



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 16 de septiembre de 2022

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El suscrito:

JAIME LEÓN QUINTERO MEJÍA, con C.C. No. 1.000.438.217, Autor de la tesis y/o trabajo de grado o monografía, titulado *La situación de seguridad policivo-judicial de las entidades territoriales Neiva y Medellín desde la teoría del caos*, presentado y aprobado en el año 2022 como requisito para optar al título de Abogado;

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE: JAIME LEÓN QUINTERO MEJÍA

Firma:

Vigilada Mineducación



CÓDIGO

DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PAGINA

1 de 4

**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO:** La situación de seguridad policivo-judicial de las entidades territoriales Neiva y Medellín desde la teoría del caos

**AUTOR O AUTORES:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
QUINTERO MEJIA	JAIME LEON

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
TRUJILLO CERQUERA	EDWIN ALIRIO

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
----------------------------	--------------------------

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE:** ABOGADO

**FACULTAD:** CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**PROGRAMA O POSGRADO:** PROGRAMA DE DERECHO

**CIUDAD:** Neiva **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2022 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 266

**TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):**

Diagramas  Fotografías \_\_\_ Grabaciones en discos \_\_\_ Ilustraciones en general \_\_\_ Grabados \_\_\_  
Láminas \_\_\_ Litografías \_\_\_ Mapas  Música impresa \_\_\_ Planos \_\_\_ Retratos \_\_\_ Sin ilustraciones \_\_\_  
Tablas o Cuadros

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



**MATERIAL ANEXO:**

**PREMIO O DISTINCIÓN** (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. Teoría del caos	Chaos theory	6. Colaboración armónica	Harmonic collaboration
2. Intersectorialidad	intersectionality	7. _____	_____
3. Derecho	Law	8. _____	_____
4. Seguridad policivo-judicial	Police-judicial security	9. _____	_____
5. Estado social de derecho	Social rule of law	10. _____	_____

**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

Los problemas sociales en materia de seguridad requieren de verdaderas intervenciones por parte del Estado, la cuales busquen transformaciones que propendan por la erradicación de las situaciones caóticas que se generan al interior de una sociedad y que ocasionan problemas de convivencia y en el disfrute de las prerrogativas derivadas del reconocimiento de un Estado Social de Derecho, siendo este el norte a seguir de todas las entidades públicas colombianas, lo que incluye a los entes territoriales.

En el presente trabajo, se parte de la teoría del caos aplicada a los estudios socio-jurídicos, como herramienta de análisis de las coyunturas presentes en un sistema social que generan la presencia de escenarios caóticos, y a partir de allí, se presentan algunas propuestas sobre la forma de establecer las intervenciones desde lo normativo que puedan derivar en grandes resultados que permitan la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y el establecimiento de un orden.

Así, se aborda la intersectorialidad como una obligación constitucional y como un mecanismo idóneo para el despliegue de acciones encaminadas a transformar las situaciones problemáticas de un conjunto social, mediante la creación de vínculos entre diferentes sectores que tengan incidencia en las dinámicas propias de la comunidad, lo que, analizado desde la teoría del caos, permite pensar en la implementación de acciones que respondan a las variables propias del sistema a intervenir (sociedad) y que incidan positivamente en el apaciguamiento del caos.

Se identifican algunas problemáticas frente a la situación de seguridad policivo-judicial a nivel nacional, partiendo del análisis de algunos proyectos que fueron presentados en el año 2018 buscando la reforma a la administración de justicia, exponiendo algunos retos que se deben afrontar desde la administración local para coadyuvar, desde sus potestades legales y reglamentarias, con mejorar los problemas que inciden a nivel nacional.

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



Se toman referencias de algunas administraciones locales que sirven de ejemplo en sus intervenciones para afrontar la criminalidad y garantizar el goce de una seguridad policivo-judicial y de las prerrogativas reconocidas por la Constitución Política.

En este sentido, el departamento de Antioquia y su ciudad capital, Medellín, se tienen como referentes en cuanto a sus intervenciones en materia de seguridad proyectadas en los planes de desarrollo 2016-2019, dado sus positivos resultados y la innovación en la proposición de sus políticas públicas en materia de seguridad, y se contrastan con los adoptados en el departamento del Huila y su ciudad capital, Neiva, exponiendo los aspectos positivos y negativos encontrados.

Finalmente, se efectúa un estudio de los niveles de inseguridad policivo-judicial de la ciudad de Medellín y la ciudad de Neiva en proporción a sus habitantes, identificando que delitos inciden más en la convivencia ciudadana y que otras falencias se presentan en el ámbito de justicia local de Neiva, proponiendo escenarios de transformación utilizando la teoría del caos como base para desplegar los análisis y la utilización de la intersectorialidad como mecanismo para impulsar la efectividad de las políticas públicas que incidan incluso en el contexto nacional.

**ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)**

Social problems in terms of security require real interventions by the State, which seek transformations that tend to eradicate chaotic situations that are generated within a society and that cause problems of coexistence and in the enjoyment of the prerogatives derived from the recognition of a Social State of Law, being this the north to be followed by all Colombian public entities, including the territorial entities.

This paper is based on the chaos theory applied to socio-legal studies, as a tool for analyzing the situations present in a social system that generate the presence of chaotic scenarios, and from there, some proposals are presented on how to establish interventions from the normative that can lead to great results that allow the guarantee of the rights and freedoms of citizens and the establishment of order.

Thus, intersectoriality is approached as a constitutional obligation and as a suitable mechanism for the deployment of actions aimed at transforming the problematic situations of a social group, through the creation of links between different sectors that have an impact on the dynamics of the community, which, analyzed from the chaos theory, allows thinking about the implementation of actions that respond to the variables of the system to intervene (society) and that positively affect the appeasement of chaos.

Some problems are identified regarding the police-judicial security situation at the national level, based on the analysis of some projects that were presented in 2018 seeking the reform of the administration of justice, exposing some challenges that must be faced from the local administration to contribute, from its legal and regulatory powers, to improve the problems that affect at the national level.

References are taken from some local administrations that serve as an example in their interventions to confront criminality and guarantee the enjoyment of police-judicial security and the prerogatives recognized by the Political Constitution.

In this sense, the department of Antioquia and its capital city, Medellín, are taken as references in terms of their security interventions projected in the 2016-2019 development plans, given their positive results and innovation in the proposal of their public policies on security, and are contrasted with those adopted in the department of Huila and its capital city, Neiva, exposing the positive and negative aspects found.

Finally, a study is made of the levels of police-judicial insecurity in the city of Medellín and the city of Neiva in proportion to their inhabitants, identifying which crimes have the greatest impact on citizen coexistence and

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



which other shortcomings are present in the local justice system of Neiva, proposing transformation scenarios using the chaos theory as a basis for deploying the analysis and the use of intersectoriality as a mechanism for promoting the effectiveness of public policies that have an impact even in the national context.

### APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado:

Firma:

Nombre Jurado: Abelardo Poveda Perdomo

Firma:

Nombre Jurado: Edwin Joan Arango Ibagón

Firma:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



**La situación de seguridad policivo-judicial de las entidades territoriales  
Neiva y Medellín desde la teoría del caos**

**Monografía**

**Autor:**

**Jaime León Quintero Mejía**

**Director:**

**Edwin Alirio Trujillo Cerquera**

**Universidad Surcolombiana  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Neiva**

**Julio 2022**

## Índice de contenido

Resumen.....	11
Palabras claves .....	13
Introducción.....	14
Resultados.....	18
Capítulo 1. Generalidades de la teoría del caos y la intersectorialidad.....	18
1.1. Origen de la teoría del caos.....	18
1.2. Aplicabilidad de la teoría del caos en las ciencias sociales.....	20
1.2.1. Inescindibilidad entre el caos y el orden en las ciencias sociales .....	23
1.3. Derecho dentro de la teoría del caos (mecanismo de orden) .....	25
1.3.1. Proceso primigenio de desarrollos reglamentarios .....	28
1.4. Intersectorialidad dentro de la teoría del caos (mecanismo de cambio) .....	32
1.4.1. Definición de intersectorialidad .....	32
1.4.2. Función de la intersectorialidad en lo social .....	34
Capítulo 2. Manifestaciones de la intersectorialidad.....	40
2.1. Intersectorialidad en el sector privado.....	41
2.2. Intersectorialidad en el sector público.....	42
2.3. Intersectorialidad normativa y/o reglamentaria.....	44
2.3.1. Interconexión entre normas .....	45
2.3.2. Interconexión entre productores normativos.....	52
Capítulo 3. Regulación normativa de la intersectorialidad.....	58
3.1. Constitucionalización de la intersectorialidad como obligación a cargo de las entidades públicas .....	62
3.1.1. Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia .....	62
3.1.2. Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia .....	63
3.1.3. Artículo 210 de la Constitución Política de Colombia .....	64
3.1.4. Artículo 211 de la Constitución Política de Colombia .....	65
3.2. Intersectorialidad y los fines esenciales del estado .....	67
3.2.1. Rama Legislativa en la consecución de la convivencia ciudadana y un orden justo como fines esenciales del Estado .....	69

3.2.2.	Rama judicial en la consecución de la convivencia ciudadana y un orden justo como fines esenciales del Estado.....	71
3.2.3.	Rama ejecutiva en la consecución de la convivencia ciudadana y un orden justo como fines esenciales del Estado.....	73
3.3.	Referentes normativos y jurisprudenciales sobre la intersectorialidad en materia de seguridad .....	75
3.4.	Desarrollos jurisprudenciales sobre la intersectorialidad en Colombia.....	79
3.4.1.	Sentencia T-406 de 1992, Estado social de derecho .....	80
3.4.2.	Principio de colaboración armónica entre las entidades públicas .....	84
3.4.2.1.	Teoría de la división de poderes.....	85
3.4.2.2.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al principio de colaboración armónica.....	90
3.4.2.2.1.	Sentencia C-246 de 2004.....	90
3.4.2.2.2.	Sentencia C-170 de 2012.....	92
3.4.2.2.3.	Sentencia C-247 de 2013.....	95
Capítulo 4.	Crisis de la seguridad vista desde los proyectos de reforma a la administración de justicia presentados durante el año 2018.....	97
4.1.	Proyectos de reforma a la justicia presentados en el año 2018 .....	99
4.1.1.	Límite temporal de la prisión preventiva .....	101
4.1.2.	A la cláusula de responsabilidad estatal se suma el principio de sostenibilidad presupuestal .....	106
4.1.3.	Sujeción a la jurisprudencia de las altas cortes.....	107
4.1.4.	Uniformidad en líneas decisorias vs. lucha anticorrupción .....	110
4.1.5.	Descongestión de despachos judiciales.....	123
4.1.6.	Reforma a la acción de tutela.....	125
4.1.7.	Exclusión del conciliador y los jueces de paz como habilitados transitoriamente para impartir justicia .....	129
4.1.8.	Eliminación de potestades jurisdiccionales del Congreso de la República	134
4.1.9.	Supresión del Consejo Superior de la Judicatura .....	136
4.2.	Retos en la administración de justicia .....	141
Capítulo 5.	Planes de gobierno departamentales y municipales (aspecto justicia y seguridad).....	143



5.1. Departamento de Antioquia: <i>Plan de Desarrollo Antioquia Piensa en Grande 2016-2019</i> .....	144
5.1.1. Investigación previa para la adopción del Plan de Desarrollo “Antioquia Piensa en Grande” 2016-2019.....	145
5.1.2. Propuestas de transformación .....	150
5.1.2.1. Primer componente: derechos humanos (DDHH) derecho internacional humanitario (DIH) y víctimas.....	153
5.1.2.1.1. Promoción, prevención y protección de los derechos humanos (DDHH) y derecho internacional humanitario (DIH).....	153
5.1.2.1.2. Protección, restablecimiento de los derechos y reparación individual y colectiva a las víctimas del conflicto armado .....	155
5.1.2.1.3. Acción integral contra minas antipersonal (MAP), munición sin explotar (muse) y artefactos explosivos improvisados (AEI).....	157
5.1.2.2. Segundo componente: restitución de tierras despojadas y abandonadas.....	158
5.1.2.2.1. Seguimiento a procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas en el departamento .....	159
5.1.2.3. Tercer componente: convivencia ciudadana y acceso a la administración de justicia formal y no formal .....	160
5.1.2.3.1. Antioquia convive y es justa.....	161
5.2. Ciudad de Medellín: <i>Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con Vos 2016-2019</i>	162
5.2.1. Investigación previa para la adopción del <i>Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos 2016-2019</i> .....	163
5.2.2. Propuesta de transformación: <i>Medellín segura</i> .....	168
5.2.2.1. Programa <i>planeación para la seguridad integral</i> .....	169
5.2.2.1.1. Proyecto <i>transversalización de la política pública de seguridad y convivencia</i> .....	170
5.2.2.1.2. Proyecto <i>formulación e implementación del plan integral de seguridad y convivencia – PISC</i> .....	171
5.2.2.1.3. Proyecto <i>fortalecimiento y posicionamiento del sistema de información para la seguridad y la convivencia – SISC</i> .....	171
5.2.2.1.4. Proyecto <i>diseño e implementación de instrumentos de territorialización -planes especiales y plan del centro</i> .....	172

5.2.2.1.5.	Proyecto <i>articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral</i> .....	173
5.2.2.2.	Programa <i>Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia</i>	174
5.2.2.2.1.	Proyecto <i>Formulación e implementación de un plan maestro de infraestructura para la seguridad y la convivencia</i> .....	175
5.2.2.2.2.	Proyecto <i>Fortalecimiento del sistema integrado de emergencias y seguridad de Medellín - SIES-M</i> .....	175
5.2.2.3.	Programa <i>Justicia y política criminal</i> .....	176
5.2.2.3.1.	Proyecto <i>Direccionamiento de la política criminal</i> .....	177
5.2.2.3.2.	Proyecto <i>Fortalecimiento o creación de grupos especiales por delito</i>	178
5.2.2.3.3.	Proyecto <i>Incentivos para los organismos de seguridad y justicia</i> .	178
5.2.2.3.4.	proyecto <i>Descentralización de los mecanismos de acceso a la justicia</i>	179
5.2.2.3.5.	Proyecto <i>fortalecimiento del sistema penal de responsabilidad para adolescentes</i> .....	180
5.2.2.3.6.	Proyecto <i>Atención integral a las problemáticas de la población carcelaria</i>	181
5.2.2.3.7.	Proyecto <i>Seguimiento y acompañamiento a la problemática del sistema penitenciario y carcelario</i> .....	181
5.2.2.4.	Programa <i>Medellín segura para las mujeres y las niñas</i> .....	182
5.2.2.4.1.	Proyecto <i>Territorios seguros para las mujeres y las niñas</i> .....	183
5.2.2.4.2.	Proyecto <i>Prevención y atención de las violencias basadas en género</i>	183
5.2.2.4.3.	Proyecto <i>Comunicación pública para el empoderamiento favorable a los derechos de las mujeres</i> .....	184
5.2.2.5.	Programa <i>Justicia cercana al ciudadano</i> .....	185
5.2.2.5.1.	Proyecto <i>fortalecimiento y ajustes del sistema de justicia cercana al ciudadano</i> .	187
5.2.2.5.2.	Proyecto <i>implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el sistema de justicia cercana al ciudadano</i> .....	188
Capítulo 6.	<i>Análisis de los planes de desarrollo del departamento del Huila y la ciudad de Neiva</i> .....	190

6.1.	Departamento del Huila: <i>Plan de Desarrollo “El Camino es la Educación” 2016-2019</i>	191
6.1.1.	Escenario social.....	192
6.1.1.1.	Sector <i>Etnias – Grupos en Equidad</i> .....	192
6.1.1.1.1.	Víctimas del conflicto armado interno.....	193
6.1.1.1.2.	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario .....	197
6.1.1.1.3.	Reintegración .....	200
6.2.	Ciudad de Neiva: <i>Plan de Desarrollo Neiva la Razón de Todos – Gobierno Transparente 2016-2019</i> .....	203
6.2.1.	Eje estratégico: <i>desarrollo institucional</i> .....	205
6.2.1.1.	Componente <i>justicia y seguridad</i> .....	205
6.2.1.1.1.	Programa <i>La razón es la seguridad y la convivencia</i> .....	212
6.2.1.1.2.	Programa <i>La razón son las víctimas</i> .....	213
6.2.1.1.3.	Programa <i>Territorios de Vida, Convivencia y Paz</i> .....	215
6.2.1.1.4.	Programa <i>La razón es la paz, preparémonos para el posconflicto</i> 216	
6.2.1.1.5.	Programa <i>La razón es la justicia para la gente</i> .....	216
Capítulo 7.	Situación de seguridad en la ciudad de Neiva .....	218
7.1.	Abigeato.....	223
7.2.	Amenaza.....	224
7.3.	Delitos sexuales.....	225
7.4.	Extorción .....	225
7.5.	Homicidio .....	226
7.6.	Homicidio en accidente de tránsito.....	227
7.7.	Hurto a personas .....	228
7.8.	Hurto a residencias .....	229
7.9.	Hurto a automotores .....	229
7.10.	Hurto a motocicletas .....	230
7.11.	Hurtos a entidades comerciales .....	231
7.12.	Hurto a entidades financieras .....	231
7.13.	Lesiones en accidentes de tránsito .....	232

7.14.	Lesiones personales .....	233
7.15.	Piratería terrestre.....	233
7.16.	Secuestro.....	234
7.17.	Terrorismo.....	234
7.18.	Violencia intrafamiliar .....	235
Conclusiones.....		237
1.	La teoría del caos permite incidir en los factores que son determinantes para lograr grandes transformaciones sociales .....	237
2.	Existencia de caos en la situación de seguridad policivo-judicial de la ciudad de Neiva .....	238
3.	El despliegue de intervenciones intersectoriales son una obligación constitucional a cargo de todas las entidades públicas .....	240
4.	Falta de aplicabilidad de la noción de intersectorialidad a nivel de seguridad local en el departamento del Huila y la ciudad de Neiva .....	242
5.	Inexistencia de líneas de intervención en materia de seguridad y justicia.....	243
Recomendaciones.....		244
1.	Estrategias de transformación en materia de seguridad y justicia, desde la teoría del caos y el uso de la intersectorialidad en la normatividad local.....	244
Referencias .....		252

## Índice de tablas

Tabla 1. Víctimas del Conflicto Armado Interno, Huila .....	197
Tabla 2. Casos de Vulneración de Derechos Homicidios, Huila .....	202
Tabla 3. Casos de vulneración de Derechos-Masacres, Huila.....	202
Tabla 4. Inserción Económica de las personas en Proceso de Reintegración, Huila .....	205
Tabla 5. Educación de las personas en proceso de reintegración, Huila.....	205
Tabla 6. Proceso de reintegración con enfoque diferencial, Huila .....	205
Tabla 7. Índices de seguridad del Municipio de Neiva, su comportamiento, en los últimos cuatro años .....	210
Tabla 8. Hechos víctimizantes .....	213
Tabla 9. Hechos víctimizantes .....	214
Tabla 10. Número de víctimas por género declarado.....	214
Tabla 11. Cifras comisión de delitos en Medellín y Neiva .....	224

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Percepción de seguridad y convivencia ciudadana, por niveles, y según barrio, comuna-corregimiento y total ciudad 2015 .....	165
Gráfico 2. Nivel de Victimización de la población en Medellín, 2015 .....	167
Gráfico 3. Percepción ciudadana de inseguridad, victimización y tasa de denuncia 2013-2014 .....	211
Gráfico 4. Percepción ciudadana de inseguridad, victimización y tasa de denuncia 2015 ..	211

## Índice de esquemas

Esquema 1. Entidades encargadas de la producción normativa y/o reglamentaria.....	56
Esquema 2. Estructura del Estado colombiano .....	59

## Resumen

Los problemas sociales en materia de seguridad requieren de verdaderas intervenciones por parte del Estado, la cuales busquen transformaciones que propendan por la erradicación de las situaciones caóticas que se generan al interior de una sociedad y que ocasionan problemas de convivencia y en el disfrute de las prerrogativas derivadas del reconocimiento de un Estado Social de Derecho, siendo este el norte a seguir de todas las entidades públicas colombianas, lo que incluye a los entes territoriales.

En el presente trabajo, se parte de la teoría del caos aplicada a los estudios socio-jurídicos, como herramienta de análisis de las coyunturas presentes en un sistema social que generan la presencia de escenarios caóticos, y a partir de allí, se presentan algunas propuestas sobre la forma de establecer las intervenciones desde lo normativo que puedan derivar en grandes resultados que permitan la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y el establecimiento de un orden.

Así, se aborda la intersectorialidad como una obligación constitucional y como un mecanismo idóneo para el despliegue de acciones encaminadas a transformar las situaciones problemáticas de un conjunto social, mediante la creación de vínculos entre diferentes sectores que tengan incidencia en las dinámicas propias de la comunidad, lo que, analizado desde la teoría del caos, permite pensar en la implementación de acciones que respondan a las variables propias del sistema a intervenir (sociedad) y que incidan positivamente en el apaciguamiento del caos.

Se identifican algunas problemáticas frente a la situación de seguridad policivo-judicial a nivel nacional, partiendo del análisis de algunos proyectos que fueron presentados en el año 2018 buscando la reforma a la administración de justicia, exponiendo algunos retos que se deben afrontar



desde la administración local para coadyuvar, desde sus potestades legales y reglamentarias, con mejorar los problemas que inciden a nivel nacional.

Se toman referencias de algunas administraciones locales que sirven de ejemplo en sus intervenciones para afrontar la criminalidad y garantizar el goce de una seguridad policivo-judicial y de las prerrogativas reconocidas por la Constitución Política.

