentira, de las *fake news*, por parte de profesionales de la información que saben muy bien el daño que pueden causar o los beneficios que pueden obtener con ellas al poner la opinión pública a su favor.

De esta situación surgió el concepto de **posverdad**. Una palabra nueva y de moda que se usa para el fenómeno también nuevo que

tiene que ver con la poca influencia que tienen los hechos objetivos, reales en la opinión pública, dominada más bien por hechos que nacen de la emoción exaltada y de las creencias personales. La posverdad podría resumirse en una frase: 'Lo que yo opino vale más que los hechos, más que la verdad. Es *mi* (pos)verdad y punto'. O en esta otra: 'La posverdad es una mentira disfrazada de verdad'.

nuevas tecnologías de la información

Pero no hay duda de que las nuevas tecnologías de la información están transformando nuestro mundo. Las redes sociales facilitan la interacción social y están desplazando a los medios tradicionales de comunicación masiva a un segundo plano.

Sin embargo este exceso de información que navega por el internet también representa un peligro: el de producirnos una 'infoxicación', por alimentarnos con información de mala calidad, con desinformación y rumores viralizados, con *fake news*.

Un medio de comunicación puede entenderse como el sistema que permite que las personas se pongan en contacto entre sí. En los medios escritos y televisivos que conocemos es prácticamente imposible que esto suceda, porque no permiten un diálogo entre el periodista y el ciudadano que recibe la noticia. De ahí el importante papel que el internet y las redes sociales tiene como medios para informarse y comunicarse en varias direcciones a la vez, para interactuar.

Las redes sociales y el internet ahora le permiten a cualquier persona que tenga un dispositivo digital difundir libremente cualquier información, sin pedirle permiso a ninguna autoridad ni a ningún grupo de medios. Gente que no se sentía identificada con el punto de vista o la forma de pensar de los grandes grupos de poder, tiene ahora una herramienta poderosa para disputarles legítimamente la opinión pública, difundiendo otras interpretaciones sobre los hechos sociales, políticos, económicos, abriendo así el abanico de opciones de pensamiento para acabar con el reinado de los discursos oficiales 'únicos'.

Estas nuevas tecnologías de la información son decisivas para la denuncia inmediata –muchas veces apoyada con fotos, videos, audios– de situaciones de riesgo, injusticia, violencia, abuso de autoridad, en lugares donde difícilmente hay otras opciones para que las voces que denuncian sean escuchadas.

Participación democrática

Además del voto –que es la base de la participación democrática, de la participación del pueblo en la conducción del Estado–, la participación política de todos los ciudadanos puede darse por iniciativa bien sea de los mismos ciudadanos, o sea por iniciativa popular, o del gobierno. De origen popular son: la iniciativa popular respecto a una ley o una norma que se presenta ante el Congreso, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. De iniciativa gubernamental es el plebiscito. Y de iniciativa de uno u otro, sea popular o del gobierno, son el referendo y la consulta popular.

Todos estos son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

voto o sufragio universal

El voto en Colombia es un deber y un derecho, por eso votar o no votar es una decisión personal, al contrario a lo que sucede en muchos países en donde el sufragio es obligatorio para todo aquel sea votante en ejercicio.

A través del voto se escogen los **cargos de elección popular**: presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales (ediles) y en casos particulares, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

El voto es secreto y cuando la ley lo determina se hace por medio de un tarjetón. En este impreso, que se le entrega a cada elector, figura la foto de cada candidato con un número específico que lo identifica frente a todos los demás. En el caso de listas presentadas por un partido, aparece el logo o emblema correspondiente.

iniciativa popular

Un grupo de ciudadanos tiene el derecho político de presentar, de acuerdo con sus intereses, proyectos de acto legislativo o de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante una asamblea departamental, de acuerdo ante un concejo municipal o dis-

trital, de resolución ante las juntas administradoras locales (JAL) o de otras resoluciones ante las corporaciones de las entidades territoriales. Esto con el fin de que los proyectos sean debatidos, aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

La presentación de estas iniciativas obliga a la corporación pública a debatir el proyecto, sin que tenga que aprobarlo tal como se presentó, pues puede modificarlo o también, negarlo en su totalidad.

Para promover una iniciativa popular se debe contar con el apoyo de 0,5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral –bien sea del país, departamento, municipio, distrito o comuna, según corresponda– y constituir un comité promotor, con un vocero. Entonces, se inscribe la iniciativa ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, que revisa la solicitud y entrega el formato para recoger, en 6 meses, el respaldo popular por medio de las firmas de 5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Si esto se logra, el proyecto popular se presenta ante la corporación respectiva, donde inicia su trámite.

No se puede presentar como proyecto de iniciativa un tema que sea de competencia exclusiva del Ejecutivo, como son los planes de desarrollo, las amnistías o indultos, las relaciones internacionales, el orden público, el comercio exterior, la contratación, los impuestos, los presupuestos, el régimen salarial y la estructura de los gastos de la administración, entre otros



cabildo abierto

El cabildo abierto es la sesión pública de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, en la que los habitantes participan directamente para discutir asuntos de interés para la comunidad.

La solicitud de realizar un cabildo abierto la debe hacer por lo menos el 0,5% del censo electoral respectivo ante la secretaría del Concejo o de la Junta administradora local. Esta entidad deberá divulgar el lugar, la fecha y los temas que se tratarán en el cabildo.

Pueden asistir al cabildo todas las personas interesadas, pero sólo pueden hacer uso de la palabra: el vocero de los que solicitaron el cabildo y quienes se inscriban al menos tres días antes de la fecha y presenten un resumen escrito de su intervención. La corporación respectiva da respuesta escrita y razonada a las solicitudes ciudadanas.

Así las cosas, los ciudadanos que intervienen en el cabildo abierto no toman propiamente decisiones y en últimas no tienen nada que ver con la suerte que corran sus propuestas. Esto es cuestionable, si se considera el cabildo abierto como un espacio de participación democrática. Como lo objetaba Estanislao Zuleta, filósofo y pedagogo colombiano, cuando decía: “que la gente pueda opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario y que pueda actuar en aquello que le interesa, en su comunidad, en su barrio, en su municipio [...]”.

Algunos magistrados de la Corte Constitucional en su momento estuvieron en desacuerdo con darle al cabildo abierto un carácter tan sólo deliberante, de discusión, por considerarlo contrario a la Constitución, confundiéndolo con el derecho de petición. Para ellos, el cabildo debería ser un instrumento de participación adicional, expresión de la soberanía popular y no un mecanismo puramente simbólico de intervención de la ciudadanía.

revocatoria del mandato

Los ciudadanos pueden dar por terminado, o sea, revocar el mandato a un funcionario que hayan elegido. La revocatoria la contempla la Ley únicamente para gobernadores y alcaldes. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político puede inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil como promotor de la revocatoria. La Registraduría tiene una semana para verificar si la petición cumple con los requisitos.

El trámite empieza cuando un grupo de ciudadanos, a través de firmas y en un número no inferior a 40% de los votos que obtuvo el gobernante en cuestión, le solicita a la Registraduría que convoque a votaciones para revocar el mandato del funcionario, basando su solicitud en el incumplimiento de su programa de gobierno, con el que se presentó a las elecciones o en la insatisfacción general de la población. El Registrador informa a la persona cuyo mandato se quiere revocar y luego convoca a la votación. La revocatoria se hace efectiva si los votos a favor son la mitad más uno de todos los votos depositados, siempre que el número total de sufragios sea al menos 55% de la votación válida con la que se eligió al mandatario.

Si la revocatoria prospera, cuando se trata de un gobernador es el Presidente de la República quien lo remueve de su cargo y si se trata de un alcalde, es el gobernador quien lo remueve; nombran entonces un encargado temporal hasta que se elija popularmente en una elección atípica al nuevo gobernante. Este nuevo mandatario ocupará el cargo por el tiempo que queda del período constitucionalmente establecido.

Si con la votación no se logra revocar el mandato del funcionario, no se puede intentar de nuevo en lo que resta del período de gobierno. Esto es limitar, ponerle un freno a la pretensión constitucional de ejercer un control permanente a los gobernantes por parte de los gobernados.

plebiscito

Es la convocatoria que hace el Presidente de la República al pueblo para que se pronuncie a favor o en contra de una decisión del Ejecutivo.

Para convocarlo el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, entrega al Congreso la convocatoria al plebiscito, con las razones para hacerlo y la fecha de su realización. Si el Congreso no la rechaza, se llama a su realización.

A plebiscito se someten políticas del Ejecutivo que no necesitan aprobación del Congreso. No se puede llamar a un plebiscito para decidir sobre la duración del período presidencial ni para hacer modificaciones a la Constitución.

El plebiscito es un mecanismo que se basa en la soberanía popular. A través de él se convoca al pueblo para que sea él mismo

quien defina su destino. No se trata de referendar con el plebiscito políticas ya adoptadas por el gobierno, sino de que el pueblo soberanamente defina el camino a seguir.

El pueblo decide sobre tema del plebiscito sólo si el número de votos depositados es mayor a 50% del censo electoral vigente.

Con mecanismos como un plebiscito siempre hay un riesgo escondido: una posibilidad grande de que se utilice al pueblo para legitimar medidas perjudiciales para él mismo. Este peligro es mayor cuando se trata de una opinión pública que no es independiente, que no es capaz de ser crítica frente a la realidad y sus problemas y se deja manipular.

referendo

Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de ley o norma jurídica o para que elimine o no una norma existente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Según la naturaleza de la norma que es objeto del referendo, éste puede ser **legal**, si se trata de una ley, o **infralegal**, cuando se trata de normas jurídicas de menor jerarquía, como ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. Otro tipo de referendo es el **referendo constitucional**, en el que el pueblo decide si reforma o no la Constitución.

Si lo que se quiere es que un proyecto se acepte como una nueva norma jurídica, el referendo es aprobatorio; en cambio, si lo que se busca es eliminar una norma existente, el referendo es derogatorio.

A través de un referendo derogatorio no se pueden eliminar leyes que hayan aprobado tratados internacionales, ni tampoco la ley del Presupuesto o leyes sobre asuntos fiscales o de impuestos.

Para efectuar un referendo, los promotores presentan su solicitud ante la Registraduría y reciben el formulario para recoger, en un máximo de 6 meses, firmas de apoyo de 10% de los ciudadanos que integran el respectivo censo electoral –nacional, departamental, municipal–. Si se logra el apoyo necesario, el gobierno nacional o local convoca por decreto a votaciones para aprobar o no el referendo. La decisión se adopta por la mitad más uno de los votos, siempre que haya participado al menos 25% del censo electoral correspondiente.

El referendo al igual que el plebiscito es una consulta que se hace al pueblo, pero se diferencian en que en el plebiscito se le propone tomar o no una decisión que no existe como norma escrita.

consulta popular

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que puede tener origen popular o también en una autoridad pública. A través de la consulta popular, el Presidente, el gobernador o el alcalde –según el alcance del tema tratado– o un grupo de ciudadanos hace a la comunidad una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o local. En todos los casos, la decisión que el pueblo tome es de obligatorio cumplimiento.

Para que una iniciativa de consulta popular de origen ciudadano sea presentada ante el poder Legislativo nacional o territorial –Congreso, asamblea o concejo–, se requiere el apoyo de un número de ciudadanos, recolectado como firmas, igual o superior a 5% del censo electoral en ese momento.

El mandatario, bien sea el Presidente de la República (con la firma de todos los ministros y concepto favorable del Senado), el gobernador (con concepto favorable de la Asamblea departamental), el alcalde municipal o local (con concepto favorable del Concejo o de la Junta administradora local) o el comité promotor presentan a examen constitucional la consulta que van a hacer en un texto que se pueda contestar con un 'sí' o un 'no'.

Si se trata de una consulta departamental, municipal o local, la revisa el tribunal administrativo correspondiente o en caso de que tenga carácter nacional, la Corte Constitucional. Si pasa este examen, se procede a la votación, teniendo claro que la decisión popular es de obligatorio cumplimiento, o sea vinculante. Se aprueba si la mitad más uno de los votos válidos escogen el 'sí', siempre y cuando participe al menos la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Cuando la consulta se refiere a si es conveniente convocar una Asamblea Constituyente, la pregunta se le hace al pueblo, después de expedir una ley de convocatoria aprobada por el Congreso de la República. El control de constitucionalidad a esta ley lo hace la Corte Constitucional y una vez aprobada, se



realizan las votaciones. Cuando al menos la tercera parte del censo electoral apoya que se convoque, en una nueva votación se eligen los delegatarios a la Asamblea Constituyente. Estos elaboran la reforma, siguiendo las directrices antes definidas en la consulta popular.

Una consulta popular puede ser **obligatoria** o **facultativa**. La primera la exige la Constitución como condición indispensable para la adopción de ciertas decisiones, como: la formación de nuevos departamentos, la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o la conformación de éstas, el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida. Es facultativa cuando la consulta popular no es una exigencia específica de la Constitución, sino cuando el gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado.

Es fundamental que las personas que voten en una consulta popular tengan autonomía, sean independientes y responsables para tomar decisiones, porque luego éstas los afectarán como individuos y como comunidad.

Política pública

Una política pública es la forma como el Estado interviene para modificar una situación o un comportamiento que representan un problema social importante. Lo que caracteriza a una política pública es que se concreta en acciones, es un instrumento para la acción.

En el enfoque de política pública, los problemas no se enfrentan a través de sus efectos sino de sus causas.

La respuesta que da el Estado a las necesidades o aspiraciones sociales insatisfechas a través de una política pública, se construye con normas, instituciones, ayudas, bienes o servicios.

La política pública tiene tres elementos: una situación problemática concreta que necesita una intervención estatal; el análisis de cada una de las posibles soluciones, acciones o decisiones que hay que tomar y un proceso de evaluación, que permite saber si se pueden alcanzar unos objetivos claros para solucionar el problema, para resolver la demanda social.

La política pública hay que entenderla como el resultado de una acción colectiva desarrollada en lo público y de una serie de transacciones políticas que llevan a que el gobierno no sólo tenga como objetivo ejecutar lo planeado, sino además garantizar la coordinación y la cooperación de otros actores clave. Durante la formación de la política pública, el gobierno tiene que interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y con agentes privados.

Las disposiciones que quedan plasmadas en una política pública son expresión de intereses comunes, que forman parte de la esfera pública.

La decisión sobre qué asunto debe ser objeto de una política pública no es una simple definición que hace el gobierno pensando en el bienestar de la sociedad, sino más bien es el resultado de conflictos y aportes que se dan en la construcción pública de los asuntos, cuando los intereses particulares entran en confrontación para volverse de interés general.

La política pública es una construcción social. No sólo se forma en lo público, sino que también retorna a él, en forma de unas acciones que deben tener aceptación social.

Participación ciudadana y sociedad civil

Nuestra participación como ciudadanos se da sobre todo a través del voto. Con él manifestamos acuerdo o desacuerdo con temas que tienen que ver con nuestro futuro como individuos y como sociedad. Pero hay otras formas de participación:

La **sociedad** civil es una parte de la ciudadanía que se organiza alrededor de objetivos comunes para hacer demandas a la esfera pública y al Estado. Las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para que los ciudadanos reclamen sus derechos y propongan enfoques basados en ellos. Estas organizaciones se tratan con el Estado en un plano de igualdad.

Estas agrupaciones, u **organizaciones de la sociedad civil**, existen por fuera del Estado y de la economía, del mercado. Son organizaciones privadas y relativamente independientes que prestan bienes o servicios a sus miembros y no miembros, tienen personería jurídica y se sostienen en especial por donaciones voluntarias. Pueden ser: organizaciones no gubernamentales (ONG), comités ciudadanos, asociaciones profesionales o culturales, clubes deportivos, organizaciones humanitarias, entre otras. Algunos ejemplos: Médicos sin Fronteras, Amnistía Internacional, la Cruz Roja, la Defensa Civil.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante en la sociedad porque, además de representar distintos intereses de la ciudadanía y actuar en defensa de sus derechos, muchas veces su trabajo se orienta a dar respuesta a problemas que no han sido resueltos ni por el Estado ni por el mercado.

La sociedad civil está orientada al logro de fines públicos y no privados, de modo que tiene un papel fundamental en las transformaciones reales de toda la sociedad, empoderando a los ciudadanos para que ejerzan sus derechos y hagan valer tanto su derecho de participación como sus responsabilidades.