En este sentido, el departamento de Antioquia y su ciudad capital, Medellín, se tienen como referentes en cuanto a sus intervenciones en materia de seguridad proyectadas en los planes de desarrollo 2016-2019, dado sus positivos resultados y la innovación en la proposición de sus políticas públicas en materia de seguridad, y se contrastan con los adoptados en el departamento del Huila y su ciudad capital, Neiva, exponiendo los aspectos positivos y negativos encontrados.

Finalmente, se efectúa un estudio de los niveles de inseguridad policivo-judicial de la ciudad de Medellín y la ciudad de Neiva en proporción a sus habitantes, identificando que delitos inciden más en la convivencia ciudadana y que otras falencias se presentan en el ámbito de justicia local de Neiva, proponiendo escenarios de transformación utilizando la teoría del caos como base para desplegar los análisis y la utilización de la intersectorialidad como mecanismo para impulsar la efectividad de las políticas públicas que incidan incluso en el contexto nacional.

**Palabras claves**

Teoría del caos, intersectorialidad, derecho, seguridad policivo-judicial, Estado social de derecho, colaboración armónica.

## Introducción

El presente trabajo, aborda la problemática existente en la seguridad policivo-judicial del territorio colombiano, entendida ésta como la garantía de una convivencia ciudadana de forma pacífica y la vigencia de un orden social justo, visto este último como la obligación de las entidades del Estado, y en especial de la Rama Judicial, de respetar los postulados constitucionales, para que las decisiones proferidas por las autoridades judiciales se ajusten a los lineamientos del constituyente de 1991 y se pueda brindar adecuados estándares de protección de los derechos y libertades de las personas. (Constitución, 1991, art. 2; Corte Constitucional, 2003)

Así las cosas, encontramos que actualmente, y desde hace mucho tiempo atrás, el sistema judicial colombiano ha presentado unos elevados estándares de congestión judicial; al respecto, nos cuenta Guevara (2017) que:

En la actualidad, el sistema judicial colombiano afronta uno de los problemas de congestión más preocupantes a lo largo de la historia, pues se ha llegado a un nivel tan alto de mora judicial, que gracias a ella la rama ha colapsado, debilitándose a tal punto que ni siquiera la infraestructura de los despachos es suficiente para depositar la cantidad exorbitante de procesos que llegan a diario por reparto. (p.10)

Por su parte, la seguridad, vista desde un punto de vista policivo, busca garantizar la "(...) convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico" (Ley 1801 de 2016, art. 5), la cual también ha evidenciado en los últimos años una creciente desconfianza en la percepción ciudadana, en vista de la participación de instituciones como la Policía Nacional, el Ejército Nacional, el ESMAD, entre otros, se han visto inmiscuidos en graves violaciones de derechos humanos, como los falsos positivos, y en

el uso excesivo de la fuerza pública, que ha derivado en la muerte de cientos de líderes sociales a lo largo de la historia. (Federación Internacional de Derechos Humanos [FIDH], s.f.)

Lo anterior, nos muestra un panorama bastante desalentador frente a la situación de seguridad policivo-judicial que se afronta a nivel nacional, lo que nos lleva preguntarnos si ¿Las entidades territoriales tienen facultades o mecanismos que puedan ser utilizados para intentar coadyuvar en el mejoramiento de esta problemática?, y de ser así, ¿El municipio de Neiva y el departamento del Huila han hecho uso de estos para intentar incidir en este contexto nacional de seguridad policivo judicial?

En este orden de ideas, se estudia la interpretación y los análisis sociales desde la teoría del caos propuesta por el científico Edward Lorenz en 1963, vista ésta, la sociedad, como un sistema altamente susceptible a variaciones que pueden resultar determinantes para grandes cambios.

En este sentido, se estudia la interrelación inescindible existente entre el caos y el orden, y el papel relevante del derecho como instrumento históricamente dispuesto para la disipación de situaciones caóticas al interior de las sociedades, mediante la adopción de reglas y la exigencia de pautas de comportamiento que encausan su accionar y generan un ambiente de orden.

Para el logro del establecimiento de un orden al interior de un sistema como lo es la sociedad, se expone la intersectorialidad como una herramienta catalizadora de transformaciones sociales desde la implementación de normas que adopten políticas públicas que intervengan directamente en los problemas de un conglomerado social; pero más importante aún, se resalta como una obligación constitucional a cargo de todas las entidades públicas para la consecución de los fines esenciales del Estado colombiano.

Para analizar el problema que surge frente al contexto de la seguridad policivo-judicial en el territorio huilense, principalmente en su ciudad, Neiva, se identifica la existencia de lineamientos normativos locales de otros entes territoriales que responden al principio constitucional de la intersectorialidad, que nos sirven como referentes tendientes a la contribución de un adecuado despliegue y manejo de los servicios de seguridad y de justicia a cargo del Estado colombiano, como respuesta al mandato derivado del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

Así las cosas, para determinar las problemáticas existentes en la administración de justicia desde lo nacional, se abordó una metodología de investigación cualitativa-descriptiva, por cuanto se analizó y describió el grado de cumplimiento al postulado constitucional de intersectorialidad normativa que existe entre el departamento del Huila y la ciudad de Neiva en relación con las regulaciones proyectadas en sus respectivos planes de desarrollo, frente al mejoramiento de la seguridad y la administración de justicia en estos entes territoriales.

Para lo anterior, se partió del análisis de 2 proyectos legislativos presentados en el año 2018 que buscaron reformar la administración de justicia para intentar atender sus problemáticas, los cuales, si bien pretendieron intervenir directamente en algunas dificultades existentes, contenían acápite normativos que eran contrarios al espíritu del constituyente de 1991, situación que terminó por obstaculizar su nacimiento jurídico. Sin embargo, estos proyectos de actos legislativos, contienen importantes referentes sobre las reformas que desde el Congreso de la República se han ido perfilando como necesarias para mejorar la administración de justicia, por lo cual se analizaron para determinar que retos debía afrontar la administración nacional, principalmente, y las locales, en su obligación de colaboración armónica, para el mejoramiento de las coyunturas presentes en este servicio público.

Se identifican importantes referentes en los lineamientos normativos y/o reglamentarios plasmados en los planes de desarrollos implementados en Antioquia y en Medellín, relacionados con las intervenciones en materia de seguridad y justicia de sus territorios durante el gobierno 2016-2019, que sirvieron como ejemplos en la implementación de innovadoras políticas públicas que atendieron y buscaron transformar la realidad de sus comunidades.

Se expone el tratamiento etéreo y desarticulado que los planes de desarrollo del departamento del Huila y la ciudad de Neiva, le dieron a la atención de la situación de seguridad policivo-judicial de sus localidades, buscando la proposición de líneas de reforzamiento.

Finalmente, se estudian una serie de datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO, en relación con los delitos cometidos en la ciudad de Neiva en los años 2015, 2018 y 2021, identificando el comportamiento en la incidencia de estos durante esta línea temporal.

Todo lo anterior, nos permite concluir con el diagnóstico de las problemáticas que más inciden en la administración de justicia a nivel nacional desde la óptica del legislador; también, nos ayuda a comprender la situación actual de seguridad policivo-judicial en Neiva; y, además, nos muestra el grado de aplicación de la obligación constitucional de colaboración armónica mediante creaciones normativas y/o reglamentarias en el Huila, enfocados en Neiva, para la coadyuvancia a la implementación de los objetos fundamentales del Estado colombiano relacionados con la garantía de la seguridad de los habitantes, trazados por el constituyente de 1991.

Esto sustenta la hipótesis que aquí se plantea, y es que en la ciudad de Neiva y en el departamento del Huila, no se trazaron lineamientos normativos en los periodos de gobierno 2016-2019 acoplados al mandato constitucional

contemplado en artículo 209 sobre la articulación interinstitucional, específicamente en cuanto a las intervenciones en seguridad policivo-judicial, debido a un incompleto diagnóstico del contexto, la falta de un adecuado acercamiento a la ciudadanía y la inaplicación de la intersectorialidad como herramienta de transformación social.

## **Resultados**

### **Capítulo 1. Generalidades de la teoría del caos y la intersectorialidad**

Si bien, es de amplio conocimiento que la teoría del caos es frecuentemente utilizada en el estudio de las ciencias naturales y las ciencias exactas, en muy pocas ocasiones se ha intentado dar aplicabilidad de ésta en la interpretación de situaciones propias de las ciencias jurídicas y en el análisis de los fenómenos socio jurídicos que se presentan en la sociedad, pues tal como lo menciona Mancha (2015) hoy en día aún existen dudas sobre la “(...) posibilidad —o imposibilidad— de aplicar en el ámbito jurídico las llamadas teorías del caos y de la complejidad” (pág. 260)

#### **1.1. Origen de la teoría del caos**

La teoría del caos propiamente dicha, no tiene sus orígenes en las ciencias sociales y mucho menos en el estudio de las ciencias jurídicas, sino que surge en el seno de las ciencias naturales (más precisamente en la climatología que se encarga del estudio de las condiciones atmosféricas y climatológicas), gracias a la investigación realizada por Edward Lorenz, científico de gran renombre de antaño, cuyos resultados fueron publicados en el año 1963 en un

artículo denominado *Deterministic nonperiodic flow*, que traduce al español *Flujo no periódico determinista*.

En este estudio científico que se considera la génesis de la afamada teoría del caos, tras realizarse múltiples análisis sobre la forma en que se pueden predecir los fenómenos climáticos, se logra concluir que:

(...) la predicción de un futuro suficientemente lejano es imposible por cualquier método, a menos que se conozcan con exactitud las condiciones presentes. En vista de la inevitable inexactitud e incompletitud de las observaciones meteorológicas, parecería que no existen pronósticos precisos a muy largo plazo. (Edwuar Lorenz, 1963, pág. 141.)

Lo anterior, nos indica que, dadas la gran cantidad de variaciones que se presentan en la medición de las condiciones atmosféricas, un mínimo cambio en estos escenarios iniciales que se tienen en cuenta para la medición puede desembocar en una consecuencia totalmente diferente a la esperada, por lo cual, se dificulta en gran medida establecer predicciones a largo plazo.

Así las cosas, se tiene que el principal referente teórico sobre el nacimiento de la teoría del caos se remonta a la década de los setenta, como resultado accidental de las apreciaciones expuestas por el precitado climatólogo, lo que ocasionó que se iniciara, según indica Barzanallana (2016) "(...) un nuevo campo de estudio que afectó no solo a las matemáticas, sino prácticamente a cada rama de la ciencias - biológicas, físicas y sociales" (párr. 4).

Esa influencia que tuvo la teoría del caos en el estudio de las ciencias sociales, ha conllevado a que se plantee que los fenómenos políticos y jurídicos que se presentan en una sociedad, sean abordados desde los parámetros de análisis que plantea ésta teoría que es propia de las ciencias climatológicas, en aras de intentar comprender las causas originarias de las coyunturas presentes en



determinado contexto, las posibles consecuencias a mediano y largo plazo, y más importante aún, las formas de poder intervenir adecuadamente para solucionarlas.

Así las cosas, se tiene que, si bien la teoría del caos no nació en el seno de las ciencias sociales, la injerencia que ha tenido dado su importancia no ha sido ajena en ésta, y tampoco en las ciencias del derecho, pues en la actualidad con más frecuencia se hace utilización de la misma para dar luces diferentes a los problemas sociales con incidencia jurídica. Al respecto menciona Simón (2000) que:

La física del caos, esa moderna teoría científica lanzada al mundo en la década de los setenta, que trata de hallar un orden oculto, una coherencia esclarecedora, en el aparente desorden que presentan multitud de fenómenos reales, y que ya ha impregnado multitud de campos de las ciencias experimentales, *también ha acabado por irrumpir en el estudio del Derecho (...)*. (párr. 1)

Es por lo anterior que resulta necesario abordar la teoría del caos, primero desde la aplicabilidad que tiene la misma en las ciencias sociales, entendiendo el derecho como parte de éstas, y después, en cuanto a la relación y la utilización de ésta dentro del estudio del derecho y de fenómenos sociales que tienen trascendencia jurídica.

## **1.2. Aplicabilidad de la teoría del caos en las ciencias sociales**

Como se mencionó anteriormente, la teoría del caos, a pesar de ser ajena a las ciencias sociales, ha tenido tanta importancia académica que ha sido teorizada de diferentes maneras para poder ser aplicada no solo en el estudio de los fenómenos sociales, sino en muchas otras ramas de la ciencia en general.

El principal referente académico de la caología en las ciencias sociales, lo encontramos en el sociólogo y antropólogo francés George Balandier, quien podría decirse que es el principal precursor en la actualidad de la implementación de la teoría del caos dentro del análisis de los fenómenos sociales.

Al respecto, nos indica Ortiz (2015) sobre la importancia de Balandier en este campo de estudio que:

Georges Balandier (Francia, 21 de diciembre, 1920) es actualmente una de las máximas figuras europeas en el campo de la sociología y la antropología. (...) es el representante de este enfoque y de la sociología dinámica, orientado al estudio del cambio de los movimientos sociales y del futuro de las sociedades, busca dar respuesta a las preguntas de cómo, por qué y hacia dónde se encaminan las sociedades modernas. En la perspectiva de Balandier existen otros factores que explican la importancia de las grandes transformaciones actuales. (párr. 5-6)

La aplicabilidad de la teoría del caos concretamente en las ciencias sociales ha permitido que varios teóricos importantes, como Balandier, planteen análisis diferentes sobre los fenómenos de las coyunturas que se presentan en la sociedad, permitiéndoles avizorar otras perspectivas sobre los orígenes de los problemas y la forma en que las pequeñas variantes influyen en grandes consecuencias, lo que ocasionó que esta teoría eventualmente evolucionara con el transcurrir de los años.

Ese avance paulatino que ha tenido la teoría de caos con el devenir de los años, ha conllevado al surgimiento de dos grandes campos de aplicación sobre su estudio en las ciencias sociales, pues tal como lo indica Ibáñez (2008) citado por Uscanga (2020):

Resulta importante diferenciar la teoría del caos en sus dos vertientes, pues, por una parte, se encuentra la teoría del caos estocástico y, por otra, está la teoría del caos determinista. Una y otra guardan similitudes, sin embargo no deben confundirse, ya que la primera de ellas -caos estocástico- es totalmente imprevisible, aleatoria e impredecible, mientras que la segunda -caos determinista- se ocupa del estudio de ciertos sistemas de naturaleza dinámica, esto es, modificable y evolutiva, que resultan ser sensibles a las variaciones de las condiciones iniciales del propio sistema, haciendo que las más mínimas variaciones se traduzcan en grandes consecuencias en el futuro, por lo cual la predicción a largo plazo resulta realmente compleja. (pág. 355)

En el presente estudio, podemos decir que nos centramos en la segunda vertiente de la teoría del caos conocida con el nombre de caos determinista, pues lo que se pretende es analizar la sociedad desde su naturaleza cambiante, la cual puede ser entendida como un sistema dinámico, es decir, susceptible a modificaciones de sus condiciones preexistentes que desembocan en grandes consecuencias, pero con la diferencia de que en el actual análisis, se dista un poco de la postura según la cual la predicción de los resultados a largo plazo resulta compleja, pues si bien es cierto que en la sociedad influyen muchos factores externos e internos que pueden derivar en resultados inesperados, se pretende demostrar que mediante la adopción de acciones debidamente pensadas y encausadas, se pueden conseguir pequeños resultados que, conforme al efecto mariposa<sup>1</sup>, pueden derivar en grandes transformaciones sociales.

---

<sup>1</sup> «El aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo». Este proverbio chino es el origen, junto a las investigaciones del matemático y meteorólogo Edward Lorenz, de una de las más cinematográficas teorías físicas: el efecto mariposa. Según este concepto vinculado a la Teoría del Caos, el aleteo de un insecto en Hong Kong puede desatar una tempestad en Nueva York. (...) En un sistema no determinista, pequeños cambios pueden conducir a consecuencias totalmente divergentes. Una pequeña perturbación inicial, mediante un proceso de amplificación, puede generar un efecto considerable a medio y corto plazo. (National Geographic, 2017, párr. 1-2)

### **1.2.1. Inescindibilidad entre el caos y el orden en las ciencias sociales**

Para la gran mayoría de los doctrinantes que han desarrollado la teoría del caos en otras disciplinas diferentes a las ciencias climatológicas, especialmente en las ciencias sociales, el caos y el orden no son diferentes y no están muy distantes entre sí, pues se arguye que la existencia de una situación caótica no es más que una antesala para la consecución de un orden. Al respecto, el profesor Balandier (1993) en su libro *El desorden la teoría del caos y las ciencias sociales* menciona la relación inseparable que existe entre el orden y el caos, indicando que “El desorden, portador de una infinidad de posibles, de una fecundidad inagotable, es el mismo generador del orden; hace de éste un accidente, un acontecimiento”. (pág. 44)

Lo anterior, nos permite entender que, aplicando la teoría del caos en las ciencias sociales, estaríamos aludiendo al estudio de los eventos que generan lo que podemos llamar como situaciones caóticas dentro de la sociedad, las cuales se derivan posteriormente en la obtención de un orden; empero, ese orden no se logra de manera automática, sino que es el resultado de la adopción de otras acciones determinantes dentro de ese contexto de caos que direccionan el fin perseguido.

La aplicación analógica que se deriva de la teoría del caos en situaciones sociales, se efectúa principalmente en aquellas coyunturas que surgen en la sociedad que se pueden catalogar como de alta complejidad (tales como el cambio de un régimen económico o político a otro, la crisis del sistema financiero, el aumento significativo de los índices de criminalidad, un golpe de estado, entre otros), en las cuales lo que se busca es identificar y comprender aquellas variables que fueron importantes dentro de ese caso específico que desembocaron en una determinada consecuencia negativa, estando ésta directamente relacionada con las condiciones iniciales que dieron pie a su

origen, pero que son resultados totalmente diferentes a los proyectados o esperados.

Al respecto, menciona Moreno (s.f.) en su obra *El caos en las ciencias sociales*, intentando ejemplificar la aplicación que tiene la teoría del caos en los fenómenos sociales mediante el análisis del panorama histórico-político de México, que:

(...) el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas el 1o. de Enero de 1994, provocando con ello un periodo de turbulencia política que por momentos pareció sumir al régimen político en el caos. El orden y la estabilidad pregonada mundialmente por el gobierno de Salinas de Gortari como garantía para nuestra entrada “triumfal” al primer mundo, mostró su precariedad y altísima sensibilidad a factores externos supuestamente irrelevantes. El orden político aparentemente incólume, contenía en su seno el caos y la inestabilidad que vino a modificar el panorama político del país. (...) El llamado “efecto tequila” al igual que el “efecto mariposa”, nos conduce a considerar los factores y las variaciones más insignificantes en el análisis del movimiento y el cambio en un sistema dinámico como lo puede ser el sistema político o financiero de un país. (pág. 7)

Lo anterior, nos permite concebir la relación que existe entre orden y caos y la utilidad que tiene la aplicabilidad de la teoría del caos en el análisis de los diferentes fenómenos sociales que requieren de un estudio para una adecuada intervención, pues partiendo de esta teoría, se puede ampliar el pensamiento frente a posibles variables que normalmente no se considerarían, las cuales puedan adoptarse para lograr un mayor grado de acercamiento a los fines pretendidos que, para el caso en concreto, sería lograr que bajo condiciones problemáticas dentro de la sociedad, se puedan dar los pasos adecuados para

intervenirlos y poder conseguir una aproximación a lo que aquí entendemos como orden.

Ese estado de orden al que se hace referencia, no es más que la existencia de un apaciguamiento de las condiciones originarias del caos, las cuales derivan en escenarios de estabilidad y tranquilidad en contraste con las diferentes coyunturas que pueden presentarse en la sociedad.

Es por lo anterior que se alude a la relación inescindible que existe entre estos dos conceptos, entendiendo que, para la existencia de uno, previamente deben presentarse las condiciones que permitan la existencia del otro, pues para que haya caos primero tiene que existir orden, y para que exista orden primero tienen que presentarse situaciones caóticas que tras solucionarse nos lleven nuevamente a un estado de orden.

### **1.3. Derecho dentro de la teoría del caos (mecanismo de orden)**

Ahora bien, la anterior disertación sobre la función que tiene la teoría del caos frente al análisis de los problemas existentes en la sociedad y su relación intrínseca con el concepto de orden, nos permite hablar de la aplicabilidad que tiene la ciencia del derecho dentro de la caología.

En primer lugar, es menester hacer hincapié en que en el presente estudio planteamos que el derecho, además de muchas otras funciones, sirve principalmente como un mecanismo de intervención para la solución de las diferentes problemáticas que se presentan en la sociedad.

Si bien los desarrollos teóricos sobre el derecho se remontan a mucho tiempo atrás (muy probablemente los más antiguos e importantes tuvieron ocasión durante el imperio romano) por lo cual existe abundante material de estudio sobre estos dado el amplio margen de tiempo desde su surgimiento, en muy

aisladas ocasiones se ha intentado vincular la ciencia del derecho con los parámetros de análisis que plantea la teoría del caos.

Sin embargo, actualmente podemos afirmar y sin lugar a duda, que a lo largo del tiempo, el derecho ha sido asimilado como un mecanismo para llegar al orden, entendiéndolos como dos conceptos similares o que buscan el mismo fin, pues según lo manifiesta el filósofo del derecho, García Máynez (1974), citado por Rodríguez (2015) el "(...) orden es el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordenante". (pág. 127)

Lo anterior, nos permite de entrada avizorar que, para García Máynez, mediante la adopción de reglas dentro de un conjunto social se puede conllevar a la existencia de un orden, el cual va a estar determinado conforme a los parámetros fijados por quien da o establece esas reglas o directrices que él denomina el ordenante.