La existencia de una sociedad civil fuerte genera más y mejor democracia. Sus organizaciones son espacios sociales valiosos, porque ayudan a formar una cultura política democrática.

Mecanismos de participación ciudadana con la Administración pública

audiencia pública

La audiencia pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por una entidad u organismo de la Administración pública. En una audiencia pública, la entidad se reúne con personas y organizaciones sociales en un acto abierto, para intercambiar información y propuestas sobre políticas y programas que tiene a su cargo, así como también sobre el manejo de los recursos necesarios.

rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un mecanismo de control de los ciudadanos sobre las ejecuciones del poder Ejecutivo. Todas las entidades y organismos de la administración pública están obligados a una gestión basada en los principios de la democracia participativa y a presentar su rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto con el fin de promover la transparencia y garantizar la participación de la ciudadanía en la administración pública.

Mecanismos de participación ciudadana directa ante entidades del Estado y funcionarios

derecho de petición

Es el derecho que tiene toda persona de hacer peticiones ante las autoridades y algunas instituciones privadas, por escrito o verbalmente, por cuenta de un interés general o particular, con el fin de que le den una pronta solución. Cualquier ciudadano puede solicitar a un servidor público o entidad: el reconocimiento de un derecho, la intervención de la entidad o el funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio. También puede solicitar información, consultar y pedir copias de documentos, hacer consultas, interponer quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. Toda petición debe contener la información básica con el nombre e identificación del peticionario; la dirección donde recibirá la respuesta; el nombre de la entidad o del funcionario a quien se dirige y el objeto de la petición y las razones y documentos que la respaldan.



queja

La queja es el medio con que un usuario manifiesta su inconformidad por una irregularidad administrativa, por la actuación de un funcionario o por la forma y condiciones en que se presta o no un servicio. Se hace con el fin de que se corrija una actuación o se adopten las medidas correspondientes. Además de la información básica y el objeto de la queja y los motivos que la sustentan, se debe anexar pruebas como documentos, testimonios, fotos, videos o cualquier otra que apoye la queja.

denuncia

La denuncia es un mecanismo para que cualquier persona informe verbalmente o por escrito sobre hechos o conductas que indiquen un posible manejo irregular o un detrimento patrimonial de los bienes del Estado, por parte de un funcionario público o de un particular que administre recursos públicos. Además de la información básica del denunciante, se debe precisar con detalles los motivos de modo, tiempo y lugar de la denuncia: cómo y cuándo ocurrió; en qué entidad, quién y quiénes lo hicieron. La denuncia se puede presentar también de forma anónima.

Administración pública y servidores públicos

Por **administración pública** se entiende el conjunto de entidades creadas para que realicen la función administrativa y de gestión del Estado, con el fin de que se canalicen y atiendan las demandas sociales, buscando satisfacer las expectativas de la comunidad.

También se puede entender a la administración pública como un servicio que le presta el Estado a la comunidad, a través de todos sus servidores. No importa la rama a la que pertenezcan, no interesan sus cargos dentro de la jerarquía: todos por igual le sirven al público en representación del Estado.

Se debe hacer la diferencia entre gobierno y administración pública: mientras el gobierno, a través del uso del poder, pone en marcha un programa político de acuerdo a unos principios doctrinarios, la administración es la que ordena de manera técnica los recursos existentes, bajo los criterios políticos del gobierno.

Es **servidor público** toda persona que esté al servicio del Estado, y por lo tanto al servicio de toda la comunidad, y que ejerza una función pública de acuerdo con la Constitución, la ley y el reglamento interno de la entidad correspondiente, donde se le definen sus funciones.

También son servidores públicos los particulares investidos temporalmente de la autoridad del Estado para desempeñar funciones públicas transitorias.

Hay tres tipos de servidores públicos: los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

Los **miembros de corporaciones públicas** son los congresistas –senadores y representantes–, los diputados, los concejales y los ediles.

Los **empleados públicos** son los servidores que trabajan en los ministerios, los establecimientos públicos, las superintendencias, los departamentos administrativos y entidades equivalentes en el ámbito territorial o distrital, realizando labores distintas a las de construcción y mantenimiento de obras públicas. Los que desempeñan estas tareas en esas mismas entidades son los **trabajadores oficiales**.

También son trabajadores oficiales quienes laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta con más de 90% de capital oficial.

Los empleados públicos desarrollan funciones administrativas, de jurisdicción o de autoridad, que son propias del Estado y por eso están definidas en una ley o en un reglamento. En cambio, las actividades de un trabajador oficial son por lo general las que realizaría cualquier particular.

De acuerdo con estas diferencias, el empleado público entra a formar parte de la administración a través de un acto legal, que incluye el nombramiento y la posesión en el cargo, mientras que el trabajador oficial firma solamente un contrato de trabajo.

carrera administrativa

Los empleos en las entidades del Estado, según la Constitución, son de carrera administrativa. Esto significa que son empleos estables, obtenidos por las calidades y méritos de los aspirantes que cumplan con los requisitos que prevé la ley e independientes de la filiación política de las personas.

La carrera administrativa, creada por la Constitución de 1991, busca que la gestión del Estado la desarrollen funcionarios capaces y eficientes, de manera que el Estado pueda cumplir sus fines de la mejor manera. Los funcionarios de carrera administrativa ingresan a la administración pública a través de un concurso y son ascendidos de acuerdo con evaluaciones objetivas.

De la carrera administrativa se exceptúan los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que define la ley.

El funcionario de **libre nombramiento y remoción** accede a la administración pública por decisión discrecional de quien lo nombra; es personal de confianza, por la naturaleza política o de gobierno de sus funciones, y puede ser retirado de su cargo en cualquier momento.

vigilancia disciplinaria

El poder de la vigilancia disciplinaria de los servidores públicos le corresponde a la Procuraduría General de la Nación. Esta vigilancia incluye, de acuerdo con la Corte Constitucional, a los integrantes de la fuerza pública, mientras que para los funcionarios judiciales,

la acción disciplinaria la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales.

Mientras que una persona particular es responsable ante las autoridades únicamente por violar la Constitución y las leyes, los servidores públicos, sean civiles o integrantes de la fuerza pública, deben responder además por incumplir sus obligaciones o por extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

El servidor público que incumpla la Constitución o las leyes es responsable ante la ley, así lo haya hecho siguiendo órdenes de un superior. Su responsabilidad puede ser penal, disciplinaria, fiscal o patrimonial.

Los militares son una excepción a esta norma: cuando se trata de órdenes ilegítimas impartidas durante actos de servicio, la responsabilidad ante la ley recae únicamente en el superior que dio la orden infractora. Esta norma excepcional no cubre a los miembros de la Policía Nacional, pues se trata de un cuerpo civil de funcionarios armados, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente y sus miembros se guían por un reglamento diferente al militar.



Transparencia y corrupción

Los conceptos de transparencia, acceso a la información o libertad de información y probidad pública –honestidad, rectitud en la manera de actuar– nacen directamente de la necesidad que tienen los ciudadanos de conocer la labor del gobierno y de los demás órganos del Estado. En este sentido, son herramientas que sirven para prevenir o cambiar prácticas abusivas y actos de corrupción de parte de las autoridades.

La **transparencia** es un buen indicador de la calidad de un gobierno. La transparencia es el marco jurídico, político, ético y organizativo de la administración pública que debe regir las actuaciones de todos los servidores públicos. Implica gobernar exponiéndose al escrutinio público, a ser observado por los ciudadanos, como en una vitrina.

La transparencia no es un fin, sino un medio que permite que la administración pública se vuelva más eficiente y la ciudadanía conozca las actuaciones de sus servidores públicos. Esto se logra a través de una rendición de cuentas clara y permanente a los ciudadanos sobre la gestión pública y también, a través

Delitos contra la Administración pública

abuso de autoridad

Se habla de abuso de autoridad cuando el servidor público se excede en el ejercicio de sus funciones y actúa de manera arbitraria e injusta, o sea, por capricho y por intereses personales y no por la voluntad de la ley y el interés público. En este caso podrá ser multado y perder el empleo o cargo público.

peculado

El peculado es el delito que comete el funcionario público que administra bienes de propiedad del Estado o de particulares que le han sido confiados por sus funciones, cuando se apropia de ellos, los usa indebidamente o permite que otros lo hagan o que se pierdan o dañen.