De esta manera, podemos afirmar que existe una relación entre la teoría del caos y el estudio del derecho, y debería existir una forma de aplicarla para solucionar problemas desde lo jurídico, pues, como se ha visto, esta teoría al ser aplicada en las ciencias jurídicas nos lleva a comprender los conceptos de orden y desorden como dos situaciones contrapuestas y a la vez totalmente dependientes entre sí.

Según Ernesto Grun (2000), el caos, como conceptualización simétricamente contraria al orden, también es entendido como aquellas situaciones de alta complejidad que se presentan en la sociedad, por lo cual, bajo la existencia de estas, se dan los presupuestos conducentes para disipar el caos y llegar a cierta estabilidad, bajo la adopción previa de acciones que determinen ese fin, acciones que se entienden como la implementación de intervenciones

normativas o reglamentarias que busquen responder directamente al problema.

En similar sentido, García Máynez (2002) parafraseado por Uscanga (2020) en su obra *Del orden al caos*, arguye que:

*Regularmente consideramos al derecho como sinónimo de orden, como un instrumento de paz, de justicia, rectitud o equilibrio social (...).* García Máynez afirma que el orden jurídico real de la sociedad no es el sistema normativo de ésta, sino el resultado de la sujeción de los destinatarios a las normas; es decir, sólo cuando las normas son cumplidas o aplicadas, el orden jurídico se convierte en realidad, lo que a contrario sensu supone que si no hay cumplimiento de las normas jurídicas, no existe un orden jurídico como tal, con lo que ya no se podría hablar de orden por derecho. (pág. 345-358)

Todo lo anterior, da al entendimiento que el derecho, más que ser un concepto común al orden, puede y debe ser concebido como un mecanismo que propicia la consecución del orden tras la existencia previa de lo que podríamos denominar caos jurídico, pues en palabras del filósofo del derecho García Máynez, ese orden, desde un punto de vista legal, se logra solo a través del cumplimiento y la sujeción a las normas que regulan determinada situación.

Se considera entonces que la tarea principal del derecho es justamente establecer una regulación a las condiciones en cómo se desarrolla y se desenvuelven las diferentes coyunturas que se presentan en un grupo social, regulando principalmente las relaciones que son naturales dentro de lo que denominamos sociedad (entre particulares, entre particulares y el Estado y al interior del mismo Estado).

Así las cosas, cuando se presenta una situación que puede catalogarse como caótica desde un punto de vista social, porque genere altas variaciones a lo



que conforme a la norma debe realizarse para que se entienda que existe orden, surge de alguna forma la existencia de caos jurídico, y con él, la necesidad de entrar a regular normativamente esas situaciones originarias del desorden para que las mismas se disipen.

Es precisamente en este contexto en el que se plantea que el derecho funge como un mecanismo para la intervención de las problemáticas sociales, y es justamente en esta función en donde encuentra su relación directa con la teoría del caos.

De lo anterior, podemos entender que la teoría del caos, interpretada desde una óptica socio jurídica, nos indica que, cuando determinada circunstancia con alta trascendencia en la sociedad genera inestabilidad, entendida ésta como el caos, no es más que un preparativo para la determinación de las intervenciones necesarias para disipar ese caos y poder llegar a la consecución de un orden.

Una ejemplificación adecuada de la forma en que se integra la teoría del caos con el derecho y como se manifiesta esto en la sociedad, es lo que podríamos llamar como el proceso primigenio de desarrollo reglamentario.

### **1.3.1. Proceso primigenio de desarrollos reglamentarios**

La noción que aquí se expone como proceso primigenio de desarrollo reglamentario, consiste en una serie de etapas que están supeditadas a las variables presentes en la sociedad que conllevan a la intervención normativa, en donde podemos aplicar la teoría del caos:

1. La primera etapa, se denomina *cambio de costumbre*, que consiste en la existencia en un cambio en las prácticas imperantes en determinado

ámbito que se encontraban ya reglamentadas de cierta forma, tanto por la norma como por la costumbre y/o las demás fuentes del derecho.

2. La segunda etapa, llamada *reiteración del cambio*, es entendida como aquella situación en que se reitera frecuentemente por gran parte de la sociedad esas prácticas que cambiaron conforme a la costumbre y que no se encontraban reguladas en la norma.
3. La tercera etapa, se denomina existencia de *vacío normativo*, situación en la que podríamos decir que nos encontramos ante un aspecto no regulado, en vista de que el comportamiento desplegado por la mayoría no se encuentra previsto en la norma, lo que, para ese aspecto en específico, conllevaría a que se presentara una laguna jurídica, la cual es entendida según Segura (1989) como "(...) la ausencia de normas que regulen una determinada situación". (pág. 287)
4. La cuarta y última etapa, se denomina *procedimiento de reglamentación*, el cual consiste en que nuestro órgano legislativo o las demás entidades con potestades reglamentarias, procedan a expedir alguna ley, decreto, ordenanza, acuerdo o resolución, según el caso, que contenga normas que suplan ese vacío y regule lo que antes no se encontraba expresamente contemplado, por lo cual se entiende que ésta última siempre debe adaptarse a los constantes cambios que derivan del trasegar de la sociedad.

Estas etapas que componen lo que aquí denominamos procedimiento primigenio de desarrollo reglamentario, muestran claramente como la función del derecho aplicado a determinada situación caótica presente dentro de un sistema social, si bien es cierto busca acabar con los vacíos existentes en la norma, cumple principalmente la función de suplir de reglamentos que ofrezcan mayor seguridad jurídica frente a situaciones complejas que se derivan de la convivencia de los ciudadanos, cuya trascendencia amerita que se deba acudir a reglamentos para controlarlas.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la teoría del caos en el derecho plantea que, frente a la existencia de “ausencia de orden”, una intervención normativa podría conllevar a que se genere un gran resultado, incluso más grande de lo esperado. Al respecto menciona Cárdenas (2006) en su obra *La teoría del caos y su aplicabilidad para el análisis y la comprensión de los fenómenos jurídicos que*:

Se trata de un estudio de los sistemas dinámicos, es decir, de aquellos que van cambiando con el transcurrir del tiempo y que se evidencian cuando se tornan extremadamente sensibles a sus condiciones iniciales, de manera que un cambio en estas, por más pequeño que sea —el denominado “efecto mariposa”—, es capaz de provocar grandes diferencias respecto a los resultados originalmente esperados. (p. 215)

Lo anterior nos permite comprender la vital importancia que tiene la teoría del caos a la hora de analizar el contexto en específico en el cual se desenvuelve determinado problema social, para así mismo poder establecer cuáles son las acciones más convenientes a desplegar para lograr que, con ese llamado efecto mariposa, cambien las condiciones iniciales que dieron luz al problema, logrando una adecuada intervención, que en el caso en concreto, sería la adopción de normas y/o reglamentos que solucionen los vacíos jurídicos existentes.

Esa función de la norma, de suplir los vacíos normativos presentes en la sociedad, es la que justamente nos conlleva a determinar que el derecho dentro de la teoría del caos se aplica como un mecanismo que propicia las condiciones necesarias para minimizar la existencia de situaciones caóticas y establecer pautas que permitan obtener un orden jurídico más completo.

En relación con lo anterior, menciona Hart (2012) y Kelsen (2014), citados por Márquez (2018) que:

Dentro del ámbito jurídico y social es permeable considerar la existencia de una teoría del caos, cualquier sistema, forma de gobierno u organización social, se traduce en un sistema dinámico, el cual tiene como objetivo concretar una orden, una de las herramientas utilizadas para conseguir ese orden, es el derecho, al establecer normas jurídicas; las cuales se entienden como aquellas que prescriben la sanción a un hecho ilícito, poseedoras de una validez,(Kelsen,2014:35) además conservan una permanencia o persistencia, pues estas emanan de un poder soberano,(Hart, 2012; 31) de igual manera puede calificarse a las normas jurídicas como acuerdos y pactos de voluntades colectivas, cuya observancia y vigilancia permiten una convivencia menos conflictiva entre los individuos que conforman el Estado. (pág. 4)

Esta apreciación previamente citada, nos permite precisar claramente esa función que tiene el derecho dentro de la teoría del caos, pues nos indica que la herramienta por excelencia utilizada para la consecución del orden dentro de la sociedad es el derecho, mediante la adopción de normas jurídicas que dictan pautas de comportamiento para las personas, las cuales proceden de un poder legítimo (que anteriormente denominamos como ordenante, según Máynez), y que buscan prescribir los hechos ilícitos o caóticos que se presentan al interior de ella.

Todo lo anterior, referente a la aplicación de la teoría del caos en la ciencia del derecho nos enseña que, la misma, nos puede permitir ver los problemas de la sociedad desde otras perspectivas, para así poder determinar el mejor uso que se le puede dar a las intervenciones normativas y/o reglamentarias al interior de una sociedad, lo cual podría desembocar en la obtención de mayores resultados frente a los inicialmente proyectados.

Hasta el momento, es comprensible por qué el derecho debe ser visto dentro de la teoría del caos aplicada a los problemas socio jurídicos de determinada

población como una herramienta de disipación, pues el mismo funge como un instrumento de vital importancia en el cambio de las condiciones iniciales de una coyuntura social que puede catalogarse como altamente caótica.

Sin embargo, el derecho no es la única herramienta que se perfila como catalizadora de condiciones de orden dentro de los problemas sociales, pues existen otras que también tienen gran incidencia en estas transformaciones y que también han sido relacionadas con la teoría del caos directamente.

Actualmente, muchos teóricos de las ciencias sociales y jurídicas han abordado la aplicación de la intersectorialidad para aliviar las condiciones que pueden catalogarse como generadoras de caos al interior de un conglomerado social.

Por lo anterior, se hace necesario profundizar en el concepto de intersectorialidad y en la aplicación que tiene esta dentro de la teoría del caos, como mecanismo propicio en la transformación de los problemas presentes en una sociedad.

#### **1.4. Intersectorialidad dentro de la teoría del caos (mecanismo de cambio)**

Para entender la aplicabilidad que tiene la intersectorialidad dentro de la teoría del caos, es necesario abordar primero el concepto de intersectorialidad para poder avistar con mayor claridad en que consiste y como se aplica.

##### **1.4.1. Definición de intersectorialidad**

La intersectorialidad propiamente dicha, no se encuentra definida por la RAE, por lo que este concepto es un compuesto que se ha estructurado partiendo de otros dos.

En este orden de ideas, encontramos que la palabra intersectorial, proviene de la conjunción entre las palabras *inter* y la palabra *sectorial*. La palabra *inter*, de conformidad con la RAE es una palabra en latín que traduce entre, en medio, o entre varios. Por su parte, la palabra *sectorial*, proviene del latín *sector*, que traduce, entre otras cosas, “cada una de las partes de una colectividad, grupo o conjunto que tiene caracteres peculiares y diferenciados”. (RAE, 2014)

Así, la intersectorialidad puede ser concebida, desde su etimología, como la conexión existente entre diferentes sectores, entendidos estos como partes diferenciadas entre sí, pero que pertenecen a una misma colectividad o sistema.

Ahora bien, en cuanto al desarrollo conceptual que ha tenido la intersectorialidad, atribuible en gran parte a la doctrina, acudimos en este estudio a lo dicho por la profesora e investigadora Nuria Cunill-Grau, quien en su artículo *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*, manifestó que:

Es necesario comenzar por reconocer que lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, también la noción de intersectorialidad. Uno de ellos remite a lógicas de acción colectiva, distinguiéndose así entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades. En ese marco, la intersectorialidad alude a las relaciones entre tales sectores y cubre el estudio de las diferentes modalidades de asociación público-privada. (...) La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales. (Cunill, 2014, p. 6-7)

Esta definición de intersectorialidad propuesta por Cunill-Grau, guarda gran similitud con la significación que aquí le damos a partir de la etimología de las palabras *inter* y *sectorial*, pues como bien se referencia, esta alude a la

existencia de relaciones, asociaciones y conexiones que se pueden dar entre diferentes sectores de una colectividad.

Además, la anterior definición nos propone la importancia que tiene la aplicabilidad de la intersectorialidad en las relaciones que se tienen entre diferentes entidades gubernamentales, lo cual se desarrollará más adelante, en el acápite denominado intersectorialidad en el sector público, perteneciente al capítulo 2 de esta investigación.

#### **1.4.2. Función de la intersectorialidad en lo social**

La anterior explicación nos conlleva a inferir que la intersectorialidad, partiendo de su propósito principal, busca crear uniones entre los diferentes actores de la sociedad, pero principalmente, en cuanto a las relaciones público-privadas que hoy en nuestros días son bastante cotidianas.

Esto quiere decir que, la principal forma en que podemos percibir la manifestación de lo intersectorial en lo público es mediante la existencia de relaciones entre el aparato estatal con los diferentes sectores que componen una determinada comunidad o colectividad.

Sin embargo, esos vínculos intersectoriales, no solo se pueden dar entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad (a lo que podríamos llamar alianzas público-privadas), sino que también pueden darse al interior del aparato estatal, es decir, entre diferentes entidades o sectores que hacen parte de ese conglomerado que podemos llamar gobierno (lo que podría denominarse alianzas intergubernamentales o interinstitucionales)

En este orden de ideas, la intersectorialidad nos plantea un espectro amplio a nuestra imaginación, a la hora de abordar la misma como un mecanismo de transformación para intervenir, desde la teoría del caos, las problemáticas que se presentan comúnmente en la sociedad.

Por otro lado, abordando las variables que se pueden presentar tras la aplicación de la intersectorialidad para la solución de algún problema social, menciona Aldasoro (2012), que la intersectorialidad se aplica a la colaboración que debe mediar entre lo local, lo departamental y lo nacional, y según su foco de impulsión (a nivel territorial o a nivel nacional), se pueden presentar notables variaciones.

Lo anterior, es fácil de comprender si tenemos en cuenta que, en lo particular del caso colombiano, es claro que la capacidad de despliegue que tienen los entes territoriales como los municipios o los departamentos, no alcanzan a tener el mismo grado de influencia que tiene el accionar de la nación, en atención a que ésta última posee más recursos y un poder administrativo más fuerte para poder llevar a cabo los planes y las políticas sociales que se quieran instaurar.

Es por lo anterior, que se busca propender por la priorización de la utilización de la intersectorialidad en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales, pues, dada la diferencia en la capacidad económica, administrativa y de despliegue de los entes territoriales en contraste con la nación, buscar participación de más actores eficaces en la sociedad, tanto gubernamentales como no gubernamentales, ayuda a distribuir más las cargas en la ejecución de los planes o proyectos de intervención, trayendo consigo un alivio en la operatividad y mayor eficiencia en cuanto a los resultados proyectados.

En similar sentido, Carballeda (2009), citado por Amelotti y Fernández (2012), menciona que:

El trabajo interinstitucional debe entenderse como el contacto y la articulación con otras instituciones y profesionales, que estén abordando la misma problemática. El mismo permite “no sólo aportar a la reconstrucción del tejido social sino también dialogar entre sí, visibilizando el padecimiento, como manifestación de la desigualdad; al



mismo tiempo que nos permite interpelarnos sobre nuestra forma de actuar, revisar nuestra intervención. (p. 5)

Lo anterior, refuerza esa postura según la cual, para lograr maximizar la efectividad de las intervenciones sociales, es menester analizar el grado de conexión intersectorial que se presenta con los diferentes actores de la sociedad, que como bien se ha detallado, pueden ser del mismo aparato estatal o exógenos a la administración, verbigracia el sector privado.

Por último, una estocada final que nos lleva a establecer la importancia que tiene la noción de la articulación intersectorial e interinstitucional para la consecución de verdaderos logros en la implementación de políticas sociales tendientes a transformaciones concretas, lo encontramos en Cívís y Longas (2015), quienes mencionan que:

Estas nuevas formas de organización interinstitucional e interprofesional, muchas en plena fase de experimentación, frecuentemente se han autodefinido como redes (redes locales o territoriales), dando a entender que pretenden superar las clásicas comisiones de coordinación para abrirse a alianzas estables en pos de un proyecto compartido. (p. 218)

Es precisamente esa necesidad de abrir las puertas para que la solución de los problemas sociales sean abordados como proyectos mancomunados, en donde los diferentes integrantes de la comunidad jueguen un papel determinante que dirija la disipación del caos, por lo cual se propone la aplicabilidad de la intersectorialidad, junto con el derecho, como herramientas dentro de la teoría del caos que permitan predecir los resultados tras la variación de las condiciones del sistema que conocemos como sociedad.

Teniendo claro la aplicabilidad que tiene la teoría del caos en el análisis de los problemas que pueden surgir en cualquier sociedad, vista esta como un

sistema altamente susceptible a las variaciones, se ve un poco más abonado el camino para lograr comprender como aplica la intersectorialidad dentro de la teoría del caos.

La intersectorialidad vista desde la teoría del caos y aplicada a las ciencias sociales, plantea que el análisis de los sectores que pertenecen a lo que podemos denominar sociedad, son los que nos permiten definir la existencia de orden o desorden al interior de un sistema. Al respecto, menciona Balandier (1993) que:

Esta disposición (taxis) de las cosas es la de los elementos en un todo; es a partir de aquellas, de éste y de sus relaciones mutuas que los conceptos de orden y desorden se vuelven definibles, así como lo demuestra incluso un pensamiento científico contemporáneo que lee la naturaleza según el sistemismo y lo social según el holismo. (pág. 42)

Nótese como de lo dicho por Balandier, se desprende que para poder analizar las manifestaciones de caos o de orden al interior de un sistema, es necesario ver las relaciones que hay entre las cosas que componen un todo, y es precisamente en este aspecto en que se plantea la utilización de la intersectorialidad en conjunto con la teoría del caos.

Así las cosas, se tiene que la utilización de la intersectorialidad plantea múltiples beneficios frente a la implementación de los programas públicos, es decir, aquellos desarrollados por el Estado, y en especial, sirve para potenciar el cumplimiento de las diferentes políticas públicas que encausan el actuar del gobierno.

Sobre esto, se ha expresado que:

La intersectorialidad se fundamenta en la integración entre sectores, lo cual puede ser usado productivamente para resolver los problemas, además permite compartir los recursos, saberes,

experiencias de cada sector y posibilita la búsqueda de soluciones integrales en las políticas públicas, que buscan bienestar, desarrollo y calidad de vida de la población. (Minsalud, s.f., párr. 1)

Conforme lo anterior, si entendemos que la sociedad es un sistema, y que, como tal, es altamente susceptible a las variaciones de las condiciones iniciales que originan lo que podemos llamar como orden, el uso de la intersectorialidad puede propiciarse como una herramienta adecuada para solucionar las situaciones que puedan catalogarse como caóticas dentro del conglomerado social, ya sea para prevenirlas desde las conexiones intersectoriales ya existentes o para crear unas nuevas que intervengan adecuadamente la problemática.

Lo atrás expuesto es abordado someramente por Lorenz (1995) y Daft (1998), citados por Vega (2004), quien menciona frente a la teoría del caos aplicada a la intersectorialidad organizacional, que la sociedad en general se encuentra sometida a múltiples cambios, los cuales comúnmente son denominados como caos; estas situaciones de caos, también acontecen al interior de las diferentes organizaciones que se establecen en la sociedad, en las cuales constantemente ocurren eventos que deben ser observados con anticipación, para poder manejar adecuadamente las consecuencias que trae consigo y evitar que ese cambio genere una inestabilidad.

Se puede entender entonces por qué se alude a la intersectorialidad como una herramienta que debe ser utilizada a la hora de planear las intervenciones sociales, ya sea desde las interrelaciones gubernamentales o desde las asociaciones público-privadas, para erradicar situaciones caóticas mediante la adopción de cambios en las condiciones iniciales determinantes del mismo, que se traduzcan en grandes efectos esperados o inesperados, pero todos con resultados positivos.

En similar sentido, aludiendo a esa efectividad de la aplicación de políticas intersectoriales en la solución de coyunturas sociales caóticas, nuevamente, Nuria Cunill-Grau junto con Margarita Fernández y Marcel Thezá Manríquez, en su artículo *La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales*, mencionan que:

(...) el logro de mayores grados de efectividad de tales políticas exige de enfoques integrales y, por ende, de una gestión intersectorial concebida como algo más que una coordinación o una simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí (y de estos con otros sectores). (Cunill, Fernández y Thezá, 2013, p. 2)

Esta apreciación que hacen estas académicas cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que, precisamente uno de los enfoques de nuestra nueva carta política, fue darle más efectividad al actuar del Estado a favor de la sociedad, por lo cual, si al aplicar la intersectorialidad en la adopción de políticas públicas se logran mayores grados de eficacia, queda claro entonces que aquellas que traten sobre intervenciones sociales van a aumentar sus efectos esperados.

Teniendo en cuenta lo anterior, al ser más efectivas las políticas públicas bajo una ideación e implementación intersectorial, de cierta forma se puede tener mayor control sobre los efectos futuros que se esperan de determinada intervención de algún problema al interior de la comunidad.

Al poder ofrecer mayor control de las consecuencias futuras de determinada intervención, la intersectorialidad se perfila como un mecanismo adecuado para el cambio de las condiciones iniciales que pueden y ocasionan caos en determinados campos al interior de una población, pues permite que por lo menos, se pueda prever que los resultados van a tender hacia consecuencias positivas.

Es por esta razón que se plantea que la utilización de la intersectorialidad como una herramienta de transformación social, en conjunto con el derecho como herramienta de disipación del desorden que tiende al establecimiento de orden, vistos desde la teoría del caos que nos permite plantear que, tras variar las condiciones iniciales de un sistema se pueden obtener grandes resultados (lo que se ha denominado como efecto mariposa), nos pueden permitir, en la práctica, la implementación de las actuaciones más acertadas para afrontar las crisis que se manifiestan constantemente en la sociedad y poder lograr más certeza en las predicciones de los resultados pretendidos en contraste con los obtenidos.

Es por lo anterior que se cree que la teoría del caos, aplicada específicamente en las ciencias sociales y en el área del derecho, dista un poco de la conclusión a la que llega el autor Edwuar Lorenz (1963), según la cual en los sistemas susceptibles de variaciones, es casi imposible determinar los efectos que tendría el cambio en alguna de las condiciones iniciales que dieron origen a situaciones caóticas, pues con la articulación de herramientas como la intersectorialidad y el derecho para intentar modificar las condiciones iniciales que dieron origen a alguna coyuntura social (vista la sociedad como una clase de sistema), se podría por lo menos tener certeza en la predicción de los efectos que tendría la implementación de determinada acción, lo que contribuiría enormemente con la ideación de soluciones reales para la disipación de ese caos generado inicialmente.

## **Capítulo 2. Manifestaciones de la intersectorialidad**

Como se decantó en el apartado anterior, la intersectorialidad se manifiesta en diferentes sectores de la sociedad mediante el establecimiento de vínculos y/o alianzas para el logro de algún objetivo en común.

Aunque existen múltiples formas en las que se encuentra aplicabilidad a la intersectorialidad, para nuestro objeto de estudio, únicamente se hará alusión a la forma en que se puede manifestar la intersectorialidad en el sector público, en el sector privado, y como se manifiesta esta desde un punto de vista normativo

### **2.1. Intersectorialidad en el sector privado**

Cuando hablamos de la intersectorialidad aplicada en el sector privado, estamos haciendo referencia a esas conexiones o alianzas que se generan entre los mismos actores que integran y pertenecen a este sector.

Dentro de los actores más comunes que intervienen en la aplicación de la intersectorialidad, menciona Sepúlveda (2004) que destacan principalmente las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las fundaciones, las cooperativas y financieras, entre otros, como los principales precursores en la utilización de la intersectorialidad al interior del sector privado.

Lo anterior resulta comprensible si se tiene en cuenta que, dentro de los muchos actores que componen el sector privado, los previamente mencionados son los que siempre se visibilizan en cuanto al establecimiento de alianzas con la sociedad.

Como ejemplo de lo anterior, se puede destacar el trabajo de las fundaciones y las ONG, las cuales constantemente están estableciendo vínculos con empresas para la recaudación de recursos que después puedan ser dirigidos a atender problemas específicos de la sociedad, ya sea que incidan en la generalidad de la sociedad o a una población focalizada.

## **2.2. Intersectorialidad en el sector público**

En cuanto a la intersectorialidad vista desde el sector público, se hace referencia a las diferentes conexiones que establecen las mismas entidades del estado para la cooperación en el logro de fines en común.

A la aplicación de la intersectorialidad en el sector público, se le ha asimilado con la existencia de relaciones interinstitucionales, lo cual no es más que el vínculo que surge entre diferentes sectores pertenecientes al gobierno. Según manifiesta Rosales (2019):

La interinstitucionalidad, concepto sobre el que centramos el análisis, está relacionado con el concepto anterior al tener una coordinación entre dependencias gubernamentales de un mismo Estado. Los fines por los cuales se da esta relación son diversos, no obstante, existe una necesidad de coordinación de todo el aparato gubernamental para su mejor funcionamiento. (pág. 33)

Así las cosas, podemos observar en la práctica que, por lo menos actualmente, los diferentes gobiernos están desplegando mayores esfuerzos para interconectarse con las demás instituciones que componen el Estado, buscando mayores y mejores resultados en la intervención de los problemas sociales.

La importancia que tiene la articulación entre las mismas entidades estatales, radica en buscar potenciar la efectividad y lograr una mayor cohesión en las políticas de transformación que se implementan en una comunidad, o en la prestación de los diferentes servicios públicos y en la incrementación de recursos económicos y de talento humano, lo que a la vez contribuye en la disminución del tiempo que tarda en tener incidencia las diferentes intervenciones que se despliegan desde lo gubernamental.

Al respecto, menciona Crame, Gramlich & Peterson (2004), citados por Rosales (2019) que:

Ninguna institución tiene los recursos fiscales o personales, el conocimiento o el mandato legislativo para planear o proveer la cantidad de servicios esenciales en un proceso efectivo de planeación y transición. “Los acuerdos interinstitucionales implementados por equipos interinstitucionales productivos, organizados y versátiles son los fundamentos de un programa efectivo y cohesivo de transición” (Crame, Gramlich & Peterson, 2004: 115). Todos estos aspectos se repiten en los países latinoamericanos, ya que las instituciones son equiparables, así como los temas que atienden. Por tanto, se requiere de una mayor coordinación entre ellas para resolver temas complejos, y que puedan mejorar las condiciones de la población en un menor periodo de tiempo. (pág. 33)

En la presente disertación, si bien se reconoce la importancia que tienen las alianzas público-privadas dentro de la efectividad de las políticas públicas, se profundiza en la importancia que tienen las relaciones intersectoriales al interior del mismo aparato gubernamental, como focos de impulsión para la transformación de las condiciones caóticas que se presentan comúnmente en el sistema que llamamos sociedad, y se plantea que su correcta utilización podría desencadenar importantes transformaciones en la forma en cómo se intervienen los problemas que afectan a una comunidad.

En este orden de ideas, al concatenar esa intersectorialidad dentro del gobierno, encontramos que el mecanismo idóneo para darle aplicabilidad es el derecho, pues es mediante la adopción de normas que implementan diferentes políticas públicas y con ellas parámetros de actuación para los actores en una sociedad, que se van a materializar los planes de intervención resultantes de las diferentes alianzas, lo que nos muestra la importancia que



tiene el articular adecuadamente esas intervenciones sociales, desde los tres enfoques que en el presente estudio proponemos, es decir, el reglamentario, al interior del aparato estatal y también con los diferentes actores del sector privado.

Conforme lo anterior, resulta necesario analizar someramente la forma en que la intersectorialidad puede hacer conjunción con el derecho, en aras de poder explicar la manifestación y la influencia que tiene la primera dentro de la segunda.

### **2.3. Intersectorialidad normativa y/o reglamentaria**

En el caso específico de la intersectorialidad aplicada o interpretada desde el enfoque que nos propone el derecho, se desconoce alguna teorización que hable propiamente sobre la materia, lo cual no nos permite partir de análisis preexistentes.

A pesar de lo anterior, resulta fácil comprender la forma en que interactúa la intersectorialidad con el derecho.

Partiendo de la noción de que la intersectorialidad busca el establecimiento de alianzas entre los diferentes sectores de un sistema, si la aplicamos al derecho, se estaría haciendo referencia a la existencia de vínculos entre las diferentes normas existentes y entre quienes se encargan de producirlas.

De lo anterior, podemos decir que existen dos enfoques en los que se puede interpretar la intersectorialidad desde lo normativo.

El primero, hace alusión a la capacidad de interconectar las diferentes normas entre sí para maximizar el efecto de su cumplimiento, y el segundo, se refiere a la capacidad de los diferentes productores normativos y/o reglamentarios de articularse a la hora de idear y posteriormente implementar nuevas normas.

### **2.3.1. Interconexión entre normas**

Con relación a la primera, es decir, a la interconexión de las normas entre ellas, se le puede equiparar en derecho con lo que se conoce como integración normativa, principio que busca que los vacíos normativos de una Ley sean suplidos con las otras normas compatibles con la materia y que puedan tener aplicabilidad.

La referencia perfecta para ejemplificar lo atrás dicho, se encuentra positivizada en nuestro ordenamiento jurídico, más precisamente en la normatividad disciplinaria tanto la que fue adoptada mediante la Ley 734 de 2002, como en el que le sustituyó mediante la Ley 1952 de 2019, pues en ambos se menciona que:

En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario. (Ley 734, 2002; Ley 1952, 2019)

Nótese de lo anterior como en nuestro ordenamiento jurídico, si bien no se ha aludido propiamente a la intersectorialidad normativa, ni siquiera en lo teórico, si se han efectuado desarrollos que podemos equiparar a la existencia de una aplicación normativa intersectorial, pues al permitir que otros postulados normativos propios de otras áreas, puedan aplicarse en lo atinente al régimen disciplinario de los servidores públicos, nos muestra claramente que existe una convergencia entre diferentes normas que a pesar de tener una naturaleza distinta terminan teniendo aplicabilidad en un mismo ámbito.

Otra norma que puede ser traída a colación en donde se muestra claramente la existencia de relaciones intersectoriales desde lo normativo, es la Ley 1801 de 2016 mediante la cual se adoptó el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Esta norma, podría decirse que es aquella que más claramente muestra la conexión inescindible que tiene el sistema normativo colombiano, pues contempló una serie de remisiones expresas a otros temas y leyes que son tratados por compendios normativos diferentes.

De manera ilustrativa, en cuanto a la relación entre el nuevo Código de Policía y el Código Civil, se contempla en el artículo 76 que “Para efectos de este Código, especialmente los relacionados con el presente capítulo, la posesión, mera tenencia y servidumbre aquí contenidas, están definidos por el Código Civil en sus artículos 762, 775 Y 879”. (Ley 1801, 2016)

Igualmente, en el artículo 139 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se contempla en relación con el derecho civil que:

Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica. (Ley 1801, 2016)

Las dos normas previamente citadas, nos permiten evidenciar de forma clara que, en esta oportunidad, el legislador previó la necesidad de articular el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana con otras normas, en

este caso, con el Código Civil, debido a la particular función que se cumple desde la labor policial, la cual tiene especial injerencia en aspectos del diario vivir de las personas, lo cual trasciende a regulaciones de situaciones que se encuentran contempladas en otras normas.

Lo anterior, hace más palmaria la relación existente entre la normatividad policiva y la normatividad civil, pues nos muestra nuevamente que si existen previsiones normativas intersectoriales en nuestro sistema normativo. Sin embargo, el Código Civil no es el único que guarda estrecha relación con el Código de Policía.

Como mencionamos anteriormente, también existe una relación que se puede observar entre la Ley 1801 de 2016 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual se puede evidenciar desde el inicio de la primera, pues en el artículo 4 se contempla que:

Las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se aplicarán al acto de policía ni a los procedimientos de policía, que por su misma naturaleza preventiva requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia, de conformidad con las normas vigentes y el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011. Por su parte las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 se aplicarán a la decisión final de las autoridades de policía en el proceso único de policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del Artículo 105 de la Ley en mención.  
(Ley 1801, 2016)

En este apartado, nos están indicando en que eventos tiene aplicabilidad la Ley 1437 de 2011 y en que eventos no, mencionando claramente que solo aplicará el CPACA frente a la decisión final que se adopte en el proceso único de policía, por lo cual se entiende que a partir de este momento podríamos

estar hablando propiamente de un acto administrativo sujeto a la regulación de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, se entiende que esa remisión o esa conexión internormativa entre la Ley 1801 de 2016 y el CPACA surge entonces cuando la autoridad de policía profiere decisión dentro de las competencias que legalmente le fueron asignadas, siendo aplicables las disposiciones contenidas en ambas normas, en este caso, para ejercer control sobre las actuaciones administrativas desplegadas por los policías.

Otra situación en la cual aplica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en materia de derecho policial, está contemplada en el artículo 145 el cual establece que:

Si pasados seis (6) meses sin que el propietario o poseedor haya retirado la bicicleta de los patios y no haya subsanado la causa que dio origen a la inmovilización y no esté a paz y salvo con la obligación generada por servicios de parqueadero, la autoridad de tránsito respectiva, podrá mediante acto administrativo declarar el abandono de las bicicletas inmovilizadas. Acto administrativo que deberá garantizar el derecho a la defensa, conforme a lo establecido en las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Ley 1801, 2016)

En esta oportunidad, se hace alusión a la aplicabilidad que tiene el CPACA en cuanto al acto administrativo que declara el estado de abandono de las bicicletas inmovilizadas, indicando que los propietarios de estos bienes muebles tendrán el derecho a una debida defensa y contradicción en los términos de la Ley administrativa.

Así las cosas, por más que se entienda como obvia la aplicabilidad que tiene el CPACA en las actuaciones de las autoridades de policía derivadas de la Ley

1801 de 2016 (por cuanto estos son servidores públicos y por ende están sujetos al control contencioso administrativo), tal situación evidencia más ineludiblemente la existencia de una interrelación entre algunas de las normas del ordenamiento jurídico colombiano.

Finalmente, en el artículo 229 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se adopta el régimen de impedimentos y recusaciones contemplado en el CPACA que aplica en general para los servidores públicos. Se menciona expresamente que:

Las autoridades de policía podrán declararse impedidas o ser recusadas por las causales establecidas en las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Ley 1801, 2016)

Hasta el momento es clara la remisión que efectúa la Ley 1801 de 2016 a otros compendios normativos como el Código Civil y el CPACA, los cuales los podemos percibir como normas generales que sirven para nutrir otras normas que comúnmente se denominan en el albor jurídico como de tipo especial.

Sin embargo, como mencionamos antes, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, también hace alusión a la aplicación de otras normas que tienen una relación directa con regulaciones propias de otro compendio normativo, siendo este el Código Infancia y Adolescencia.

En el Libro Segundo, Título V de las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad, Capítulo I niños, niñas y adolescentes, se consagra en el artículo 36 lo siguiente:

Con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro o afectar la vida, la integridad o la salud de los niños, niñas y adolescentes, excepcionalmente el alcalde podrá restringir su movilidad o permanencia en el espacio público o en lugares abiertos al público,

de manera temporal y en forma motivada. Parágrafo. En la implementación se contará con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Ministerio Público con el fin de determinar que la medida no atenta contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrados en el Código de la Infancia y Adolescencia. (Ley 1801, 2016)

Si bien, la Ley 1801 de 2016 le otorga competencia a la máxima autoridad municipal para regular situaciones atinentes a la movilización de las personas menores de edad o frente a la permanencia de los mismos en los diferentes lugares públicos pertenecientes a su jurisdicción, se puede observar como el legislador de turno no perdió de vista la salvaguarda que cobija a los niños y adolescentes, pues en este artículo en especial, se connota la estricta observancia de las prerrogativas proteccionistas de los menores de edad, que deben tener en cuenta las autoridades públicas a la hora de implementar las medidas tendientes a concretar las restricciones.

En similar sentido, en el Libro Segundo, Título V, Capítulo I, parágrafo 7 del artículo 38 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se hace una remisión directa a la legislación especial aplicable a los menores de edad en Colombia.

Se dice puntualmente en este artículo que “Al menor de 18 años que cometa cualquiera de los anteriores comportamientos se le aplicarán las medidas previstas en el Código de infancia y adolescencia” (Ley 1801 de 2016), lo que verifica la noción integradora de la Ley 1801 de 2016, permeada de diferentes ramas de las ciencias jurídicas del sistema normativo colombiano.

Si bien son más los pronunciamientos contenidos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que hacen remisión a otros compendios normativos, los cuales nos permiten reiterar lo anteriormente argüido, según lo cual, la normatividad aplicada a la convivencia ciudadana y a lo que se

conoce como derecho policivo, posee una estructura integradora normativa que encaja perfectamente en la noción que aquí se plantea sobre intersectorialidad normativa.

Sin embargo, estas nociones de intersectorialidad desde la función legislativa del gobierno solo son posibles debido a la rama de la interpretación jurídica que busca la integración del sistema normativo interno de los países, lo cual nos permite realizar afirmaciones como la existencia de normas que tienden a una conjunción entre sí.

Respecto a la significación de esa rama de la interpretación jurídica que busca la integración de las normas, menciona Anchondo (2012) que:

(...) a diferencia de la interpretación donde hay una norma jurídica aplicable al caso, en la integración de plano hay que encontrar una, ya sea porque 1. No hay norma aplicable -caracterizada como laguna normativa-; o 2. Aunque hay una norma, no es aplicable al caso en concreto por sus particularidades -considerada como laguna axiológica. (pág. 52)

Esta integración entre diferentes disposiciones legales cobra especial relevancia, si se tiene en cuenta que, a través de la articulación normativa, se establece una conexión que permite integrar el sistema jurídico de una sociedad, dando mayor coherencia y sentido a la unidad normativa de un país.

Al respecto, menciona Salazar (2012) que la integración normativa funge como un tejido que interconecta el sistema jurídico de una sociedad, lo que permite una aplicación de las normas bajo nociones jusnaturalistas que buscan lograr la aplicación de una justicia más razonable. (pág. 65)

Es por lo anterior que se concibe que las normas locales mediante las cuales se adopten políticas públicas, cualquiera sea su enfoque, deben ceñirse a otras normas y/o políticas públicas que se estén desarrollando, o a otros



procedimientos o intervenciones afines de otros sectores que puedan potenciar el resultado final, que es garantizar la consecución de los fines esenciales del Estado, contemplados en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

Así las cosas, es necesario crear estas redes como lo mencionan estos doctrinantes, pero no solo a nivel territorial (con los diferentes sujetos que participan en él), sino también a nivel regional y nacional, interconectando las diferentes propuestas normativas, proyectos y/o políticas públicas ya en marcha, con la normatividad nacional, para garantizar una cohesión con lo pretendido desde el nivel central, y poder de paso, lograr que el Estado haga efectiva su labor de garantizar una mayor satisfacción de los derechos y libertades de los ciudadanos, lo cual tiene un enlace directo con el cumplimiento de lo que conocemos como fines esenciales del Estado.

### **2.3.2. Interconexión entre productores normativos**

Por otro lado, cuando hablamos de intersectorialidad normativa, también estamos haciendo alusión a la capacidad de conexión que existe entre los productores normativos y/o reglamentarios al momento de establecer regulaciones.

En Colombia, así como en muchos más países latinoamericanos, se adoptó lo que podríamos denominar como un sistema de colaboración en la expedición normativa, toda vez que, a pesar de contar con un solo poder legislativo con potestad exclusiva para tramitar las leyes propiamente dichas, el poder ejecutivo conserva competencias que podríamos catalogar como residuales para establecer regulaciones derivadas de las principales que son proferidas por el Congreso.

Lo anterior, se encuentra expresamente consagrado en la Constitución Política de Colombia, en varios apartados que nos remiten a la colaboración normativa previamente descrita.

En primer lugar, encontramos el artículo 165 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que “Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen”. (Const., 1991)

Nótese como del anterior artículo, se desprende claramente que el presidente de la república goza de un papel preponderante dentro del trámite de expedición legislativa, pues éste tiene la capacidad de objetar las normas una vez aprobadas por la Cámara de representantes y el Senado, obstaculizando su surgimiento.

También existe otra norma de rango constitucional donde se evidencia la colaboración que debe existir entre productores normativos, entendidos estos no solo como el órgano legislativo, sino también como aquellas potestades reglamentarias de la administración. En los numerales 9, 10 y 11 del artículo 189 superior se establece expresamente dentro de las competencias propias de la presidencia de la república que:

Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 9. Sancionar las leyes. 10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento. 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes” (Const., 1991)

Y así como la anterior norma, en aquellas que aluden a las funciones y/o atribuciones de los gobernadores y alcaldes, también se hace alusión a las

funciones de reglamentación de estas entidades mediante la expedición de ordenanzas y decretos, según el caso, estableciendo reglas locales de tipo administrativas, las cuales son de obligatorio cumplimiento dentro de sus jurisdicciones territoriales. (Const., 1991, art. 305; Const., 1991, art. 315)

Es comprensible entonces la relación que existe en cuanto a producción normativa y/o reglamentaria entre el poder ejecutivo y el legislativo, la cual inicia con la expedición de una norma por parte del Congreso de la República.

Cuando la Ley cobra vida al mundo jurídico, podría decirse que surge la potestad reglamentaria en cabeza del poder ejecutivo, no solo en el presidente, sino también en las autoridades de las diferentes entidades territoriales reconocidas por la Constitución de Colombia que tienen un sistema de administración local propio, tales como las gobernaciones y las alcaldías, para efectuar reglamentaciones específicas sin desbordar las atribuciones que la misma carta superior les otorgó.

Así las cosas, encontramos que, tal como se mencionó en el acápite anterior, la norma que mejor ejemplifica la existencia de una colaboración normativa desde la producción misma, es decir, desde la potestad de proferir normas o reglamentaciones, es el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Esta Ley en el Libro I Título II alusivo al poder, la función y la actividad de policía, Capítulo I sobre el poder de policía concretamente, se ejemplifica en 3 artículos la interrelación que contempló el legislador en cuanto a la competencia para la expedición de normas relacionadas con la actividad policial.

En el artículo 11 de la Ley 1801 de 2016, se consagró expresamente que:

El poder de policía es la facultad de expedir las normas en materia de policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido

por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento. (Ley 1801, 2016)

La anterior normatividad, nos enseña que la potestad de crear leyes propiamente dichas en relación con la convivencia y la seguridad ciudadana, aquellas que son aplicables a todas las personas del territorio nacional sin distinción alguna, recae exclusivamente en el Congreso de la República.