Las clases de peculado incluyen el peculado por apropiación, por uso, por aplicación oficial diferente y el peculado culposo. Según el

del acceso a la información pública, a los documentos públicos libremente, sin ninguna restricción, salvo a los que la ley considera reservados.

La **información pública** es uno de los valores de toda democracia. Si las instituciones entregan una información veraz, completa, oportuna y comprensible para todos los ciudadanos sobre las metas y los resultados logrados por el Estado, la ciudadanía podrá saber con precisión cuál es el desempeño de los funcionarios públicos y de los partidos políticos que tienen el poder político. Es una condición para cualquier Estado democrático que sus ciudadanos puedan en cualquier momento evaluar y exigir cuentas a sus representantes.

Para esto, los **archivos públicos** juegan un papel muy importante, porque organizan y protegen la información pública necesaria para garantizarle a toda la sociedad los derechos a la verdad, a la memoria y a la información.

La **corrupción** se entiende como el uso o el abuso del poder y de las funciones encomendados a un servidor público para obtener indebidamente con ellos beneficios, yendo en contra del interés colectivo. La corrupción es un factor de mucho peso en la crisis de gobernabilidad en un país.

En sentido estricto, ser corrupto es tener conductas ilegales, como por ejemplo las 'mordidas', los sobornos, que en pequeña

tipo de peculado y el valor de lo apropiado por el funcionario, las sanciones incluyen cárcel por hasta 15 años, multas de hasta 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) e inhabilitación para cargos públicos por el mismo término de la prisión.

concusión

Cuando el servidor público que, abusando de su cargo o de sus funciones, obligue o induzca a alguien a darle o prometerle a él o a otra persona dinero o cualquier otra utilidad, comete concusión. Tendrá cárcel por hasta 10 años, multa de hasta 100 smlmv e inhabilitación para cargos públicos hasta por 8 años.

cohecho

El servidor público comete cohecho cuando recibe, para sí mismo o para otro, dinero u otra utilidad o acepta promesa de remuneración para retrasar u dejar de realizar un acto propio de su cargo o para ejecutar un acto que sea contrario a sus deberes oficiales. El

o en gran escala afectan tanto a las grandes empresas como a los ciudadanos.

Pero en un sentido más amplio, ser corrupto es utilizar influencias o 'palancas' a favor de intereses específicos. Con mucha frecuencia esto se disfraza en conductas aparentemente 'legales', como las relaciones financieras por debajo de la mesa, las contribuciones a las campañas políticas o las presiones por parte de grupos influyentes —lo que se conoce comúnmente como **lobbying** o **cabildeo**—; todas ellas conductas que llevan a los funcionarios públicos a desviar recursos en beneficio propio y de sus aliados, de sus 'amigos', pasando por encima del interés público, del bien común.

Para algunos, la corrupción no es sólo un accidente del sistema legal o una irregularidad cometida por individuos corruptos que debe ser castigada, sino que es parte del mismo sistema legal. Así, la corrupción no sería tan sólo una anomalía o la causa de otros problemas —como la pérdida de confianza en la democracia o la crisis de la gobernabilidad—, sino la consecuencia de un sistema aceptado y justificado por las mismas leyes.

En el cumplimiento de sus funciones, los servidores públicos pueden incurrir en actuaciones que están por fuera de la ley y/o de los reglamentos, lo que tiene consecuencias no sólo disciplinarias, sino también de tipo fiscal, penal y civil.

cohecho se conoce también como soborno. Por cohecho tendrá cárcel por hasta 8 años, multa de hasta 100 smlmv e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la prisión.

tráfico de influencias

El servidor público que utilice en provecho propio o de un tercero las influencias de su cargo para hacer que otro servidor público lo beneficie en un asunto con el que tiene que ver, tendrá cárcel por hasta 8 años, multa de hasta 200 smlmv e inhabilitación para cargos públicos por el mismo tiempo de la prisión.

enriquecimiento ilícito

Si durante su vinculación con la administración o en los dos años siguientes a su desvinculación, el funcionario público obtiene, para sí mismo o para otro, dinero que represente un incremento injustificado del patrimonio, tendrá cárcel por hasta 10 años, multa por



el doble del valor del enriquecimiento e inhabilitación para cargos públicos por el mismo tiempo de la prisión.

prevaricato por acción

El servidor público que expida una resolución, dictamen o concepto arbitrario a sabiendas de que es contrario a la ley e injusto, tendrá cárcel por hasta 8 años, multa de hasta 200 smlmv e inhabilitación para cargos públicos por el mismo tiempo de la prisión.

prevaricato por omisión

Si el servidor público omite, demora o se niega a realizar un acto que le corresponde por sus funciones, tendrá cárcel por hasta 5 años, multa de hasta 50 smlmv e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por 5 años.

interés indebido en la celebración de contratos

Cuando el servidor público se interese, en su propio provecho o en el de un tercero, por un contrato o una operación en que deba intervenir por razón de su cargo, tendrá cárcel por hasta 18 años, multa de hasta 300 smlmv e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por hasta 18 años.

Participación política y control social

La participación política está unida estrechamente al ejercicio de la democracia. Sin ella la democracia no es legítima, porque es a través de la participación política que los ciudadanos tenemos la posibilidad de influir en el curso de los acontecimientos políticos, en los asuntos del Estado que nos afectan como sociedad.

La **participación política** son todas las actividades voluntarias con que los miembros de una sociedad intervienen para escoger a sus gobernantes y, de manera directa o indirecta, para construir las políticas de gobierno.

La participación política se compone entonces de tres elementos: una 'acción' para 'influir' en 'lo político'.

La **participación política convencional** es la que se realiza durante un proceso electoral, fomentada desde el poder del Estado y la Constitución.

La **participación política no convencional** desarrolla otro tipo de acciones legales, que van más allá de los mecanismos institucionales de participación. En este tipo de participación figuran

Mecanismos de participación de los partidos y movimientos políticos

derecho a la réplica

En una democracia la réplica siempre es sana. En toda democracia se espera que la libertad de expresión contribuya al equilibrio informativo y a que los diferentes actores sociales tengan la posibilidad de expresarse. El derecho a la réplica es el que tienen los partidos y movimientos políticos declarados en oposición al gobierno de responder y controvertir las declaraciones que haga éste.

Este derecho lo reconoce la Constitución a los partidos de oposición "frente a tergiversaciones graves o evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y por cualquier otro alto funcionario". En estos casos los partidos tienen el derecho a responder de manera oportuna, a través del mismo medio de comunicación y espacio que empleó el funcionario, durante un tiempo por lo menos igual.

las peticiones firmadas por grupos de ciudadanos, las manifestaciones y los mítines, los paros y las huelgas, el boicot, las tomas pacíficas de instalaciones. En casos extremos, que incluso van contra la legalidad constitucional, las acciones políticas pueden llegar al daño de la propiedad y de la infraestructura, los sabotajes, los actos de violencia personal, etc.

En el mundo actual se vive una gran contradicción entre la ampliación de las democracias y la pérdida de interés de los ciudadanos en la política, en especial por una creciente insatisfacción con sus representantes e instituciones. Sin embargo, ante esta apatía han aparecido nuevas prácticas: unas se dan en el espacio local, que es un espacio más cercano al ciudadano y por el que tiene más interés, y otras, las más novedosas, se apoyan en las nuevas tecnologías y en las redes sociales.

Estas redes sociales, aunque no están al alcance de todos los ciudadanos, son utilizadas por partidos, líderes, asociaciones para mantenerse en contacto con sus electores y con los ciudadanos y también por grupos sociales cada vez más amplios y más jóvenes, dispersos geográficamente, que quieren dejar de ser simples espectadores y entrar a participar políticamente como ciudadanos activos.

La Constitución política nos reconoce a los colombianos el derecho a controlar y vigilar individual o colectivamente la gestión

Los partidos y movimientos también pueden rebatir, discutir la posición presentada por el gobierno, dentro de las 48 horas siguientes de una alocución presidencial. Para ello, tendrán el mismo espacio, en los mismos medios de comunicación y en el mismo horario. Este mecanismo puede utilizarse hasta tres veces al año.

oposición política

La oposición política es el ejercicio pacífico de la deliberación política.

La oposición política es un derecho fundamental que debe gozar de protección especial por parte del Estado y las autoridades públicas. La oposición política permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión del gobierno.