Sin embargo, el Congreso no es el único cuerpo de administración con facultades en la expedición de normas de policía. En el artículo 12, donde se habla sobre el poder subsidiario de policía a nivel departamental, se contempla que:

Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. (Ley 1801, 2016)

Y finalmente, en el artículo 13 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se aborda un poder residual en cuanto a la expedición de reglamentaciones de policía como potestad de las administraciones municipales:

Los demás Concejos Distritales y los Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial, podrán reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de policía, ciñéndose a los medios, procedimientos y medidas correctivas establecidas en la presente ley. (...). Parágrafo. Los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento

territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.  
(Ley 1801, 2016)

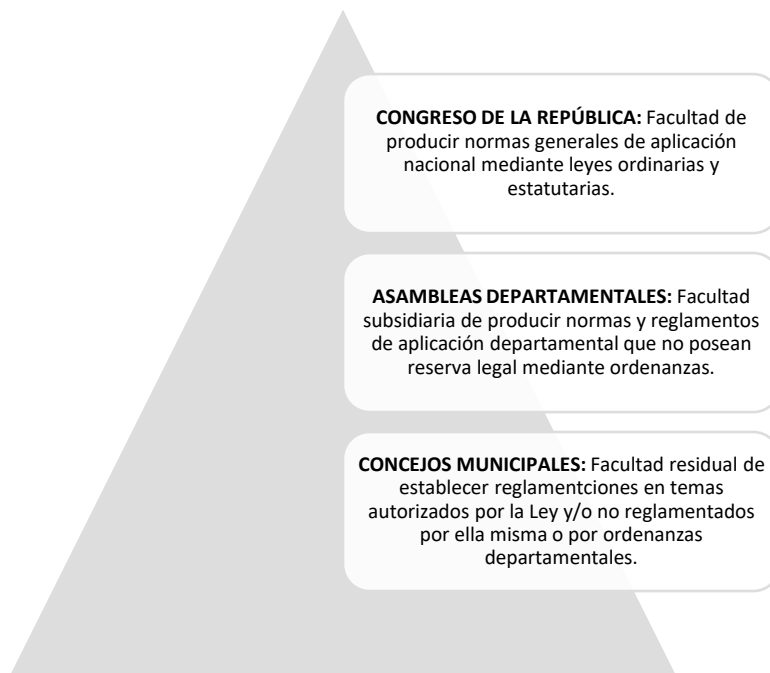
Los anteriores artículos, nos muestran con bastante claridad la relación interinstitucional que se propone en este estudio referente a los productores normativos y/o reglamentarios existentes a nivel nacional, pues bien, como se evidencia, a pesar de pertenecer a ramas del poder público diferentes, en conjunto se compone un esquema que podría dar a entender que el poder legislativo en Colombia se encuentra segregado o descentralizado en organismos de menor jerarquía con competencias legislativas.

Sin embargo, esta apreciación es errónea por cuanto en Colombia el poder legislativo se compone por un solo órgano de impulsión, que en nuestro caso es bicameral (Cámara de Representantes y Senado), perteneciendo las asambleas departamentales y los concejos municipales al poder ejecutivo propiamente dicho, pues se entienden que estos ejercen en cierto modo el poder de gobierno en conjunción con los alcaldes y los gobernadores.

Con lo anterior, podría proponerse una estructura o una subdivisión jerárquica con relación a las competencias de producción normativas y reglamentarias, entendiendo estas no como parte de un mismo poder de administración subordinados entre sí, sino como una serie de entidades pertenecientes al gobierno nacional en general que colaboran armónicamente en el desarrollo de sus funciones legales y constitucionales.

## Esquema 1.

### *Entidades encargadas de la producción normativa y/o reglamentaria*



Fuente: Elaboración propia.

Si bien, el anterior esquema nos puede llevar a interpretar que el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pertenecen a un mismo poder público por cuanto cumplen una función similar y en cuanto a espectro de acción, se encuentran estratificados en el orden nacional, departamental y municipal, respectivamente, lo cierto es que esta relación es permitida o derivada únicamente de la obligación de colaboración intersectorial que le asiste a todas las entidades públicas en general, la cual debe ser siempre armónica y cooperativa según los términos de la Constitución Política de Colombia.

Con todo lo anterior, enfatizamos en que el estudio de la intersectorialidad en la normatividad local debe ceñirse al grado de efectividad que las mismas tienen al conectarse con otras normatividades y políticas públicas del nivel departamental y central, y la participación que sobre las mismas tienen los

diferentes entes del Estado, así como el sector privado, en aras de poder hablar concretamente de resultados, los cuales se ven reflejados en las condiciones en que se desarrolla una sociedad.

### **Capítulo 3. Regulación normativa de la intersectorialidad**

Tras analizar la relación existente entre la normatividad colombiana y la intersectorialidad, se pudo constatar que nuestra legislación si cuenta con consagraciones normativas que nos llevan a entender que la intersectorialidad se encuentra plenamente positivizada en el ordenamiento jurídico interno.

En sustento de lo anterior, después de estudiar la forma en que opera la descentralización administrativa, podemos afirmar que los primeros vistazos de la intersectorialidad en nuestro sistema normativo iniciaron con la adopción de esta forma de organización del Estado colombiano.

Si bien, es de amplio conocimiento que Colombia es un estado unitario, también lo es que desde mucho tiempo atrás se empezaron a edificar las bases de lo que hoy se conoce como descentralización administrativa, con la cual podemos decir que se dieron los primeros vestigios de la intersectorialidad en nuestra normatividad.

Respecto a lo anterior, nos resume García, Colmenares y Rolón (2014) en su artículo *La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la constitución de 1991*, que:

La descentralización administrativa fue constituida legalmente por el Estado Colombiano (sic) a partir de la Constitución de la Constitución (sic) de 1886 donde se dieron sus primeros inicios y consolidada en la Constitución de 1991, como un modelo de organización del estado y buen ejercicio de las funciones públicas para el cumplimiento de los

finés esenciales del estado, para lo cual se le otorga a los entes territoriales la autonomía para desarrollar actividades administrativas propias del mismo en el marco de sus competencias y obligaciones constitucionales. (pág. 1)

En este orden de ideas, encontramos que ya desde la Constitución Política de 1886 se estaba hablando de la necesidad de descentralizar ciertas funciones del estado unitario, las cuales eran otorgadas a los diferentes municipios y departamentos para que estos las ejercieran con total autonomía e independencia, lo que nos sirve de hincapié para poder establecer que el surgimiento de la intersectorialidad al interior de la normatividad colombiana data de mucho tiempo atrás, empero, sin dubitación alguna se puede afirmar que fue en el año 1991 que ésta se constituyó como tal.

Ahora bien, a pesar de que existen diferentes manifestaciones sobre lo que se entiende por descentralización, en el presente estudio abordaremos únicamente la descentralización administrativa territorial, la cual es enfatizada en la definición dada por los autores previamente citados.

En cuanto a lo que debe entenderse por descentralización territorial, la Corte Constitucional (2001) nos indica que:

(...) se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. (pág. 10)

Así las cosas, aunque la relación entre intersectorialidad y descentralización territorial no es muy clara, la misma se explica en el hecho en que, es a partir de la segunda, que se delegan o trasladan competencias que son propias del nivel central a los entes territoriales (entendidos estos como municipios, departamentos, distritos, territorios indígenas, entre otros) lo que nos permite



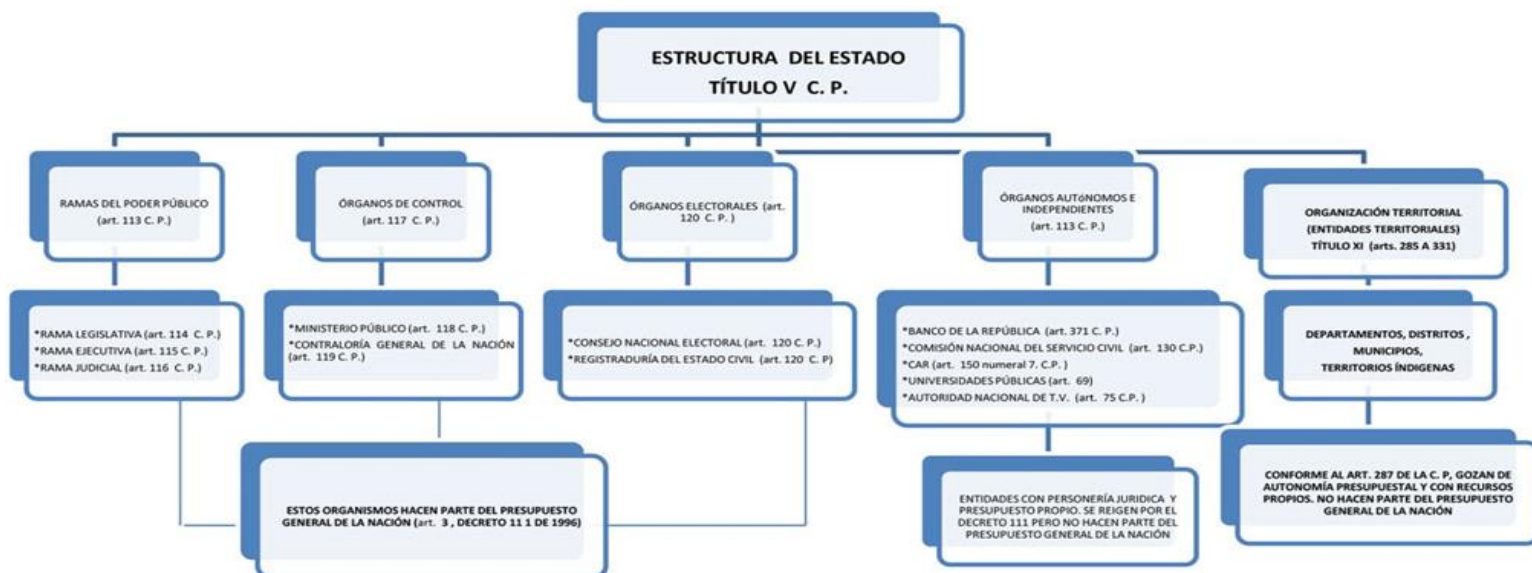
entender que existe una interconexión entre el sistema de gobierno a lo largo del territorio nacional que encaja claramente en lo que aquí denominamos como interinstitucionalidad, que es la misma relación intersectorial que existe entre las propias entidades del Estado.

Toda esa interrelación que se encuentra presente entre las diferentes entidades que conforman el aparato estatal, se deriva y a la vez compone lo que conocemos como la estructura del Estado, la cual nos indica todo el andamiaje administrativo a través del cual el gobierno opera internamente, siendo esto posible gracias al principio de colaboración armónica que desde la constitución se erigió.

El sistema de gobierno de Colombia y el despliegue de las diferentes ramas, órganos y entidades que le componen, se encuentra plasmado en el título V de la Constitución Política de Colombia, en el que se aborda la forma en que se encuentra estructurado el Estado colombiano.

Esquema 2.

### *Estructura del Estado colombiano*



Fuente: Lucas Ortigón, 2018, p. 3.

En este sentido, el esquema 2, nos permite evidenciar detalladamente el entramado que existe entre las diferentes entidades que componen el Estado colombiano y la sujeción que guardan ellos entre sí, que es precisamente lo que nos conlleva a afirmar que a partir de esta estructura existe una inmersión de la intersectorialidad en nuestro sistema gubernamental y normativo.

A pesar de que, para el caso específico, se abordará únicamente la organización territorial desde la descentralización administrativa, es importante recalcar que las otras organizaciones, por sí mismas, componen un sistema que igualmente se entrelaza con las otras y que deben colaborar armónicamente entre sí, y dicha colaboración no es voluntaria, sino que es obligatoria por mandato constitucional, aspecto que se abordará más adelante, en el acápite sobre la constitucionalización de la intersectorialidad como obligación a cargo de las entidades públicas.

Ahora bien, debemos tener en consideración que la forma en que se adopta positivamente la estructura del Estado colombiano, las funciones, las competencias, las obligaciones y/o deberes, es mediante la adopción de normas de tipo constitucional y de rango legal ordinario que son proferidas por los productores normativos dentro del territorio nacional, haciendo alusión no solo al Congreso de la República que es el único órgano legislativo en Colombia, sino también a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las asambleas departamentales, a las alcaldías y los concejos municipales.

En este orden de ideas, a pesar de que desde mucho tiempo atrás ya se estaba aplicando la intersectorialidad de manera indirecta, fue a partir del año 1991 que podemos decir que la misma fue consagrada en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, aunque sin aludir propiamente a la palabra intersectorialidad o interinstitucionalidad, sino que se plasmó mediante la adopción de varios postulados que remiten directamente a esta noción, como una obligación a cargo de todas las entidades públicas que componen

el Estado, pudiendo evidenciarse tal situación no solo en la estructura del Estado colombiano, sino también en las potestades de creación normativa y reglamentaria de algunas entidades del Estado, tal como lo muestra la figura número 1.

### **3.1. Constitucionalización de la intersectorialidad como obligación a cargo de las entidades públicas**

Como se ha venido decantando, la colaboración intersectorial entre las entidades públicas, o mejor dicho, la colaboración interinstitucional, es una obligación a cargo de todas las entidades que componen el Estado colombiano, la cual, además de encontrarse tácitamente integrada desde la adopción de la estructura del estado en el título V de nuestra carta superior y la implementación de la descentralización administrativa dentro del estado unitario, también cuenta con algunas disposiciones superiores específicas que hablan sobre la obligatoriedad de la aplicación de la intersectorialidad al interior del aparato estatal.

Los postulados normativos de rango superior que hacen referencia a esta obligación se encuentran en el título V capítulo 1 de la Constitución Política de Colombia, que como se mencionó antes, regula lo atinente a la estructura del Estado colombiano.

#### **3.1.1. Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia**

El primer artículo con el cual podemos decir que se estableció una constitucionalización de la intersectorialidad en el despliegue de las funciones del gobierno, es el artículo 113 de la carta fundamental, en el cual se menciona que:

Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Const., 1991, pág. 47)

Como se puede evidenciar, en el artículo previamente citado se hace alusión expresamente a la noción de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, entidades y órganos que componen el Estado y el poder gubernamental, siendo esa colaboración una manifestación de lo que entendemos por intersectorialidad o, mejor dicho, interinstitucionalidad.

Lo anterior, nos da un primer vistazo de la forma en que se integró la concepción de intersectorialidad a nuestro ordenamiento jurídico, permeando incluso nuestra carta política, denotando así la importancia que tiene el que se efectúe una adecuada articulación al interior del aparato gubernamental para el logro de los propósitos del Estado colombiano.

### **3.1.2. Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia**

Continuando con las normas de rango superior que podrían decirse dan vida a la constitucionalización de la intersectorialidad en Colombia, encontramos que la segunda norma que desarrolla la obligación de aplicar la intersectorialidad en el despliegue de las funciones de las entidades del Estado colombiano se encuentra plasmada en el inciso segundo del artículo 209 constitucional, en el cual se menciona que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”. (Const., 1991, pág. 83-84)

Al igual que el artículo 113, el previamente referenciado nos indica nuevamente, pero con mayor énfasis, que las entidades que componen lo que podemos llamar como el gobierno nacional, tienen la obligatoriedad de articularse en el despliegue de sus funciones, y nos indica también que, tal como se mencionó anteriormente, esa articulación conduce al adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Esa mención que se efectúa en relación al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, imprime un grado mayor de importancia a la observancia de la intersectorialidad como obligación al interior del gobierno nacional, pues está directamente ligado con los objetivos primordiales que debe perseguir la administración en concreto, aspecto que merece profundizarse un poco más posteriormente en un acápite aparte, abordando la relación entre la intersectorialidad y los fines esenciales del Estado.

### **3.1.3. Artículo 210 de la Constitución Política de Colombia**

La tercera norma que compone lo que aquí denominamos como la constitucionalización de la intersectorialidad, se encuentra consagrada en el artículo 210 de nuestra carta política, el cual aborda la delegación de funciones públicas a particulares:

Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. (Const., 1991)

La anterior norma cobra especial relevancia, pues de forma tácita, pero con bastante claridad, está reconociendo la potestad que tiene el gobierno de establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado, entendidos

estos como actores activos dentro de una sociedad, para la delegación de funciones estatales que puedan ser prestadas por personas de derecho privado.

Esta entrega de funciones propias de la administración a particulares, podría decirse que tiene como finalidad aliviar el sobrepeso que tiene el gobierno para hacer presencia en todo el territorio nacional, siendo entonces esto una consecuencia directa de la excesiva carga que posee el Estado en el despliegue de sus acciones en cumplimiento de los deberes y funciones que legal y constitucionalmente le fueron asignados.

Lo previamente aludido, fue abordado anteriormente cuando se mencionó que la intersectorialidad tiene como finalidad establecer vínculos y/o alianzas que permitan facilitar la operatividad estatal, entre los diferentes actores de un sistema cuando tienen objetivos en común, lo que nos muestra que el constituyente derivado de 1991 integró, aunque indirectamente, las nociones de intersectorialidad que hemos venido abordando.

En este orden de ideas, podemos decir que este artículo desarrolla lo que se ha denominado aquí como intersectorialidad público-privada, pues al establecer expresamente que los particulares pueden desarrollar funciones administrativas, se está dando a entender que pueden crearse vínculos entre lo público y lo privado, mediante el otorgamiento o delegación de funciones propias del gobierno nacional, para, de cierto modo, dar mayor preponderancia a la presencia del Estado al interior de la sociedad, y de paso, distribuir los esfuerzos para facilitar la operatividad de la administración pública.

#### **3.1.4. Artículo 211 de la Constitución Política de Colombia**

En cuanto al artículo 211 de la Constitución Política de Colombia, se tiene que es la cuarta norma que establece regulaciones concernientes a la

constitucionalización de la intersectorialidad, y en ella, encontramos que se consagra una relación directamente entre la normatividad y la intersectorialidad.

Además, este artículo, en contraste con el 210 superior, no alude a las relaciones público-privadas, sino que nos indica la obligatoriedad de hacer uso de la normatividad a la hora de establecer relaciones interinstitucionales, es decir que hace referencia a las conexiones entre las mismas instituciones que componen lo público. Al respecto menciona esta norma que:

La ley (...) fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios. (Const., 1991)

Este referente constitucional, hace alusión a lo que conocemos como delegación administrativa, la cual, consiste en el otorgamiento de funciones propias de algún cargo de carácter público a otros cargos que pueden ser o no de inferior jerarquía para que estos las desarrollen de manera autónoma.

Un aspecto importante para resaltar es esa independencia con la que se delegan estas funciones, pues el mismo constituyente estableció que el superior jerárquico, al delegar estas potestades, no tendrá responsabilidad alguna sobre las actuaciones del encargado de asumirlas, pero sin perder la autoridad sancionatoria sobre las decisiones adoptadas por éste que sean contrarias a derecho.

Nótese de todo lo anterior, cómo nuestro compendio normativo constitucional ha venido considerando, casi que, de forma accidental, una institucionalización

de la intersectorialidad mediante la implementación de postulados como la descentralización o la delegación administrativa dentro de la adopción de la estructura del Estado, con los cuales se constata la necesidad que surge en cuanto a establecer análisis socio-jurídicos desde la óptica que nos plantea la intersectorialidad, para lograr mayores beneficios en el despliegue de las diferentes políticas públicas.

Si bien, los tres artículos antes mencionados desarrollan lo que entendemos por intersectorialidad, encontramos que, en especial, es el artículo 209, el que contempla de manera un poco más explícita el deber de mutua asistencia a nivel institucional, pues éste, además de contemplar algunos de los principios bajo los cuales se rige la función administrativa, consagra expresamente que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (Const., 1991, pp. 83-84)

### **3.2. Intersectorialidad y los fines esenciales del estado**

Ahora bien, un aspecto que fue mencionado anteriormente, atinente a los fines esenciales del Estado cuando se abordó el artículo 209 de la Constitución, merece que se profundice un poco más, pues esto comporta una especial trascendencia que amerita ahondar en su análisis en cuanto a su incidencia en la normatividad colombiana.

Este artículo constitucional, hace énfasis en la importancia que tiene el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y nos menciona, más importante aún, que ese cumplimiento se potencia con la aplicación de la intersectorialidad en el desarrollo de las funciones de las diferentes entidades que lo componen.

Para entender lo anterior, debemos remitirnos directamente al artículo 2 superior, en el cual se establece que:



Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución, 1991, p. 8)

Lo anterior cobra relevancia, pues como se puede observar, unos de los principales objetivos del Estado colombiano es poder asegurar en el territorio nacional, una garantía para el disfrute de una adecuada convivencia y propender por el establecimiento un orden social más justo, fines que de conformidad con el espíritu del constituyente de 1991 deben ser perseguidos por el gobierno colombiano en el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a las entidades que se encargan de propender por la garantía de lo que podemos denominar como orden y la existencia de una adecuada convivencia, se pueden mencionar a la división tripartita del poder público, pues todas participan dentro de la concepción de estos objetivos esenciales del Estado previamente referenciados.

En este orden de ideas, encontramos que las diferentes ramas del poder público intervienen de alguna forma u otra en la consecución del fin esencial de asegurar la convivencia ciudadana y un orden justo, conceptos que son el punto arquimédico de esta investigación, los cuales han sido ampliamente abordados y desarrollados por la doctrina jurídica.

### **3.2.1. Rama Legislativa en la consecución de la convivencia ciudadana y un orden justo como fines esenciales del Estado**

En cuanto a la rama legislativa, encontramos que, en relación a la convivencia ciudadana, el Congreso de la República expidió la ya decantada Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, el cual está direccionado específicamente a regular las condiciones en que conviven los colombianos, adoptando una serie de medidas y sanciones frente al incumplimiento de las normas que buscan preservar las condiciones adecuadas para la existencia de una sana convivencia al interior de la sociedad.