El derecho fundamental a la oposición y a la independencia política es una condición esencial de la democracia participativa, que va

pública, un elemento esencial para que participemos de manera activa como sociedad en la orientación y los resultados del quehacer estatal, en los asuntos públicos. Este **control social de la gestión pública** se puede entender como una forma de autorregulación de la sociedad.

La **gestión pública** son todas las actividades que desarrollan los servidores públicos y particulares delegados por el Estado para administrar y velar por lo público, buscando el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Hacen parte de la gestión pública: la administración de lo público, la toma de decisiones sobre los recursos y su ejecución, el seguimiento y la evaluación de las actividades desarrolladas y sus resultados.

La calidad de la gestión pública está dada por tres elementos: eficiencia, eficacia y transparencia.

veeduría ciudadana

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo de control social. Con las veedurías los ciudadanos y diferentes organizaciones pueden vigilar la gestión pública que realizan las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y los órganos de control. Y también ejercer control ciudadano en las entidades públicas o privadas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales o internacionales que operen en el país, cuando tengan

de la mano de los valores de convivencia, tolerancia, deliberación pública, no estigmatización y respeto a las diferencias.

Estatuto de la oposición

Es el nombre con que se conoce a la Ley estatutaria 1909 de 2018, que regula el ejercicio y la protección especial del derecho constitucional a la oposición que tienen los partidos y movimientos con personería jurídica. También reglamenta algunos derechos de organizaciones independientes, agremiaciones políticas, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular.

Esta ley o estatuto establece la oposición como derecho fundamental, como condición esencial de la democracia, y, por supuesto, como un elemento necesario para establecer una paz estable y duradera.

Según este Estatuto de oposición, los partidos y movimientos políticos están obligados, dentro del mes siguiente al inicio de un nue-

a su cargo la ejecución con dineros del Estado de un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público.

sindicatos

El derecho a la sindicalización es reconocido como uno de los derechos humanos.

Los sindicatos buscan básicamente el bienestar de sus miembros, es decir, asegurar condiciones dignas del empleo, de seguridad e higiene laboral, además de generar por medio de la unidad de los trabajadores una capacidad de negociación suficiente para abrir espacios de diálogo social con los empleadores.

huelga, paro

Según la Corte Constitucional, la huelga es la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores con la suspensión colectiva del trabajo, para que se resuelva un conflicto laboral colectivo a favor de sus intereses. Para empezar una huelga hay que cumplir previamente con una serie de trámites previstos por la ley.

La Constitución no establece ninguna limitación sobre los tipos legales de huelga. Los trabajadores pueden efectuar huelgas no sólo para pedir mejoras en las condiciones económicas en una empresa específica o para lograr avances de las condiciones labo-

vo período de gobierno, a realizar ante la autoridad electoral una declaración política en que hacen pública su condición de opositor, independiente o miembro de la coalición de gobierno. Esta posición, que debe tomarse en todos los niveles territoriales –nacional, departamental o municipal–, se puede modificar una sola vez durante el período de gobierno y determina la posibilidad de ocupar ciertos cargos públicos.

Los partidos que avalaron al Presidente en el proceso electoral sólo podrán ser de la coalición de gobierno.

En este Estatuto se establece una acción de protección de los derechos de la oposición, que le permite a la Organización electoral adoptar medidas cautelares, restaurativas e imponer multas a personas naturales o jurídicas que atenten contra estos derechos.

Los partidos en oposición tendrán financiación adicional, acceso a medios de comunicación después de cada alocución presidencial e instalación del Congreso, réplica, participación en mesas directivas del



rales de un determinado sector, sino también para defender los intereses de los trabajadores o para solidarizarse con una huelga de trabajadores de otra empresa.

Al derecho a la huelga, por su importancia en el desarrollo social, laboral y empresarial del país, lo ha catalogado la jurisprudencia como un derecho fundamental. Por lo que sólo se puede limitar cuando su ejercicio transgrede la ley o cuando afecta actividades consideradas legalmente como servicios públicos esenciales.

Congreso, con posibilidad de determinar el orden del día, así como también en la Comisión de Relaciones Exteriores y derecho a sesión exclusiva en el Congreso sobre el Plan de desarrollo y el presupuesto. Según el Estatuto de la oposición, estas mismas garantías cobijan a las organizaciones políticas de comunidades indígenas y afrodescendientes, de acuerdo a un enfoque diferencial, es decir, al reconocerlas como poblaciones discriminadas social y culturalmente a lo largo de nuestra historia, pero con el mismo derecho a espacios equitativos de participación y visibilidad política.

movilización, protesta social

La movilización y la protesta social son formas que emplean la población y las organizaciones sociales para mostrar su desacuerdo con políticas gubernamentales y con situaciones que la afectan negativamente. El Estado está obligado a garantizarlas, pues representan la participación política efectiva de la ciudadanía y su derecho al ejercicio de la oposición.

El concepto de 'paro' a veces es equivalente al de 'huelga'. Sin embargo, también se entiende por paro a una medida reivindicativa que realiza un grupo de trabajadores a través del abandono de su puesto de trabajo, en algunos casos acompañado con actos de fuerza. Es un acto diferente a la suspensión colectiva del trabajo reglamentada en la huelga.

partidos y movimientos políticos

Los partidos y movimientos políticos son organizaciones políticas con personería jurídica.

Promueven la participación política del pueblo en la vida democrática de un país, ayudan a integrar los órganos de representación política con sus candidatos y, como organizaciones de ciudadanos, permiten que éstos tengan acceso al ejercicio del poder público. Por eso su función como intermediarios de la sociedad civil es muy importante. Crear las condiciones para que esa relación se mantenga después de las épocas electorales, es parte de su obligación de ayudar a fortalecer la democracia política.

Para muchos, los partidos políticos van las elecciones detrás de los puestos públicos y la contratación y no exactamente en busca de mejoras para la sociedad. Esta idea tiene que ver con la percepción por parte de la ciudadanía sobre la corrupción en la gestión pública y sobre la poca gobernanza, o sea, sobre la poca apertura de los gobiernos a la opinión y a la participación del conjunto de la sociedad en la solución de los problemas públicos más importantes.

ONG (organizaciones no gubernamentales)

Las ONG (organizaciones no gubernamentales) son entidades privadas, sin ánimo de lucro, pues reinvierten sus ganancias en su mismo objeto social. Actúan en el ámbito local, nacional o internacional, con unos objetivos claros de beneficio social. Son grupos de ciudadanos voluntarios que realizan servicios humanitarios, sirven de mecanismo de alerta y apoyan la participación política de las comunidades. Las ONG son entidades autónomas, independientes en sus decisiones frente al Estado o al gobierno, aunque su trabajo se desarrolle en campos donde el Estado tiene responsabilidades y, en algunos casos, esté financiado con dineros públicos.

Lo público

El concepto de lo público tiene, según la filósofa mexicana Nora Rabotnikof, tres sentidos diferentes:

- 1) lo que es de interés o de utilidad colectiva, lo que tiene que ver con la comunidad y, por lo tanto, con la autoridad que de allí surge; por esta razón, equivaldría a lo político y a lo estatal;
- 2) lo que se desarrolla a la luz del día, lo que es evidente, visible para todos y
- 3) lo que es de uso colectivo, accesible para todos, abierto. Lo de todos.

Mientras que lo público equivale a lo comunitario, a lo colectivo, lo privado equivale a lo individual, lo familiar.

El concepto de lo público tiene su origen en el derecho romano, que consideraba lo público como todo lo que tuviera que ver con la relación entre el individuo y el Estado, mientras que lo privado tenía que ver con la relación entre los individuos.

espacio público

La noción de espacio público se presta a una cierta confusión. Podemos hablar de dos tipos comunes de espacio público: ese espacio abstracto donde se dan las interacciones, en el que se discuten los asuntos colectivos, se elaboran las reglas de convivencia, donde se negocian las relaciones entre actores de un mismo territorio y con los vecinos. Un espacio donde hay pluralismo, se divulgan las distintas posiciones y por lo tanto hay controversias, discusiones, es decir, hay politización de los debates.

El Estado es por definición un **espacio público**. Pero esto no quiere decir que lo público siempre se reduzca a lo estatal. Lo público tiene que ver con los intereses colectivos de la sociedad, tiene una relación muy importante con los acontecimientos o movimientos sociales. El espacio público es el ambiente privilegiado de acción de la sociedad civil, en el que se dan las distintas formas de participación colectiva, en donde los ciudadanos interactúan y hacen acuerdos sobre temas de interés común.