Así las cosas, este código contempla un objetivo que detalla claramente la importancia y la finalidad que tiene el preservar las condiciones adecuadas de orden para que se presente una sana convivencia y seguridad. Podemos entonces decir que esta Ley busca:

(...) establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente. (Ley 1801, 2016)

Empero, esta norma no busca únicamente dar cumplimiento al fin esencial del Estado conocido como convivencia ciudadana, sino que también influye directamente en la búsqueda de un orden social justo, pues podría entenderse que ambos fines esenciales del Estado colombiano están íntimamente conectados.

Si bien hay otras normas que tienen incidencia en la forma en que conviven y se relacionan los ciudadanos, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana aborda directamente todo lo atinente a la salvaguarda de la seguridad cívica para la población colombiana en aras de garantizar la sana convivencia y un orden justo.

Sobre la importancia de una adecuada reglamentación sobre la seguridad y la convivencia entre los ciudadanos, menciona Barrera, Montoya, López Y., y López J., (2017) que tanto la convivencia ciudadana, así como el orden social justo, son ambos ideales sobre los cuales se sustenta la armonía social y por ende juegan un papel importante dentro del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual funge como un instrumento catalizador para el cumplimiento de estos fines que tienen incidencia en el diario vivir de los colombianos.

De lo anterior, podemos afirmar que la rama legislativa, si ha desplegado esfuerzos tendientes a consolidar los fines esenciales denominados convivencia pacífica y orden social justo, pues desde su función constitucional de crear las leyes que rigen en el territorio nacional, ha proferido normas que buscan materializar estos fines esenciales trazados por la Constitución Política de 1991.

Además, se debe tener en consideración que hay otras normas proferidas por el Congreso que tienen una incidencia directa en la forma en cómo se desenvuelve la convivencia ciudadana y en cómo se protege la vigencia de un orden justo y una seguridad social, como por ejemplo las normas de tipo ambiental, las que se dictan en la lucha contra el narcotráfico o para atender el problema de drogadicción social, las que buscan solucionar problemas públicos de sanidad o regular la prestación de servicios públicos esenciales, entre muchas otras que pueden encuadrarse en un amplio número de categorías, lo cual nos deja claro que la función de la rama legislativa en la

consecución de los fines esenciales del Estado, tiene una importancia vital, pues a través de esta se van a ver materializados normativamente los esfuerzos del Estado que buscan dar satisfacción a las expectativas del constituyente derivado de 1991.

Sin embargo, esta rama no es la única que participa en la materialización de estos fines esenciales del Estado que traemos aquí a colación, pues como se mencionó atrás, las otras ramas del poder público también intervienen, desde sus competencias legales y constitucionales, en la búsqueda del orden y la convivencia pacífica en todo el territorio nacional.

### **3.2.2. Rama judicial en la consecución de la convivencia ciudadana y un orden justo como fines esenciales del Estado**

La rama judicial también ostenta un papel de gran preponderancia para lograr el cumplimiento de los ideales del Estado colombiano, en busca de preservar la paz, la seguridad y la convivencia ciudadana, como manifestaciones de orden al interior de la sociedad.

Como bien se sabe, la función insignia de la rama judicial es la de administrar justicia, la cual podríamos denominar como ese proceso de juzgar si determinado comportamiento se ajusta o no a los parámetros establecidos por la misma Ley y las demás fuentes del derecho, lo que garantiza directamente la vigencia de un orden justo.

Así las cosas, se tiene que la Corte Constitucional, como máxima interprete de nuestro sistema constitucional, y en su calidad de alto tribunal perteneciente a la rama judicial, ha abordado lo que se debe entender por existencia de orden justo en todo el territorio nacional, haciendo referencia en la sentencia C-573 de 2003 que:

Ese orden justo plasmado por el Constituyente se traduce en la vigencia de los preceptos constitucionales, en el imperativo para el legislador y para las autoridades de actuar dentro de esos parámetros superiores; de expedir normas y actos que no contraríen la Carta Política, y en la exigencia para que los jueces, en el ejercicio de su función de administrar justicia, profieran sus decisiones con plena observancia de esos cánones constitucionales. Así mismo, dentro de un orden justo, se reclama el compromiso que deben asumir todas las personas de respetar los derechos de los demás, de no abusar de los propios y de cumplir con sus deberes y obligaciones constitucionales y legales. (Corte Constitucional, 2003, pág. 9)

En este entendido, podemos decir que la rama judicial ha abordado la importancia que tienen los propósitos fundamentales del Estado frente a la garantía de una convivencia ciudadana y la vigencia de un orden social justo, y nos menciona que existen diferentes manifestaciones o formas en las que se puede concretar el denominado orden justo.

Sin embargo, esta referencia de la Corte Constitucional para entender la significación y el alcance de estos dos fines esenciales del Estado, nos permite ver que todas las diferentes maneras con las cuales se puede decir que se está propendiendo por un orden social justo y una sana convivencia ciudadana, se encuadran en el estricto ceñimiento y cumplimiento de los parámetros establecidos en la carta superior, pues ésta nos dicta la perspectiva del proyecto de sociedad que se debe perseguir por las diferentes entidades que componen el Estado y también por parte de los ciudadanos.

En lo particular, menciona la Corte en la sentencia aludida que su participación en la materialización del orden social radica en la función que la constitución política le otorgó, esto es, administrar justicia, pero no de manera caprichosa o amañada, sino mediante la observancia y el acatamiento de los preceptos

legales y constitucionales que regulan la forma en que se desenvuelve la vida cotidiana de los colombianos.

En este orden de ideas, podemos definir que la función de la rama judicial en búsqueda de los pre aludidos fines esenciales del Estado colombiano, estriba en su función de administrar justicia con acatamiento a los postulados constitucionales y legales, es decir, en su labor de determinar cuándo algún comportamiento desplegado por la administración o los particulares esta ajustado a la norma, y cuando se entiende que este es violatorio de los preceptos normativos y del contenido de nuestra Constitución Política.

Es importante resaltar que el anterior referente, también nos permite observar de forma indirecta la interrelación que tiene la rama legislativa y la judicial en el despliegue de sus actuaciones, pues la segunda debe actuar de conformidad con los postulados normativos desarrollados por la primera, sin perder de vista en ambos casos la estricta observancia de los preceptos superiores; sin embargo, la rama ejecutiva también ostenta un papel de gran importancia que también se interrelaciona directamente con la forma en que despliegan sus funciones las anteriores ramas del poder público.

### **3.2.3. Rama ejecutiva en la consecución de la convivencia ciudadana y un orden justo como fines esenciales del Estado**

La rama ejecutiva, al igual que las otras dos que componen la división tripartita del poder público, también tiene un papel fundamental en la materialización de los fines esenciales del Estado, mediante el despliegue de su andamiaje administrativo a través de las diferentes entidades gubernamentales con las cuales esta rama hace efectivas sus actuaciones.

En cuanto a esas funciones que le fueron otorgadas constitucionalmente a esta rama, encontramos que se han planteado diferentes criterios para establecer la función que cumple dentro del Estado. De lo anterior, menciona Naranjo (2003) que:

a) siguiendo el criterio orgánico, la función administrativa es la que realiza el poder ejecutivo. (...); b) según el criterio material, la función administrativa es la actividad estatal que tiene por objeto realizar actos jurídicos subjetivos. (...); c) según el criterio formal, la función administrativa consiste fundamentalmente en realizar los actos necesarios para el cumplimiento de las leyes, así como los objetivos del bien común dentro del Estado. (pág. 265-266)

Siguiendo los anteriores referentes para entender la actividad desplegada por el poder ejecutivo, para el presente análisis se aborda el criterio formal de la función administrativa, por lo cual podemos afirmar que, la labor insignia de la rama ejecutiva del poder público, consiste en desplegar las actuaciones conducentes a la materialización de las normas al interior de la sociedad, en aras de lograr lo que puede percibirse como un orden o un bienestar general.

Cuando hacemos alusión a orden y bienestar, se está haciendo referencia de manera indirecta a la ejecución y cumplimiento de los propósitos o fines esenciales del Estado que ya han sido mencionados, con lo cual se estaría buscando cumplir los objetivos para un adecuado desarrollo y una óptima calidad de vida.

Al respecto, ha dicho el gobierno colombiano que “A la Rama Ejecutiva le corresponde ejecutar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”. (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f., párr. 1)

Lo anterior, nos permite entender la preponderancia que tiene la rama ejecutiva frente a la ejecución de los fines esenciales plasmados por el constituyente de 1991, pues si bien es cierto que las otras dos también contribuyen en gran medida en su materialización, lo cierto es que el papel que juega ésta dentro de la sociedad es más que fundamental para acrecentar la presencia y la intervención del Estado al interior de la comunidad, pues ésta rama es la que se encarga de la ideación, implementación y despliegue de las políticas públicas que tienen incidencia directa en la sociedad.

En este orden de ideas, podemos afirmar que, las tres ramas del poder público y, por ende, todo el aparato estatal, participan de manera activa con el logro de los fines esenciales del Estado, mediante la adopción indirecta de redes interrelacionadas entre sí, las cuales permiten la maximización de las políticas públicas y las diferentes intervenciones sociales que tienen incidencia en la búsqueda de los objetivos fundamentales del gobierno, siendo particularmente el asegurar que la población pueda convivir pacíficamente y en condiciones justas, lo cual se logra con una seguridad jurídica y un adecuado funcionamiento del sistema policivo-militar.

### **3.3. Referentes normativos y jurisprudenciales sobre la intersectorialidad en materia de seguridad**

Como hemos venido detallando, la intersectorialidad no ha sido ajena a nuestro ordenamiento jurídico, pues, por el contrario, podemos afirmar que, de forma indirecta, se han establecido regulaciones propias de esta forma de despliegue de las intervenciones sociales, las cuales responden y se derivan de los mandatos constitucionales que consagran el deber de las entidades públicas frente a la articulación y colaboración en el desarrollo de sus funciones para el cumplimiento de los objetivos principales trazados en la Constitución de 1991.



Es por esto, debido a la existencia de postulados superiores que dictan mandatos de optimización, que se han proferido normas, que a pesar de estar aisladas y pertenecer a diferentes ámbitos del derecho, han consagrado expresamente el establecimiento de vínculos entre entidades del sector público y alianzas público-privadas, las cuales han sido fundamentales para la efectividad en el despliegue de las políticas sociales, y cuyo análisis es necesario para entender cómo se reglamentan los vínculos intersectoriales desde lo público.

En este sentido, existen diferentes comisiones que son creadas por la Ley o mediante la potestad reglamentaria que le asigna la Constitución Política a la rama ejecutivo, las cuales buscan aunar esfuerzos con otras entidades pertenecientes a la nación.

Ejemplificando lo anterior, podemos mencionar la Ley 1438 de 2011, *Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, la cual dispuso expresamente en su artículo 7 que:

Para el desarrollo del Plan Decenal de Salud en el marco de la estrategia de atención primaria, concurrirán todas las instancias que hacen parte del Sistema de Protección Social y otros actores, quienes ejecutarán tareas para la intervención sobre los determinantes en salud, en forma coordinada, bajo las directrices, criterios y mecanismos del Consejo Nacional de Política Social (CONPES) y del Ministerio de la Protección Social. PARÁGRAFO 1o. Para los efectos de coordinación créese una Comisión Intersectorial de Salud Pública que se reunirá cada seis (6) meses para hacer seguimiento a las acciones para el manejo de determinantes en salud, la cual informará al (Ley 1438, 2011)

Esta norma previamente referenciada nos muestra con claridad que, desde el aparato legislativo de nuestro gobierno nacional, se han establecido

regulaciones claras para dar aplicabilidad a la colaboración intersectorial, no solo a nivel institucional, sino también con las diferentes organizaciones y/o corporaciones del sector salud en general, las cuales a pesar de no encontrar una unión directa en otra norma o un compendio regulatorio sobre la forma de aplicar la intersectorialidad, nos indica que, de cierta forma, se ha buscado dar cumplimiento a esos postulados superiores que buscan la cooperación entre las mismas entidades del Estado y la participación del sector privado en las políticas sociales.

Otra manifestación de esta intersectorialidad, la encontramos en la utilización de las potestades reglamentarias del poder ejecutivo, concretado mediante la expedición del Decreto 1314 de 2016 *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos*, con el cual se buscó darle mayores garantías a la labor social desplegada por las mujeres en relación con la defensa de los derechos humanos. (Decreto 1314 de 2016)

Esta reglamentación, se inspiró en la utilización de la intersectorialidad para atender una temática que es de alta trascendencia en la sociedad, pues es de amplio conocimiento que, desde mucho tiempo atrás, no solo Colombia, sino gran parte de Latinoamérica se ha visto desprovista de garantías para las mujeres y de condiciones óptimas de seguridad para el desarrollo libre de la ideología política.

Esa influencia de la intersectorialidad, la encontramos en el artículo segundo del Decreto en referencia, en el cual se dispone la creación de una Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos, la cual está integrada por una serie de ministros que tienen participación directa o mediante sus delegados. (Decreto 1314, 2016)

Nótese como la anterior norma, planteó la participación de diferentes autoridades pertenecientes a entidades del orden nacional para maximizar los

resultados de las funciones que le fueron encomendadas legalmente a esta comisión, las cuales, a su vez, potenciaron el cumplimiento de los dos fines esenciales del Estado que hemos abordado en el presente estudio, siendo estos la convivencia ciudadana (seguridad) y un orden justo (justicia) para todos los habitantes del territorio nacional.

Otra reglamentación del orden nacional que podemos traer a colación para denotar la existencia de normas que han implementado la utilización de la intersectorialidad como mecanismos de cambio social, la encontramos en la Ley 1549 de 2012, *Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial*, con la cual podemos decir que se estableció una relación interinstitucional entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Educación.

Esa relación que surge a raíz de esta norma, podemos decir que busca aunar esfuerzos para fortalecer la concientización en materia ambiental al interior de la sociedad, acudiendo a la enseñanza impartida en el sector educativo para, a través de este, poder cumplir un fin en común de ambas instituciones gubernamentales. (Ley 1549 de 2012)

Al igual que estas reglamentaciones mencionadas, existen muchas más que nos indican la clara presencia de una integración de la noción de intersectorialidad en la normatividad interna de Colombia, utilizando este mecanismo para aunar esfuerzos en diferentes intervenciones sociales que se terminan concretando mediante adopciones normativas.

Sin embargo, para nuestro objeto de estudio, el referente normativo que ejemplifica con bastante claridad la existencia de una regulación sobre la aplicabilidad de la intersectorialidad en materia de convivencia ciudadana y un orden social justo, es la Ley 1801 de 2016 con el cual se adoptó el Código

Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual fue ampliamente abordado en el acápite sobre la intersectorialidad normativa.

Como bien se dejó por sentado, esta norma contempla una clara relación frente a las potestades de expedición normativa y reglamentaria que tienen diferentes entidades del Estado, lo que fue denominado por el legislador como poder de policía.

Esta cooperación, puede con certeza decirse que buscó dar mayor operatividad a la forma en cómo se desarrollan las regulaciones afines a la seguridad de la ciudadanía y la sana convivencia que debe existir en Colombia, pues otorgó la posibilidad de que entidades de menor jerarquía a nuestro órgano legislativo y pertenecientes al ejecutivo (asambleas y concejos), pudiesen dictar reglamentos propios que respondan directamente a sus necesidades locales.

#### **3.4. Desarrollos jurisprudenciales sobre la intersectorialidad en Colombia**

Ahora bien, continuando con el análisis de los desarrollos normativos sobre la intersectorialidad en el ordenamiento jurídico colombiano, es necesario abordar la jurisprudencia como fuente formal del derecho, la cual también encuentra aplicabilidad dentro de las regulaciones de una vida en sociedad y, por ende, dicta pautas de comportamiento a seguir para la consecución de los fines esenciales del Estado.

Así las cosas, tras analizar la jurisprudencia colombiana con relación a esa obligación de colaboración interinstitucional que les asiste a las entidades públicas del Estado, se logra constatar que se han erigido múltiples desarrollos de temáticas que se remiten directamente a lo que hemos venido desarrollando como interinstitucional, tales como la delegación administrativa,

la descentralización territorial, la separación de poderes, la colaboración armónica entre entidades del Estado, entre muchas otras que nos avocan a la existencia de la intersectorialidad dentro de la jurisprudencia colombiana.

Sin embargo, en este apartado, nos enfocaremos en los desarrollos jurisprudenciales efectuados alrededor del principio de colaboración armónica como resultado de la forma en que Colombia adoptó la teoría de la división de poderes, pues este se perfila como una adecuada medida para la consecución de los fines esenciales del Estado, el cual es equiparable en términos de cooperación con las relaciones interinstitucionales que hemos venido analizando.

#### **3.4.1. Sentencia T-406 de 1992, Estado social de derecho**

Dada la trascendencia que tiene el principio de colaboración armónica para perseguir la materialización de los fines esenciales del Estado, entendidos estos como mandatos de optimización o valores que inspiran todo el ordenamiento legal interno, resulta pertinente abordar la sentencia T - 406 de 1992 de Ciro Angarita Barón, considerada una sentencia hito en el desarrollo del alcance que tiene la noción de Estado social de derecho dentro del sistema jurídico colombiano y el papel que tienen los fines esenciales dentro de éste.

En cuanto a la importancia de las variaciones que se implementaron con la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional (1992), nos cuenta la trascendencia que implicó el cambio semántico entre Estado de derecho y Estado social de derecho, indicando que:

La fórmula del artículo primero de la Constitución, ampliada y respaldada a través de todo el texto fundamental, según la cual Colombia se define como un Estado social de derecho, es de una importancia sin precedentes en el contexto del constitucionalismo

colombiano. (...) Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias. (págs.7-10)

Lo anterior, nos permite deducir que, esa transición que implicó la noción de lo social dentro de la clásica fórmula del Estado de derecho, es más que un simple adorno para mejorar la retórica del cuerpo constitucional.

El cambio que trajo con sígo la Constitución de 1991 en contraste con la Constitución de 1886, esta direccionado a encausar el alcance del actuar de la administración pública, dando claros mandatos que deben permear todo el ordenamiento jurídico interno en aras de maximizar el cumplimiento de los objetivos centrales del Estado colombiano.

Así las cosas, menciona Dworkin (1985) citado por la Corte Constitucional (1992) sobre los fundamentos axiológicos que se derivan de la noción de Estado social de derecho que:

Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política. (p. 10)

Nótese como la Corte Constitucional es enfática al mencionar que las demás normas de inferior jerarquía y la organización política del Estado colombiano debe regirse o estructurarse no solo respetando, sino que también

desarrollado este listado de fundamentos que inspiran la razón de ser de nuestro sistema jurídico, lo que claramente nos señala la importancia de su observancia para poder cumplir con los objetivos propuestos por el Estado colombiano para garantizar una óptima vida en sociedad a sus habitantes.

En este sentido, a renglón seguido menciona la Corte Constitucional (1992) que valores inspiran el sistema legal colombiano, mencionando que:

De este tipo son los valores de convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución. También son valores los consagrados en el inciso primero del artículo 2 de la Constitución en referencia a los fines del Estado: el servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación, etc. (p. 10)

Continúa esta sentencia mencionando sobre la influencia de estos principios para el Estado colombiano que:

Todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar. La relación entre dichos fines y los medios adecuados para conseguirlos, depende, por lo general, de una elección política que le corresponde preferencialmente al legislador. No obstante el carácter programático de los valores constitucionales, su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico, o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia normativa, sino como un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional. (Corte Constitucional, 1992, pp. 10-11)

Un aspecto que merece especial atención sobre lo previamente referenciado, es la remisión que hace la Corte Constitucional a los fines esenciales del

Estado como instrumentos derivados del Estado social de derecho los cuales se equiparan con los demás valores que nutren el contenido de todas las demás normas en Colombia pues al igual que estos, son normas de optimización.

De conformidad con la Corte, tanto los fines esenciales del Estado como los otros valores en los cuales se inspira nuestro sistema normativo, deben servir como ejemplo para trazar los lineamientos a seguir como sociedad, lo que vemos concretado en las diferentes normas y reglamentos que se expiden a nivel nacional.

Por lo anterior, de resultar alguna producción legislativa y/o reglamentarias atentatorias de los valores que inspiran la razón de ser del Estado social de derecho, la misma debe ser excluida del ordenamiento como respuesta a esa salvaguarda de los fines esenciales que debe perseguir todo el aparato gubernamental en el despliegue de sus funciones.

En síntesis, podemos decir que estos mandatos de optimización tienen una especial trascendencia en cuanto a su observancia cuando se trata de autoridades con potestades de creación normativa y/o reglamentaria. Al respecto, menciona la Corte Constitucional (1992) que “Los valores son **normas que establecen fines** dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho y en especial al legislador” (pág. 12)

Esta apreciación de la máxima interprete de nuestra Constitución resulta de vital importancia para entender porque nuestro objeto de estudio radica en la búsqueda del grado de sujeción en la normatividad de las entidades territoriales (particularmente en el caso de Neiva y el departamento del Huila) en relación con el deber de propender a la materialización de los fines esenciales del Estado en el despliegue de sus funciones, particularmente de asegurar la convivencia ciudadana y un orden justo, mediante la utilización de la colaboración intersectorial.



Por lo anterior, se analizará la colaboración armónica desde el enfoque de los desarrollos jurisprudenciales efectuados por la Corte Constitucional en aras de constatar la existencia de una integración plena de la intersectorialidad institucional en el sistema normativo y jurisprudencial colombiano que sirva de catalizador para la consecución de los fines esenciales del Estado.

### **3.4.2. Principio de colaboración armónica entre las entidades públicas**

Teniendo en cuenta que, en Colombia, se dieron los primeros vistazos de la intersectorialidad en la constitución de 1886 y que esta tomó forma en la constituyente de 1991, se entiende que ha existido un amplio margen de tiempo para el desarrollo de abundante jurisprudenciales sobre del principio de colaboración armónica.

Pero podríamos decir que fue a partir del año 1991 con la institucionalización de una nueva Constitución Política en Colombia y el surgimiento de una jurisdicción constitucional independiente, que se proliferaron los desarrollos jurisprudenciales más importantes sobre la colaboración armónica, como un principio de interpretación aplicable dentro de la teoría de la división tripartita del poder público.

Así las cosas, para poder entender en que consiste la colaboración armónica y como ésta encuentra aplicabilidad entre las entidades que componen el aparato estatal desde la jurisprudencia, es necesario profundizar en la teoría de la división del poder público como forma de organización de los estados, pues tal como lo menciona Lizarazo (2014) no se puede hacer referencia a la colaboración armónica sin antes hablar de la separación de poderes.

### 3.4.2.1. Teoría de la división de poderes

La teoría de la división tripartita del poder público, podría decirse que es de desarrollo europeo (más precisamente de origen francés), la cual se deriva de la afamada obra *El espíritu de las Leyes* del filósofo y jurista francés Charles Louis de Secondat, conocido como Barón de Montesquieu.

Si bien antes de esta clásica obra existían otras referencias que fueron fundamentales para el surgimiento de esta teoría de la separación del poder público<sup>2</sup>, este teórico concretizó por vez primera la referencia a la existencia de tres poderes que componen el actuar de los Estados.

Esta teoría plantea que es sumamente peligroso que los tres poderes públicos se concentraran en solo foco de impulsión, porque podría derivar en estados tiránicos que ponen en sacrificio la libertad de los ciudadanos. Al respecto, menciona Montesquieu (2018) que:

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador, y estando unido al segundo sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor. (pág. 162)

Se desprende de la anterior reflexión, la idea de que, bajo la existencia de la concentración de los tres poderes, esto es, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, en un mismo organismo o corporación, se ponen en riesgo las

---

<sup>2</sup> John Locke, en 1689 publicó su obra conocida como *Los Dos Tratados Sobre el Gobierno Civil*, que sirvió de base para la obra de Montesquieu *El Espíritu de la Leyes*, publicada en 1748. (Varnagy, 2000)

libertades de las personas y con ello su bienestar y seguridad, lo que direcciona el sistema político y gubernamental a una inmersión de caos tras el surgimiento de situaciones altamente sensibles verbigracia una huelga social, que puede transformarse en una rebelión nacional, pues como se decantó anteriormente, estas situaciones son altamente susceptibles a los más mínimos cambios.

Así, para evitar este despotismo, en la mayoría de los estados democráticos se adoptó la propuesta de la existencia de tres organismos independientes, que gozan de autonomía y que tienen funciones propias, para evitar la acumulación del poder en una sola institución, y con ello, el actuar arbitrario del gobierno.

En el caso colombiano, se adoptó un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado, al cual le corresponde tramitar la expedición de normas; se crearon varios altos cuerpos colegiados, siendo estos la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, así como también tribunales y despachos judiciales que se encargan de juzgar según las normas aplicables y según las competencias dadas por la Constitución; y por último, se adoptó un sistema presidencial, compuesto por el presidente, vicepresidente, los ministros de despacho, gobernadores y alcaldes, y una lista amplia de entidades estatales que se encargan de implementar las leyes del país y de administrar como tal el territorio nacional. (Const., 1991)

En vista de que son múltiples las entidades que componen las diferentes ramas del poder públicos cuando se habla de la separación de poderes para garantizar el correcto funcionamiento del Estado sin el sacrificio de la libertad de los ciudadanos, se está haciendo alusión también a la separación y delimitación de las funciones que deben cumplir cada una de ellas.

Quiere decir lo anterior que, tanto el ejecutivo como el legislativo y el judicial, tienen una serie de funciones y competencias propias que no pueden ser usurpadas por las otras ramas, pues cada una goza de total independencia y autonomía frente a las otras.

Empero, a pesar de que se adoptó una división de los tres poderes públicos, la doctrina y la jurisprudencia constitucional colombiana no hablan de una separación absoluta en el ejercicio de sus funciones, pues ya en múltiples ocasiones hemos hecho referencia con anterioridad a un deber de colaboración institucional en el despliegue de las competencias.

Ese deber de colaboración al interior del Estado colombiano, se ha erigido como un principio de interpretación dentro de la división tripartita del poder público, el cual se encuentra directamente relacionado con la materialización de los fines esenciales del Estado, lo que le imprime mayor importancia.

Al respecto, nos explica Lizarazo (2014) en su trabajo de grado *El Principio de Colaboración Armónica, Ópticas, Problemática y Posibles Soluciones a los Conflictos*, que:

Los fines del Estado concurren de forma general hacia el propósito del bienestar general, la actividad estatal es una sola, así las funciones estén divididas debido a temas jurídicos, políticos y administrativos. Los poderes no pueden actuar como componentes aislados, deben cooperar entre sí. Es por ello que la respuesta a la problemática de la no cooperación de poderes, aunque parezca obvio, se resuelve con cooperación, colaboración y sinergia entre los diversos poderes, ramas y estamentos que componen el Estado. (...) aunque el principio de colaboración armónica, sea o no mencionado explícitamente, es intrínseco a la división de poderes, ya que es la colaboración la que permite que los engranajes del aparato estatal puedan interactuar armónicamente sin generar roces o fricciones (...). (pág. 19-20)

Se concluye de esto que, el principio de colaboración armónica surgió directamente de la teoría de la división tripartita del poder público como una respuesta a la necesidad de concatenar las funciones de las diferentes entidades del Estado para evitar la falta de cooperación entre ellas y poder dotar al gobierno de más operatividad.

Planteando un contexto de una separación absoluta, sin ningún tipo de intervención y cooperación, podríamos imaginarnos un gobierno más lento, más rígido y deficiente en la prestación de los servicios, pues carecería de un sistema integrado que le permita facilitar, por ejemplo, la adquisición y consulta de información, el intercambio de conocimientos, recursos y de talento humano, la prestación de herramientas físicas y tecnológicas y muchos aspectos más.

Bajo las anteriores condiciones, se comprende que sería un trabajo demasiado tortuoso el siquiera perseguir la materialización de los fines esenciales del Estado, y es por este motivo por el cual se resalta la función integradora del principio de colaboración armónica, pues con él se propicia un impulso a la operatividad estatal que debe tender siempre a garantizar el cumplimiento de los objetivos que se trazaron en nuestra carta política.

Así las cosas, dada la importancia de una correcta interacción de los poderes estatales para lograr un adecuado funcionamiento, y teniendo en cuenta los resultados positivos de las experiencias europeas en la aplicación de la división tripartita del poder público durante la época de finalización de las monarquías marcadas desde el siglo XVIII hasta el siglo XX, Colombia fue adoptando este sistema gracias al trabajo de grandes pensadores y revolucionarios como Bolívar, Santander, Simón Rodríguez, entre otros, quienes, tras recibir educación en el exterior e idealizar posturas antimperialistas, importaron y ayudaron a forjar estas teorías de occidente en

territorio colombiano que conllevaron a su liberación de la corona española. (Iribarne, 1961; Bolívar, 2002; Gonzales, 2018)

Lo anterior, nos permite inferir que la teoría de la división tripartita del poder público en los países latinoamericanos se debe en gran parte al trabajo de los libertadores, quienes cimentaron el terreno para los desarrollos normativos locales que posteriormente se implementaron.

Pero, podría decirse que la influencia de un sistema de colaboración armónica, integrador y cooperador en relación con el desarrollo de las funciones de las entidades que componen los tres poderes públicos, en el sistema de gobierno colombiano, se vio concretado mucho tiempo después, con los avances constitucionales que se dieron con las cartas políticas de 1886 y 1991.

Los artículos en los cuales se encuentran expresamente plasmada la teoría de la división tripartita del poder público son el artículo 55 de la Constitución Política de 1886 y el artículo 113 de la Constitución Política de 1991. (Const. 1886; Const. 1991)

Igualmente, se desprende de lo anterior que la teoría de la división tripartita del poder público, al igual que la mayoría de los principales desarrollos políticos y legislativos en Colombia, son de raíces foráneas.

Sin embargo, a pesar de que esta teoría no es propia, su implementación en Colombia ha derivado en experiencias positivas que ameritaron su permanencia en ambos cuerpos constitucionales, garantizando así el sistema de control de pesos y contrapesos.

El objetivo de garantizar una interrelación armoniosa entre las mismas entidades del Estado colombiano, es la razón por la cual tanto el constituyente de 1886 como el de 1991 contemplaron la aplicabilidad del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, para evitar el entorpecimiento de ese engranaje que se conoce como gobierno, la

concentración de los poderes en un solo órgano y con ello el surgimiento de gobiernos dictatoriales y/o despóticos.

### **3.4.2.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al principio de colaboración armónica**

Si bien, la teoría que dio surgimiento a lo que podemos denominar principio de colaboración armónica es la elaborada por el francés Montesquieu sobre la división tripartita del poder público (que además de ser extranjera data de mucho tiempo atrás), Colombia ha establecido un desarrollo jurisprudencial propio sobre la significación y el alcance de este principio en nuestro sistema jurídico y administrativo.

La labor de construcción jurisprudencial sobre la colaboración armónica, podría decirse que ha sido tarea de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pero ha sido ésta última la que ha abordado de manera más extensa este principio intrínseco a la división de poderes públicos, por lo cual analizaremos únicamente algunos pronunciamientos que nos permitan dilucidar como la jurisprudencia de la máxima interprete de nuestra carta superior lo ha entendido y aplicado.

#### **3.4.2.2.1. Sentencia C-246 de 2004**

Uno de los pronunciamientos de gran importancia en relación con la división tripartita de poderes en Colombia y la aplicación que tiene el principio de colaboración armónica, lo encontramos en la Sentencia C-246 de 2004, en donde la Corte Constitucional analizó la validez de varias normas que otorgaban ciertas funciones a la Comisión Interparlamentaria de Crédito

Público, las cuales a criterio del demandante eran exclusivas del ejecutivo, por lo cual iban en contravía al principio superior de división de poderes.

En esta oportunidad, la máxima intérprete de nuestro cuerpo constitucional considero que:

(...) si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas. (Corte Constitucional, 2004, pág. 30)

En este orden ideas, este tribunal constitucional, en su labor interpretativa de la carta superior, plantea la importancia que tiene la sujeción de las entidades públicas en general a lo contemplado en el artículo 113 de la Constitución Política referente al deber de colaboración armónica en el despliegue de sus funciones, pero sin llegar a usurpar las funciones propias de otro órgano.

Este desarrollo jurisprudencial, podría decirse que trae una novedad en cuanto a la forma en que se desenvuelve y perciben las relaciones interinstitucionales, pues nos muestra que a pesar de esa exigencia de cooperar conjuntamente para la materialización de los objetivos principales trazados en el artículo 2 constitucional, tal obligación tampoco debe ser interpretada de manera exegética, sino que debe ser contemplada en armonía con las otras disposiciones de la Constitución, pues dada la existencia de regulaciones propias de la separación de poderes que también fueron adoptadas en



Colombia, se debe garantizar la no interferencia y el despoje de funciones entre entidades públicas.

Según podemos extraer de lo anterior, el principio de colaboración armónica también fue determinante en esta oportunidad para declarar la exequibilidad de las normas demandadas, habida cuenta que, la interpretación que se desprende de su aplicabilidad, permite el otorgamiento de competencias del ejecutivo a otras entidades, lo cual, per se no constituye una violación a la separación de poderes.

La forma en que el Estado colombiano adoptó esta teoría, permite la interpretación de la estructura del estado de una forma armónica, sin establecer divisiones tajantes y delimitaciones de funciones estrictas, en donde el poder público no se despliega únicamente como un tridente, sino como todo un andamiaje que se interrelaciona y se interconecta entre sí.

#### **3.4.2.2.2. Sentencia C-170 de 2012**

El otro pronunciamiento sobre la colaboración armónica que traemos a colación es la Sentencia C-170 de 2012, en la cual se estudió la exequibilidad del acto legislativo 2 de 2011 que acabó con la exclusividad de que sea un solo el órgano autónomo encargado del servicio de televisión y su naturaleza constitucional, situación que, a criterio del demandante, rompía con el equilibrio de poderes.

En este pronunciamiento menciona la Corte Constitucional (2012) “(...) los pilares básicos o estructurales de la Constitución de 1991, entre los cuales se destacan: (...) (v) la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder”. (pág. 40)

Quiere decir lo anterior que, la separación tripartita del poder público es un pilar básico de Colombia, a tal punto de ser parte fundamental de la estructura del sistema jurídico colombiano.

Este sistema de división de poderes, podríamos decir que busca una regulación entre las mismas entidades que componen el aparato estatal, mediante el otorgamiento de competencias independientes y diferentes entre ellas, pero que les permita regularse y controlarse entre sí, aspecto que se logra evidentemente con la adopción de esta teoría bajo la concepción de una colaboración armónica.

La máxima intérprete de nuestra constitución, citando la Sentencia C-971 de 2004, menciona la Corte Constitucional (2012) en la Sentencia C-170, que:

(...) a diferencia del modelo absoluto y rígido de separación de poderes, la Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes. (pág. 55)

Así las cosas, podemos entender que la teoría de la división de poderes, en sus orígenes, planteaba una separación bastante rigurosa de las competencias a cargo de cada poder público, sin contemplar ningún tipo de interferencia ni colaboración; sin embargo, en Colombia, tal adopción no se dio de forma tan exegética, sino que se realizó bajo el reconocimiento de otros postulados superiores que flexibilizaron la interpretación sobre la forma en que debían desenvolverse las relaciones entre las diferentes entidades del Estado.

Como lo mencionó la Corte Constitucional en esta oportunidad, esa división de poderes se conjuga directamente con el principio de colaboración armónica,

lo que conlleva a que determinadas entidades puedan tener competencia en asuntos similares, o puedan fungir como entes de control entre ellos mismos.

Lo anterior, conllevó a este cuerpo colegiado a declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2011, pues a criterio de la Corte, la existencia de ese deber de cooperación y colaboración armónica que existe entre las diferentes entidades del Estado, sirve de hincapié para desvirtuar la idea de que el Acto Legislativo 2 de 2011 era violatorio de la Constitución Política por quebrantar el sistema de pesos y contrapesos derivado de la división de poderes, debido a que tal modificación no soslaya ninguno de los pilares esenciales que estructuran el sistema jurídico y político de Colombia. “En síntesis, las características anotadas desvirtúan que la presencia de una entidad autónoma a cargo de regular el servicio público de televisión pueda ser calificada como un pilar esencial, estructural o definitorio de la Constitución”. (Corte Constitucional, 2012, pág. 56)

Por el contrario, tal cambio responde a la voluntad directa del constituyente, que a pesar de dar rango de constitucional a la naturaleza de la entidad encargada de regular el servicio de televisión, había delegado al legislador la potestad para reglamentar la materia y fijar la política en cuanto al servicio de televisión.

Podemos afirmar entonces que la expedición del Acto Legislativo 2 de 2011 no constituyó una intervención injustificada por parte del Congreso de la República en las competencias de otra rama del poder público, en primer lugar, debido a que este cambio no implicó la eliminación de la autonomía con la que se desempeñaría la entidad o las entidades resultantes que se encargan de la regulación del servicio de televisión.

En segundo lugar, porque dada la existencia del principio de colaboración armónica, es viable que otras entidades compartan competencias en aspectos

similares, en este caso, en la regulación del espacio electromagnético dedicado a la televisión.

En este orden de ideas, el Acto Legislativo en mención no constituye una violación al principio de separación de poderes, justamente porque el colaborar armónicamente es un principio derivado de la forma en que se adoptó esta teoría en Colombia, la cual no busca una delimitación rígida de competencias sin ningún tipo de intervención, sino una cooperación entre las diferentes entidades que componen el poder público.

Con lo anterior, podemos decir entonces, que esta actuación por parte del legislador respeta la división tripartita del poder público y por ende es coherente con el cuerpo constitucional, debido a la especial trascendencia que tiene el principio de colaboración armónica, el cual al ser de rango constitucional es de obligatoria observancia para todas las entidades del Estado, entendiendo entonces que no todo cambio a la estructura del Estado colombiano constituye un desequilibrio de poderes, por cuanto la división adoptada por Colombia no es un sistema absoluto y rígido, sino un sistema flexible de cooperación y coordinación.

#### **3.4.2.2.3. Sentencia C-247 de 2013**

Otro pronunciamiento de la Corte Constitucional que es importante mencionar, es la Sentencia C-247 de 2013, en donde se estudió la constitucionalidad de la Ley 1530 de 2012, mediante la cual se otorgaron competencias de participación a senadores y representantes a la cámara en la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías y en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales. (Ley 1530, 2012)

En esta ocasión, la Corte realiza una interesante disertación en donde establece algunas reglas jurisprudenciales sobre la forma en que se debe

interpretar y aplicar la división de los tres poderes públicos: 1, mediante una clara segmentación de las tres ramificaciones del poder público susceptibles de control; 2, con existencia de una integración entre el poder público y los demás organismos autónomos no adscritos a alguna rama; 3, bajo la aplicación de una colaboración armónica entre todas las entidades del Estado, incluyendo las pertenecientes a las tres ramas del poder público y los demás organismos estatales; 4, bajo la presencia de controles recíprocos. (Corte Constitucional, 2013)

De las anteriores reglas jurisprudenciales estructuradas por la Corte, se puede evidenciar como las tres últimas nos remiten directamente a la existencia de conexiones y de una interrelación entre las diferentes entidades que hacen parte del Estado colombiano, pues nos indican que en el despliegue de sus funciones siempre va a existir un deber de integración, de colaboración y de control recíproco.

Es por esta obligación que la interpretación de la Corte Constitucional en esta oportunidad conllevó a determinar la imposibilidad de aplicar una separación funcional absoluta entre las entidades del Estado, arguyendo que:

(...) la articulación de la separación funcional y la colaboración armónica no puede implicar (i) la imposición de pautas rígidas que eliminen las formas de interacción entre órganos, (ii) la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden o (iii) la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución. (Corte Constitucional, 2013, pág. 20)

Lo anterior, deja claro que la división de poderes adoptada en el sistema constitucional colombiano, busca con vehemencia que las entidades en el despliegue de sus funciones interactúen entre sí, pues se les tiene prohibido la adopción de reglas rígidas que busquen entorpecer la forma en que deben

interconectarse los diferentes órganos del poder público, y no solo entre ellos, sino también entre aquellas entidades que no pertenecen a alguno, pero que igualmente tienen asignada una función propia del Estado.

En este orden ideas, en esta oportunidad la Corte declaró la constitucionalidad de las normas demandadas, por cuanto las mismas respondían al espíritu del constituyente de 1991 que buscó la implementación de un sistema de gobierno cooperador entre sí, pero con funciones constitucionales claramente delimitadas.

Si bien existen más referentes constitucionales que explican la forma en que la obligación de colaboración armónica debe aplicarse entre las relaciones de las entidades estatales, las anteriormente referenciadas nos permiten dar la claridad pretendida en este estudio sobre la existencia de una obligación de conexión interinstitucional, la cual trasciende la simple retórica argumentativa, perfilándose como un mandato claro que debe ser observado en el despliegue de las funciones de las entidades estatales.

Lo anterior cobra especial relevancia, pues en nuestro objeto de estudio buscamos demostrar como mediante el acatamiento de los postulados constitucionales que nos remiten al deber de colaborar e interrelacionarse entre sí a nivel institucional, se pueden abordar las problemáticas que afectan gravemente a nuestra sociedad, que en este caso en particular se centra en los problemas atinentes a la seguridad de la ciudadanía.

#### **Capítulo 4. Crisis de la seguridad vista desde los proyectos de reforma a la administración de justicia presentados durante el año 2018**

Para poder comprender a grandes rasgos las problemáticas existentes en relación con los problemas de seguridad entendida esta no únicamente en la

acepción policivo militar, sino también incluyendo la seguridad judicial, como servicios a cargo del Estado colombiano, recurriremos al análisis somero de los proyectos de reforma a la justicia presentados en el año 2018, pero que no salieron abantes en los trámites legislativos, para poder extraer de ellos las necesidades que fueron expuestas en materia de administración de justicia.

Nos ceñimos al estudio de los proyectos presentados durante este lapso temporal debido a que, posteriormente, en los capítulos 5 y 6, se abordará el análisis de algunos planes de desarrollo para contrastarlos con los implementados en el departamento del Huila y la ciudad de Neiva, que responden a los periodos de gobierno 2014-2018, lo que nos permitirá extraer conclusiones más delimitadas.

Como ya se mencionó, el concepto de seguridad que aquí se asume, no contempla únicamente una noción de seguridad policiva y militar, sino que también engloba lo que puede ser entendido como seguridad judicial, comprendiendo que estas dos acepciones tienen una especial incidencia en la sociedad.

Para Silva (2011), citado por Montero Bagatella (2013) la noción de justicia dentro del concepto de seguridad, se enmarca en que "(...) el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto o, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia". (pág. 210)

Así las cosas, esa garantía de la seguridad judicial a cargo del Estado que para algunos es entendida como una seguridad pública, es trascendental para promover el acceso al servicio público de administración de justicia y poder garantizar unos estándares óptimos de convivencia en la sociedad, por lo cual se hace necesario analizar detalladamente la conveniencia de los cambios pretendidos en cada uno de estos proyectos presentados en el año 2018, para

contrastarlos con nuestro ordenamiento jurídico y poder determinar si los mismos, además de guardar coherencia con nuestra normatividad, responden a las necesidades reales que afronta la administración central frente a este ítem.