Es necesario garantizar que esos espacios en los que se expresan los diversos intereses de la colectividad –a través del conflicto, la competencia, la lucha abierta o la cooperación– sean un 'lugar vacío', es decir, 'de nadie', en el sentido en que nadie, ningún grupo

se apropie de ellos por intereses particulares. Así se construye un ambiente democrático de lo público.

El otro tipo de espacio público se refiere a los **espacios físicos**, geográficos construidos social e históricamente como 'bien público', de acceso libre para todos los miembros de la sociedad: una plaza, un andén, un parque natural, pero también ciertos edificios públicos. Este espacio público es un derecho colectivo. Todo habitante tiene el derecho de utilizarlo en igualdad de condiciones (salvo cuando haya restricciones legales). Está destinado al uso y goce común; en él, el interés general está por encima del interés particular, individual.

La defensa de este derecho al espacio público es objeto de las acciones populares, que buscan que la ley lo garantice a todos los ciudadanos por igual.

bienes públicos y de uso público

Hay bienes públicos y bienes de uso público. Se les conoce también como bienes de la Unión y sobre ellos manda el Estado.



Cuando su uso es de todos los habitantes de un territorio –calles, plazas, caminos– se llaman **bienes de la Unión de uso público** o bienes públicos de territorio. Pero cuando su uso no pertenece a los ciudadanos, se conocen como **bienes de la Unión o bienes fiscales**.

Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión de uso público en los respectivos territorios (se exceptúan las vertientes que nacen y mueren en una misma propiedad: su propiedad y el uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas).

Los **bienes públicos** pertenecen al Estado. Estos bienes –parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo indígena, el patrimonio arqueológico y demás bienes que determine la Nación– son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Inalienables, porque nadie puede disponer de su propiedad o dominio; imprescriptibles, porque la propiedad por parte del Estado no se pierde por la posesión continuada por un particular e inembargables porque estos bienes no pueden ocuparse o intervenir –embargarse– por orden judicial.

Entre estos bienes inalienables e imprescriptibles del Estado figuran además: el cauce natural de las corrientes y el lecho de los depósitos naturales de agua; las playas marítimas, fluviales y lacustres; una franja paralela a la línea de mareas máximas o del cauce permanente de ríos y lagos de hasta 30 metros de ancho; las áreas ocupadas por nevados y cauces de glaciales; los estratos o depósitos de aguas subterráneas, o acuíferos. Se exceptúan los casos en que existen derechos legales adquiridos con anterioridad por parte de particulares.

Según el Código Civil, nadie puede construir obra alguna en calles, plazas, puentes, playas y demás espacios públicos de propiedad de la Unión, sin un permiso de la autoridad competente.

Este Código le pone límite a las construcciones privadas, como columnas, gradas y cualquier otra construcción hecha para comodidad o adorno de las edificaciones y especifica que “no podrán ocupar ningún espacio, por pequeño que sea, de la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad de la Unión”.

Nación, patria, territorio y región

El término **‘nación’** se puede entender en varios sentidos. Cuando decimos que “somos una nación pujante”, por ejemplo, nos estamos refiriendo al ‘país’, al ‘Estado’ colombiano. Estamos hablando de una comunidad social, que tiene una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios, que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades. En este caso ‘nación’ equivale a ‘país’ y nos referimos a Colombia como un país o nación pujante.

Nación también puede referirse al conjunto de personas de un mismo origen étnico y que comparten vínculos históricos, culturales, religiosos, etc. Este grupo humano, o nación, tiene conciencia de pertenecer a un mismo pueblo o comunidad y por lo general habla el mismo idioma y comparte un territorio. En este caso ‘nación’ equivale a ‘pueblo’, como cuando hablamos de la nación chibcha: nos referimos al pueblo indígena de los chibchas, una de las naciones indígenas más importantes en nuestro país a la llegada de los españoles.

En el constitucionalismo colombiano se ha reservado la palabra ‘Nación’ —en vez de la palabra ‘Estado’— para referirse a las autoridades centrales y distinguirlas de las autoridades descentralizadas o regionales (municipales, departamentales). Por eso hablamos del registrador de la Nación y del registrador departamental. Por esta misma razón, la Asamblea Constituyente evitó atribuirle a ‘la Nación’ la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios. Pero tampoco quiso municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos, por razones de equidad y de equilibrio regional. Por eso, según la Constitución, ‘el Estado’ es el dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Cuando hablamos de **‘país’**, nos referimos al Estado mirado más como el espacio geográfico, económico o estadístico, con sus riquezas naturales, sus actividades económicas y sus estadísticas sobre población, economía, ambiente.

Por su parte, **‘república’** es una forma de organización democrática del Estado, en la que su autoridad máxima la eligen los ciudadanos (en ciertos países, lo hace el Parlamento) para un cierto período. Se utiliza como sinónimo de ‘Estado’, si su forma de go-

bierno es una república. Puede usarse también como sinónimo de 'gobierno', de 'país'.

'**Patria**' es otra palabra con varios sentidos, pero ninguno equivale ni a Estado ni a nación. Patria es en general el nombre que se le da al lugar de nacimiento o de adopción con el que un individuo ha creado un vínculo afectivo, cultural, personal. Es un concepto que está ligado a los sentimientos del individuo, a la lealtad a su tierra natal. Los símbolos patrios de un país o nación –bandera, himno, escudo– sirven de identidad y pertenencia a un país, al lado de la gloria de los fundadores de la patria.

Algunos recurren al término 'patria' en un sentido que ha caído en desuso en los Estados democráticos: invocan la patria con fines políticos, apelando a un sentimiento nacionalista para exaltar el sentido de pertenencia de la colectividad, en especial ante situaciones de amenaza a la seguridad de la Nación, de guerras o de enfrentamientos.

'**Territorio nacional**' es un concepto geográfico, referido a una porción de la superficie del planeta que pertenece y es administrada por un determinado Estado, es decir, el espacio geográfico donde ejerce su soberanía.

Pero también por **territorio** se entiende el espacio donde habitamos, donde las personas compartimos límites geográficos y simbólicos. El territorio es algo físico, pero también es una extensión mental, llena de símbolos, de significados.

De una forma más integral, el territorio es el espacio que le sirve al ser humano como soporte de todas las actividades que realiza y como fuente de los recursos que necesita para satisfacer sus necesidades.

'Territorio' es diferente a 'región'. Por **región** se entiende un proceso que se desarrolla dentro de un espacio geográfico y no el espacio geográfico en sí mismo. Es decir, al hablar de región se trata más bien del conjunto de relaciones sociales que se establecen entre los habitantes y las relaciones de éstos con su entorno.

La región es un proceso en constante construcción, un conjunto de relaciones entre personas que comparten una historia común y unas tradiciones culturales, políticas y económicas; relaciones que se desenvuelven dentro de un espacio geográfico con características climáticas, topográficas y ambientales similares.

Para Orlando Fals Borda, un importante sociólogo colombiano, la división político-administrativa actual del país no favorece el desarrollo regional, casualmente porque no responde a las interacciones sociales que se dan en las regiones.

Hacienda pública

Por **hacienda pública** se entiende los recursos disponibles y el conjunto de entidades públicas con que cuenta el Estado para cumplir con los objetivos del sector público, sus actividades y proyectos.

Las entidades públicas para lograr los objetivos estatales deben realizar tres actividades fundamentales: la obtención de ingresos y otros recursos, la ejecución y el control de los gastos e inversiones y la elaboración y control del presupuesto que se necesita para realizar las actividades propuestas.

La hacienda pública busca no sólo una distribución más equitativa de los recursos para darle un mayor bienestar a la población, sino también la estabilidad y el desarrollo de la economía. Si estos objetivos se cumplen, el país alcanza un buen desempeño presente y futuro.

plan de desarrollo

El **plan de desarrollo** es el documento que contiene las orientaciones en materia de desarrollo económico y social que seguirá el gobierno local o nacional durante el período para el que fue elegido. El plan de desarrollo debe coincidir con el programa de gobierno propuesto durante la campaña electoral del mandatario elegido.

Los planes de desarrollo aseguran el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la Constitución y la ley para satisfacer las necesidades de todos los sectores de la población.

Los planes de desarrollo se ponen a discusión de los distintos sectores sociales para que hagan sus observaciones y luego se somete a discusión y aprobación por parte de los organismos de elección popular correspondientes—Congreso, concejo municipal o distrital.

El **Plan nacional de desarrollo (PND)** es el instrumento legal que traza los objetivos de cada nuevo Presidente. Es la base de las políticas públicas formuladas por su equipo de gobierno, de acuerdo con unos lineamientos estratégicos, hacia el futuro. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación.

El PND consta de una parte general y de un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo, las

metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno durante su período.

En cuanto al plan de inversiones públicas para los cuatro años del nuevo gobierno, el PND presenta los presupuestos anuales de los principales proyectos de inversión pública nacional y especifica los recursos financieros necesarios para ejecutarlos, así como las fuentes de financiación.

Luego de elaborado, el proyecto de PND se somete a la revisión del **Consejo Nacional de Planeación**. Esta es una instancia de consulta, conformada por las autoridades de las entidades territoriales –gobernadores, alcaldes y representantes indígenas– y de los distintos sectores que integran la sociedad civil –económico, social, ecológico, educativo, cultural, comunitario, indígena, de minorías étnicas y mujeres–. El Presidente los escoge de listas propuesta por las autoridades y las organizaciones. Es un espacio real de participación ciudadana en la planeación del país.

consejos de planeación

El papel principal del Consejo nacional de planeación es poner en marcha una amplia discusión del proyecto del Plan. Para garantizarla, el Consejo organiza reuniones nacionales y regionales con los consejos territoriales de planeación. En estas reuniones participan todos los sectores de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como de las regiones.

En estos foros salen a la luz las inquietudes que las autoridades locales de planeación y toda la sociedad tienen sobre las propuestas del Plan. Estas observaciones son la base para que los miembros del Consejo presenten sus recomendaciones y emitan sus conceptos sobre el proyecto ante el Conpes (Consejo nacional de política económica y social). Éste, luego de oír la opinión del Consejo nacional de planeación, hace los ajustes y enmiendas que crea convenientes, pues las observaciones del Consejo de planeación no son vinculantes, es decir, no son de obligatorio cumplimiento.

El gobierno presenta entonces el proyecto de PND a consideración del Congreso, antes del 7 de febrero. Si dentro de los tres meses siguientes a su presentación el Congreso no aprueba el **Plan nacional de inversiones públicas**, el gobierno lo puede sancionar a través de un decreto con fuerza de ley.

Los **consejos territoriales de planeación** –equivalentes en sus funciones y composición al Consejo nacional de planeación– son los representantes de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales.

En el nivel territorial, cada corporación administrativa –sea la asamblea departamental o el concejo distrital o municipal– define cuáles grupos, organizaciones, sectores y minorías étnicas de su entidad territorial estarán representados en el **Consejo territorial de planeación**. Se conforma a través de un acuerdo municipal o de una ordenanza departamental, según el caso. Como mínimo, el Consejo deberá estar integrado por delegados de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios del departamento, municipio o distrito.

Al igual que el Consejo nacional de planeación, el Consejo territorial de planeación cumple funciones que tienen que ver con la formulación del plan de desarrollo en su entidad territorial y con el seguimiento y la evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad.

Por su función consultiva y carácter permanente, este Consejo territorial tiene un papel protagónico en el desarrollo del territorio.

Para cumplir con las funciones que le da la ley, el Consejo territorial de planeación –sea departamental, distrital o municipal– debe: revisar el proyecto del plan de desarrollo que presente la administración, coordinar su discusión amplia y democrática con todos los sectores sociales y dar su concepto sobre el proyecto de plan.

Adicionalmente, el Consejo territorial debe presentar un concepto semestral sobre el cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo y recomendar los ajustes que se deben hacer, en caso de incumplimiento de los compromisos adoptados por la administración.

La Corte Constitucional ha señalado que la función consultiva de los consejos territoriales de planeación no se acaba en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas que tienen que ver con su modificación. Además, la Corte ha señalado que la administración está obligada a darle todo el apoyo administrativo y logístico que necesite para su funcionamiento.

El concepto que emita el Consejo territorial de planeación sobre el proyecto de plan de desarrollo de la entidad territorial es indispensable –como en el caso del Consejo nacional de planeación



y el proyecto del PND– para que sean válidos la ordenanza o el acuerdo con que se apruebe.

Los territorios indígenas también pueden conformar **consejos consultivos de planeación**, integrados por sus autoridades y representantes de todos los sectores de su comunidad.

presupuesto público

El **presupuesto público** es el elemento que maneja las finanzas del Estado y en torno a él se ejecutan las políticas públicas. Los presupuestos bien planificados son fundamentales para que los recursos asignados coincidan con las necesidades de la comunidad.

A través del presupuesto se evalúa la gestión de una institución, de los entes territoriales y de todo el gobierno, pues con él se les asignan los recursos para que cumplan con los objetivos que se les ha encomendado. Del uso que les den, de la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad con que utilicen los recursos, depende en buena parte el crecimiento económico del país y el logro de mejores condiciones de vida para toda la sociedad.

Más que una herramienta contable, el presupuesto público es un instrumento de planificación y un componente importante de la política económica.

Los presupuestos se elaboran en el orden nacional, departamental y municipal y en cada una de las entidades públicas.

El presupuesto lo componen principalmente los impuestos que pagamos los ciudadanos. Como el dinero que gasta el gobierno viene del bolsillo nuestro, de los contribuyentes, cada ciudadano tiene el derecho de saber cómo y en qué se gasta y también tiene el derecho de criticar las decisiones que toman los funcionarios públicos con su dinero, con los dineros públicos, el dinero de todos. Dineros sagrados.

El presupuesto público, o **Presupuesto general de la Nación**, es una autorización máxima de gastos y una proyección de ingresos. La proyección de ingresos es sólo un cálculo por anticipado que sirve como base para los gastos, ya que ambos tienen que corresponderse.

La iniciativa en materia de presupuesto es del Ejecutivo –sea gobierno nacional, departamental o municipal–. El gobierno presenta anualmente el proyecto de presupuesto al órgano de representación popular que le corresponda –Congreso, asamblea o concejo– y éste lo discute y lo aprueba.

Este proyecto a nivel nacional es el **Presupuesto de rentas y ley de Apropriaciones** que el gobierno presenta al Congreso cada 20 de julio al comienzo de una nueva legislatura, de acuerdo con el Plan nacional de desarrollo aprobado.

Los recursos del **Sistema general de regalías** –o sea, del conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones para el uso eficiente y la destinación de los ingresos por la explotación de los recursos naturales no renovables– no forman parte del Presupuesto general de la Nación. El **Sistema general de regalías** tiene aparte su propio sistema presupuestal y lo expide el Congreso.

ingresos fiscales

Los **ingresos públicos** o **ingresos fiscales** son los dineros que recauda el Estado para financiar los gastos públicos.

Los ingresos que recibe el Estado vienen principalmente del cobro de impuestos, pero además de multas, venta de bienes y utilidades en las empresas públicas, rentas del patrimonio público o emisión de bonos o de créditos.

Los ingresos fiscales se clasifican en ingresos corrientes e ingresos de capital.

Los **ingresos corrientes** son los que la administración pública recauda comúnmente y de manera habitual. Son entradas que se pueden predecir. Los impuestos, las tasas o tarifas por un servicio del Estado hacen parte de estos ingresos corrientes.

Los **ingresos de capital** son extraordinarios y provienen de créditos, o préstamos, concedidos al sector público o de utilidades del patrimonio público, tales como las inversiones productivas o del capital financiero. Igualmente pueden provenir de donaciones que el Estado recibe de parte de particulares o de otros gobiernos o de incautaciones de bienes ilícitos.

Sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos definen las bases gravables y las tarifas de estos impuestos.

gasto público

El **gasto público** son todos los desembolsos realizados por las entidades del sector público. Al gobierno le corresponde proponer los gastos públicos, pues es la rama Ejecutiva del poder público la que gasta.

Los gastos que proyecta el gobierno deben pasar por la aprobación del Congreso, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, según el caso. De acuerdo a la Constitución, el gasto no puede decidirlo y ejecutarlo el poder Ejecutivo solo, sino junto con un órgano que represente al pueblo, que haya sido elegido por él y que participe al menos en la discusión y aprobación de los presupuestos.

El **gasto público** está sujeto a diversos controles. Los principales son: el control político a cargo del Congreso; el control administrativo por parte del Ejecutivo y en concreto, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación; y el control fiscal y numérico legal que le corresponde a la Contraloría General de la República. En los niveles territorial y local estos controles los realizan las entidades equivalentes.

Los gastos públicos en Colombia se clasifican en:

1. **Gastos de funcionamiento**, los que garantizan el funcionamiento y la marcha del aparato estatal.
2. **Gastos de inversión**, los destinados al aumento del patrimonio público, como son las obras de infraestructura, y también,

según concepto de la Corte Constitucional, los gastos orientados a la inversión social, que hacen parte del llamado gasto público social.

3. **Gasto público social**, el asignado para solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y para mejorar la calidad de vida de la población. El gasto público social se puede destinar tanto a funcionamiento como a inversión. En el gasto social previsto para un nuevo año, el porcentaje destinado para inversión no podrá ser menor que el del año anterior.
4. **Gastos para cubrir el servicio de la deuda**, los destinados tanto para el pago total o parcial de la deuda pública externa o interna, como para el pago de los intereses, la financiación y las comisiones que resulten de ellas.

Las **transferencias** más importantes de los ingresos corrientes de la Nación a otra entidad son el situado fiscal y las participaciones municipales.

El **situado fiscal** es el porcentaje de ingresos corrientes de la Nación que se cede a los departamentos, al Distrito Capital y a los distritos especiales para financiar salud y educación. En tanto que las **participaciones municipales** son los traslados que hace el gobierno central a los municipios para cubrir los gastos de inversión social, en los porcentajes mínimos que establece la ley.

deuda pública

La **deuda pública** –o sea los saldos pendientes de pagar– se clasifica en deuda externa y deuda interna, dependiendo de dónde reside el acreedor. En la actualidad, las entidades públicas tienen topes o límites para endeudarse. Esto por los altos niveles de endeudamiento que tuvieron en el pasado, que pusieron en riesgo su propia existencia financiera.

El **endeudamiento externo** de cualquier entidad requiere no sólo autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino el respaldo del Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social), por tratarse de préstamos en moneda extranjera que tienen que convertirse a moneda nacional y que pueden afectar el equilibrio macroeconómico del país.

Bibliografía consultada

- Alba, A. et al. 2015. *Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Sociales
- Alerta Verde, *Boletín de acción ecológica* (162), agosto de 2010. En: <http://www.semillas.org.co/es/qu-son-los-servicios-ambientales>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2016. Guía de Formación Cívica. Chile: Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, Programa de Formación Cívica, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
- Bravo Aguilera, DM. 2013. Hacia una veeduría ciudadana efectiva. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. En: <https://www.procuraduria.gov.co/sipre/media/file/Publicaciones/7/Hacia%20una%20Veedur%C3%ADa%20Ciudadana%20efectiva.pdf>
- Botero Marino, C y DE Guzmán Rodríguez. s.f. El Sistema de los derechos. Guía práctica del Sistema internacional de protección de los derechos humanos. 1a ed. DeJusticia. En: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2008/07/Gu%C3%A1da-pr%C3%A1ctica-Cap%C3%ADtulo-II.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2018. Conflictos de interés de servidores públicos. Versión 2. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública
- Escuela Superior de Administración Pública (Esap) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). s.f. El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- Fraguas Madurga, L. 2015. El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud* (21): 117-136. En: <http://www.calatayud.uned.es/web/actividades/revista-anales/21/03-05-LourdesFraguasMadurga.pdf>
- Fundación Cultura de paz y Fundación Ciudadanía. 2012. *Declaración sobre una cultura de paz. Decenio internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010)*.

- Grupo de Memoria Histórica. 2013. *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional
- López Moreno, JP. s.f. Apuntes sobre el derecho de huelga en Colombia. En: <http://colegiodeabogados.co/wp-content/uploads/LOPEZ-MORENO.pdf>
- Lozano Bedoya, CA. 2013. ¿Qué es el Estado social y democrático de derecho? Defensoría del Pueblo. En: <http://campusvirtual.defensoria.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/Que-es-estado-social-de-derecho.pdf>
- Martínez Cárdenas, EE y Ramírez Mora, JM. 2008. *Régimen del servidor público*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (Esap)
- Organigrama del Estado colombiano. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes. En: <https://c-politica.unian-des.edu.co/oec/index.php?ac=rj&main=4&id=1&dat=17#d7>
- Osorio García, SN. 2012. Conflicto, violencia y paz. Un acercamiento científico, filosófico y bioético. *Revista latinoamericana de Bioética* 12(2): 52-69 .
- Peláez Hernández, RA. 2017. Los mecanismos alternos de solución de conflictos en el ámbito de la justicia informal. *Misión Jurídica* (13): 279-303
- Presidencia de la República de Colombia. s.f. ABC Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública. Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República de Colombia. En: <http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. 2016. ABC de los POT, Plan de ordenamiento territorial. Procuraduría General de la Nación
- Vásquez, D J e IM Gil. 2017. Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores* 20 (39): 139-162. En: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.2728>
<http://www.reddhfic.org/> Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano 'Francisco Isaías Cifuentes' (RedDHFIC)
<https://www.invima.gov.co/procesos/archivos/GDI/DIE/GDI-DIE-PR005.pdf>
<https://www.registraduria.gov.co>
<https://www.legalapp.gov.co>

Contenido

Estado y gobierno	3
Gobernabilidad y gobernanza	5
Democracia y ciudadanía	6
Cultura e identidad	8
diversidad y discriminación	8
perspectiva de género	10
Estado social de derecho	12
Derechos humanos y derechos fundamentales	13
<i>Mecanismos de protección de los derechos humanos y fundamentales</i>	<i>13</i>
clasificación de los derechos humanos	14
derechos humanos y derechos fundamentales	16
derechos y deberes constitucionales	17
garantías para el ejercicio de los derechos constitucionales	19
Sistemas de protección de los derechos humanos	20
Sistema universal de protección de los derechos humanos	21
Sistema interamericano de protección de derechos humanos	24
Constitución política y ordenamiento jurídico	26
<i>Tipos de normas jurídicas</i>	<i>26</i>
reforma constitucional	28
<i>Tipos de leyes y sus quórum</i>	<i>28</i>
ordenamiento jurídico	31
proceso de formación de una ley	32
<i>Tipos de mayorías legislativas</i>	<i>33</i>
decretos	35
<i>Tipos de decreto</i>	<i>36</i>
Convivencia y acceso a la justicia	37
<i>Mecanismos alternativos de solución de conflictos</i>	<i>37</i>
justicia comunitaria	40
justicias indígena y de paz	41
Paz, violencia y conflicto	42
paz negativa y paz positiva	43
paz y derechos humanos	44

conflicto y violencia	45
cultura de paz	46
resolución de conflictos	48
conflicto armado interno y acuerdos de paz	49
Opinión pública e información	52
<i>fake news</i> y posverdad	53
nuevas tecnologías de la información	55
Participación democrática	56
voto o sufragio universal	56
iniciativa popular	56
cabildo abierto.....	58
revocatoria del mandato.....	58
plebiscito	59
referendo.....	60
consulta popular.....	61
Política pública	63
Participación ciudadana y sociedad civil.....	64
<i>Mecanismos de participación ciudadana con la Administración pública</i>	<i>65</i>
<i>Mecanismos de participación ciudadana directa ante entidades del Estado y funcionarios.....</i>	<i>65</i>
Administración pública y servidores públicos	67
carrera administrativa	68
vigilancia disciplinaria	68
Transparencia y corrupción	70
<i>Delitos contra la Administración pública</i>	<i>70</i>
Participación política y control social.....	74
<i>Mecanismos de participación de los partidos y movimientos políticos</i>	<i>74</i>
veeduría ciudadana	76
sindicatos.....	77
huelga, paro	77
partidos y movimientos políticos	79
ONG (organizaciones no gubernamentales).....	79
Lo público	80
espacio público.....	80
bienes públicos y de uso público.....	81

Nación, patria, territorio y región	83
Hacienda pública	85
plan de desarrollo	85
consejos de planeación	86
presupuesto público	88
ingresos fiscales.....	89
gasto público	90
deuda pública	91
Bibliografía consultada	92