#### **4.1. Proyectos de reforma a la justicia presentados en el año 2018**

Durante el año 2018, se presentaron una serie de proyectos de actos legislativos reformativos de la Constitución Política de 1991 que pretendieron implementar cambios en la forma en que se presta el servicio de administración de justicia.

Concretamente, podemos hablar de 2 proyectos de reforma a la constitución que fueron tramitados por el Congreso de la República, en donde ambos se denominaron Proyectos de Actos Legislativos 21 de 2018.

Uno de estos proyectos, fue el presentado por las Ministra de Justicia y del Derecho en conjunto con y la Ministra del Interior, en el cual se efectuó una extensa exposición de motivos centrada en ejes temáticos como la transparencia, la calidad y endurecimiento de la seguridad jurídica en la administración de justicia. (Proyecto Acto Legislativo 21, 2018a)

La otra iniciativa que buscó cambiar la constitución en cuanto el servicio público de justicia, resultó de la acumulación de dos proyectos, siendo el primero el Proyecto de Acto Legislativo 17 de 2018, presentado por el partido Cambio Radical, el cual también se centró en la seguridad jurídica, en el fortalecimiento de la justicia en general y en la intervención para lograr la descongestión del sistema judicial. (Proyecto de Acto Legislativo 17, 2018)

El otro proyecto que fue acumulado con el anterior, fue el Proyecto de Acto Legislativo 22 de 2018 presentado por el partido Centro Democrático, el cual



abordó situaciones como el aumento en las prerrogativas del congreso de la república, la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, la forma de elección de los diferentes magistrados que integran la cúpula de las altas cortes y sus capacidades electivas, entre otros aspectos. (Proyecto de Acto Legislativo 22, 2018)

Los dos últimos proyectos, durante el trámite legislativo fueron acumulados en la comisión primera del Congreso de la República, según consta en actas número 17, 18 y 19 de sesiones realizadas durante los días 10, 16 y 17 de octubre de 2018 respectivamente, lo que dio como resultado el otro Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 abordado en este estudio, cuya ponencia estuvo a cargo de los senadores Paloma Valencia Laserna y Germán Varón Cotrino. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

En este orden de ideas, abordamos los dos proyectos que buscaron reformar la forma en que se prestaba y se desarrollaba el servicio de justicia en Colombia, siendo estos el presentado por las ministras y el acumulado, buscando identificar los puntos en los cuales se centraron las propuestas de modificación.

En este sentido, es necesario profundizar en estas iniciativas legislativas de reforma a la administración de justicia, para identificar, los aspectos esenciales que desde el orden nacional han inquietado a nuestro órgano legislativo, los cuales ya fueron puestas en consideración del Congreso, pero sin salir airoas, con la finalidad de determinar si las mismas eran pertinentes en contraste con nuestro ordenamiento jurídico y la realidad que enfrenta el país en materia de justicia y poder definir los retos que al respecto se deben asumir.

Así las cosas, tras efectuar un estudio de los dos proyectos, los aspectos esenciales que se pretendieron modificar en cuanto al servicio de justicia, identificables en ambas iniciativas legislativas, podemos resumirlos en los siguientes: 1, el límite temporal de la prisión preventiva; 2, la cláusula de

responsabilidad estatal junto al principio de sostenibilidad presupuestal; 3, la sujeción a los pronunciamientos de los altos tribunales; 4, la uniformidad en las líneas decisorias vs la lucha anticorrupción; 5, la descongestión de despachos judiciales; 6, la reforma a la acción de tutela; 7, la exclusión del conciliador de los habilitados para impartir justicia; y 8, la supresión del Consejo Superior de la Judicatura. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

Bajo esta óptica, profundizaremos en cada uno de estos ítems identificados, para concluir sobre su pertinencia y coherencia frente a la promoción de la garantía de una verdadera seguridad judicial, entendida esta como fundamental para establecer pautas de convivencia óptima en la sociedad y propender por la vigencia de un orden justo.

#### **4.1.1. Límite temporal de la prisión preventiva**

En cuanto al Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018 acumulado que tuvo como ponentes coordinadores a Paloma Valencia Laserna, congresista del partido político Centro Democrático y German Varón Cotrino, congresista del partido político Cambio Radical (que en adelante denominaremos como el proyecto de reforma acumulado), en su artículo primero<sup>3</sup> que buscó reformar el artículo veintiocho<sup>4</sup> de nuestra Constitución Política, relativo al derecho a la

---

<sup>3</sup> Indicaba este proyecto más concretamente que, en ningún caso, las autoridades podían detener ni privar de la libertad por causa de deudas, ni imponer penas ni medidas de seguridad imprescriptibles; también que nadie podría ser conminado al encierro por más de un año a causa de la prisión preventiva, salvo las excepciones que determinara la misma ley, pero imponiendo un límite de 18 meses como plazo máximo de encierro. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b, p. 1)

<sup>4</sup> Este artículo menciona que toda persona es libre, y por ende, que nadie puede ser molestado ni en lo personal ni en lo familiar, ni tampoco podrá ser arrestado, ni sometido a detención preventiva, y tampoco podrán registrarse domicilios, sino únicamente en virtud de decisión de una autoridad judicial competente, con acatamiento estricto de la Ley y el debido proceso. Igualmente, contempla este artículo que la persona que haya sido detenida con medida preventiva, debe ser puesta a disposición del juez de control de garantías dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este determine la legalidad de la medida y el

libertad personal, establecía una obligación para el Estado en cuanto se pretendía imponer unos límites temporales para la detención preventiva, la cual no podría superar 1 año o 18 meses en casos especiales. (Senado, 2018d; Constitución,1991)

La anterior medida que se pretendía adoptar, pudo haber sido propicia para buscar evitar el uso excesivo de la detención preventiva, debido a que este es un problema que se ha evidenciado desde hace ya varios años en el sistema judicial penal de Colombia.

En múltiples informes presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se puede evidenciar que Colombia ha sido uno de los países que desde antaño ha protagonizado este escenario, pues incluso para finales de 1997 “(...) tenía un porcentaje de presos sin condena del 45.85%, de una población penal de 43,221 reclusos”. (Comisión Interamericana de Derechos Humano [Comisión IDH], 2013, p. 15)

De conformidad con lo anterior, se entiende entonces que sobre cerca de 19.816 colombianos privados de la libertad se estaba aplicando la medida de detención preventiva de manera innecesaria o inefectiva, lo que termina congestionando el engranaje judicial y carcelario.

Igualmente ha expuesto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) sobre su uso indebido que:

(...) la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad ha puesto particular atención a la situación de las personas detenidas preventivamente en el curso de sus más recientes visitas de trabajo. Así, por ejemplo, en Colombia observó que del total de 113,884

---

procedimiento; y finaliza mencionando que no podrán darse detenciones ni arresto por motivos de deudas, ni podrán imponerse penas y medidas de seguridad imprescriptibles”. (Constitución, 1991, p. 14)

personas privadas de libertad al 31 de diciembre de 2012, el 30% serían presos sin condena. (p. 16)

Del mismo modo, este organismo ha mencionado que un estudio practicado en Colombia en octubre de 2008 concluyó que de alrededor de 69,600 personas que se encontraban privadas de libertad, el 35% eran apenas sindicados, es decir que apenas eran simples acusados. (Comisión IDH, 2013)

Lo anterior, plantea un escenario bastante desalentador en cuanto a la aplicabilidad de medidas como la prisión preventiva, pues nos está mostrando que más de la tercera parte de estas personas fueron puestas bajo arresto con la simple acusación de la comisión de un delito, muchas veces sin verificarse algún material probatorio que justifiquen las medidas.

Sin embargo, lo más preocupante es la utilización de este mecanismo para poder obtener resultados que mostrar a la sociedad, sin cerciorarse realmente sobre la culpabilidad o no de los acusados.

Respecto a lo anterior, menciona la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, que:

Con respecto a Colombia, la Comisión ha recibido información según la cual en este Estado la detención preventiva también es utilizada para “forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos”, razón por la cual “los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia”. Es decir, utilizando la detención como una herramienta de investigación”. (p. 28)

El anterior panorama, resulta inadmisibles desde cualquier óptica un país como el colombiano, que pregona el respeto por la libertad y los derechos inherentes a la condición de ser humano en general.

Sin embargo, podría decirse que no todos los esfuerzos de la administración y el sistema judicial en Colombia han sido en vano, pues se han resaltado algunos avances por parte de las autoridades colombianas en mitigar la utilización indebida de la medida de detención preventiva como medio de investigación que permita acelerar los procesos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH, 2017) manifestó en otro documento denominado *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, que:

A niveles administrativo y judicial, la CIDH observa que diversos Estados han adoptado medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal, tales como: revisión del régimen de prisión preventiva; celebración de audiencias en las cárceles, y realización de acciones para garantizar la celebración de audiencias. Asimismo, han realizado esfuerzos relativos a la celebración de audiencias previas sobre la determinación de la prisión preventiva, y a la aplicación de medidas alternativas (...). De igual forma, a nivel jurisprudencial, la CIDH destaca decisiones de diversos tribunales –de países como Argentina, Colombia, Estados Unidos y Perú– que han representado avances a fin de reducir el uso de la prisión preventiva. (pp. 14-15)

Así las cosas, si bien Colombia ha sido un país que en los últimos años ha desplegado significativos esfuerzos desde las potestades judiciales y administrativas, que se han reflejado en diferentes avances para solucionar esta problemática, el hecho de que se pretenda abordar ésta de manera constitucional, puede representar una evolución significativa que responde a las recomendaciones que a lo largo de los años ha efectuado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para instar a la erradicación del uso

excesivo de la detención preventiva, por lo cual se considera que llevar a rango constitucional esta limitante es una medida totalmente adecuada.

No obstante, es menester aclarar que tal como se puede observar en lo dicho por el Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f.), actualmente el límite temporal de su durabilidad es de 12 meses (en casos normales) y de 24 meses (para casos excepcionales), es decir que la reducción del tiempo que se puede estar en prisión preventiva es para el segundo evento, pues la reforma pretende que solo en casos excepcionales no pueda ser superior a 18 meses.

Lo anterior cobra relevancia, puesto que el mismo documento menciona que, además de los delitos donde opera la justicia penal especializada (como estafa u homicidio agravado), los que traten de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, también se consideran como casos excepcionales, por lo cual se entiende que son estos eventos delictuales los que verán disminuido el tiempo máximo que pueden estar en detención preventiva, lo cual puede no ser tan positivo, pues en lugar de endurecer las sanciones que eviten éste tipo de comportamientos adversos a la moral ciudadana y que afectan gravemente el erario público, se estaría premiando a quienes cometen delitos desde los altos puestos del país y a quienes cometen conductas que alteran gravemente la psiquis de la sociedad como lo es un homicidio agravado.

Entonces, si bien el llamado de la CIDH es para adoptar medidas que ayuden a la disminución de la excesiva utilización de la prisión preventiva, esto no puede ser excusa para permitir mayores beneficios a quienes desfalcan las arcas del país y a quienes cometen delitos que hieren gravemente la psiquis ciudadana.

Es necesario tener una visión más crítica y no tan conveniente para un sector exclusivo, que responda a las necesidades que actualmente tiene el gobierno frente a la lucha contra la corrupción y frente al control de los delitos mas

recurrentes en el territorio nacional, que son los que terminan congestionando el sistema judicial y carcelario con la imposición de medidas preventivas.

Así las cosas, se considera que el hecho de que se pretendiera consagrar este aspecto en nuestra Constitución, es un aspecto de vital importancia para afrontar los retos que presenta la actual administración de justicia, pero la forma en que se pretendió llevar a cabo, en lugar de evitar la incorrecta utilización de la medida de detención preventiva, pudo prestarse para beneficiar a la clase política corrupta, situación que desde todo punto de vista debe evitarse.

#### **4.1.2. A la cláusula de responsabilidad estatal se suma el principio de sostenibilidad presupuestal**

El artículo segundo del proyecto de reforma partidista acumulado<sup>5</sup>, que reformaría el artículo 90 de la Constitución Política<sup>6</sup>, pretendía que fuera el legislador el encargado de establecer los límites a las sanciones económicas que se le puedan endilgar al Estado por algún daño antijurídico ocasionado a un tercero sin justa causa. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b; Constitución, 1991)

El tratamiento legal frente a este aspecto, hasta el momento había sido un desarrollo plenamente jurisprudencial, por ende, si bien no es novedoso (pues

---

<sup>5</sup> Este artículo del proyecto de reforma a la justicia acumulado, mencionaba más precisamente que el Estado colombiano debía responder con su patrimonio por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de sus servidores. Igualmente, contemplaba que la Ley podría establecer límites al monto de esas indemnizaciones y sobre los intereses derivados de sanciones imputadas al Estado. Igualmente, contemplaba la obligación del Estado de repetir contra sus servidores en caso de conductas dolosas y gravemente culposas. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b, p. 2.)

<sup>6</sup> El actual artículo 90 superior, contempla que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, que hayan sido causados por la acción o la omisión de sus autoridades; y menciona, igualmente que, en el caso de ser condenado el Estado por una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, se debe repetir obligatoriamente en contra del funcionario. (Constitución 1991, p. 34)

ya existen unos referentes de indemnización creados por los altos cuerpos colegiados), dado que la jurisprudencia es cambiante y de cierto modo volátil, el elevar tal aspecto a rango constitucional responde a una efectiva garantía por la sostenibilidad presupuestal del país, pues al imponérsele límites legales a los montos que puedan otorgarse por concepto de indemnización, se presentaría mayor seguridad jurídica frente a los ciudadanos que reclaman, y para al Estado, que sabría de antemano cual sería la posible sanción en el evento en que se presente un daño antijurídico imputable a alguno de sus agentes, garantizando de paso la sostenibilidad presupuestal del Estado.

Así las cosas, esta medida que se pretendió aplicar, podría decirse que es adecuada siempre y cuando los desarrollos legales no impongan montos irrisorios por concepto de indemnización otorgables a quienes fueren perjudicados por el Estado, pues esto supondría un menoscabo a los derechos de reparación integral a favor de las víctimas.

#### **4.1.3. Sujeción a la jurisprudencia de las altas cortes**

El artículo 4 del proyecto acumulado<sup>7</sup>, y el artículo 8 del proyecto con ponencia de la Ministra de Justicia y del Derecho y la Ministra del Interior<sup>8</sup> (que en adelante se denominará proyecto ministerial), que en similares términos pretendían modificar el artículo 230 de la Constitución Política<sup>9</sup>, agregaban un

---

<sup>7</sup> Este artículo buscaba adicionar un párrafo al artículo 230 de la Constitución Política, indicando que los jueces en sus decisiones, debían acatar plenamente las sentencias de unificación de las altas cortes de la forma en que lo establezca la norma. Igualmente, indicaba que en todos los casos en que la situación fáctica y jurídica sean iguales, debían ser fallados de la misma forma. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b, p. 2)

<sup>8</sup> Este artículo de la reforma ministerial, pretendía modificar el artículo 230 de la superior, indicando que las decisiones de los jueces, sólo debían estar sometidas al imperio de la ley, mencionando que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina eran criterios auxiliares de la actividad judicial. Sin embargo, agregaba un párrafo que indicaba que todos los juzgadores debían acatar las sentencias de unificación de los altos cuerpos colegiados de Colombia. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 3)

<sup>9</sup> El actual artículo 230 superior, contempla únicamente que los jueces, a la hora de adoptar sus providencias, sólo están sujetos estrictamente al imperio de la ley, siendo la equidad, la



nuevo contenido a este, el cual indicaba ya los juzgadores no solo estarían sometidos al imperio de la Ley, sino que se le otorgaba también un papel más importante a la jurisprudencia, puesto que su acatamiento, en el caso de las sentencias de unificación, sería de carácter obligatorio en semejanza con las leyes propiamente dichas. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b; Constitución, 1991)

En similar sentido, los artículos 12<sup>10</sup>, 13<sup>11</sup> y 14<sup>12</sup> del proyecto de reforma presentadas por las ministras, adicionaban respectivamente unos párrafos a los artículos 235, 237 y 241 de la Constitución Política, relacionados con la función de la unificación de jurisprudencia, los cuales dotaban a la Rama Judicial y sus Altas Cortes de un poder decisorio más vinculante y de cierto modo más importante, dado que para las providencias de los demás jueces de la república serían de obligatorio acatamiento por mandato constitucional. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991)

Se entiende, entonces, que se pretendía revestir de carácter superior una obligación hacia los jueces que antes solo se había desarrollado de manera jurisprudencial, incluyendo en nuestra Constitución Política la obligatoriedad del acatamiento de las decisiones de unificación de los altos tribunales de Colombia, debido a que para nuestra actual carta política, la jurisprudencia

---

jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina, unos criterios auxiliares de la actividad judicial que pueden ser tenidos en cuenta. (Constitución, 1991, p. 90)

<sup>10</sup> Este artículo, buscó modificar el numeral 1 del artículo 235 de la Constitución Política, indicando que la Corte Suprema de Justicia le correspondía actuar como tribunal de casación y de unificación de jurisprudencia de conformidad con los términos fijados por el legislador. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 5)

<sup>11</sup> En similar sentido, este artículo pretendió adicionar un párrafo al artículo 235 de la carta política; era el párrafo dos, el cual otorgaba la posibilidad de que las distintas salas de la Corte Suprema de Justicia, pudieran seleccionar procesos con el fin de unificar la jurisprudencia, conforme los parámetros establecidos por la Ley. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 5)

<sup>12</sup> Este artículo buscaba adicionar varios párrafos al artículo 237 de la Constitución Política, indicando, en cuanto al primero que, con el objetivo de unificar la jurisprudencia, las distintas Secciones del Consejo de Estado estarían facultadas para escoger los procesos de conformidad con los criterios fijados por la normatividad. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 5)

únicamente tiene carácter de fuente auxiliar no obligatoria, lo cual pudo haber traído ciertos beneficios porque tales modificaciones si respondían a los avances que se han dado vía interpretación jurisprudencial, y además, pudo haber generado cierta seguridad jurídica, pues inyectaría en la mentalidad de los operadores legales, la idea de que no se puede decidir de manera contraria a lo ya resuelto en casos similares por estos honorables cuerpos colegiados, dando más peso al respeto de los precedentes.

Sin embargo, se critica que, tal iniciativa, podría decirse que se encontraba permeada por la cultura netamente legalista que desde antaño ha imperado en nuestro sistema jurídico.

En ese sentido, es algo que sin necesidad de incluirlo expresamente en nuestra constitución ya tenía aplicabilidad a través de las nociones de la obligatoriedad frente al respeto de la jurisprudencia de las altas cortes<sup>13</sup>, lo cual debe ser acatado y respetado a plenitud por todos los jueces de la república, así que a pesar de blindarse el papel fundamental que ha adquirido la jurisprudencia en nuestra Constitución, se debe evitar al máximo cualquier reforma que no sea estrictamente necesaria para evitar que nuestra Carta Magna se convierta en una colcha de retazos.

---

<sup>13</sup> (...) todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que, como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. (Corte Constitucional, 2011, p. 25)

#### 4.1.4. Uniformidad en líneas decisorias vs. lucha anticorrupción

El artículo 7 del proyecto de reforma acumulado<sup>14</sup>, que buscó reformar el artículo 233 superior<sup>15</sup>, en similares términos al proyecto de reforma con ponencia de la Ministra de Justicia y del Derecho y la Ministra del Interior que en el artículo 11 proponen una extensa modificación<sup>16</sup>, aumenta el periodo de función de los magistrados de las Altas Cortes, esto es, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado, a doce años, pero, por el contrario, el de las Ministras plantea la continuidad de un periodo de 8 años,

---

<sup>14</sup> Este artículo, se planteó modificar el artículo 233 de la carta superior, expresando que los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado debían ser seleccionados para periodos únicos de 12 años sin el beneficio de la reelección, manifestando además que solo debían permanecer en el ejercicio de sus cargos mientras ejerzan sus funciones con buena conducta, presenten buenos rendimientos y no estuviesen en edad de retiro forzoso. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b, p.3)

<sup>15</sup> El actual artículo 233 superior, nos indica que los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado son elegidos para períodos individuales de ocho años, no gozan del beneficio de la reelección y solo pueden permanecer en el cargo siempre y cuando se evidencie buen comportamiento, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso. (Constitución, 1991, p. 91)

<sup>16</sup> En cuanto al artículo 11 de la reforma ministerial, que pretendió una amplia modificación del artículo 233 de la Constitución Política, manifestaba que los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado, iban a ser elegidos para desempeñar por un lapso de ocho años si posibilidad de reelección, y que igualmente solo podrían permanecer en ejercicio e funciones siempre y cuando se desplegara un buen desempeño y no se estuviese en la edad de retiro forzoso. Sin embargo, también planteó una serie de cambios adicionales, siendo estos: 1. La posibilidad de suspender a los magistrados en sala plena, cuando su conducta menoscabe la confianza pública de estas corporaciones; 2. Que los magistrados de las altas cortes no podrían recomendar a personas para ser nombradas o contratadas por otras entidades del orden nacional ni por los órganos de control; 3. Planteaba que, a excepción de los empleados de carrera, las entidades que tuviesen como titular a personas postuladas o designadas por las altas cortes, no podía nombrar o contratar a personas con parentesco hasta el cuarto grado grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o que estén ligadas por matrimonio o unión permanente con los Magistrados de la Corporación a cargo de la designación o postulación; 4. Buscaba que los magistrados de los altos cuerpos colegiados de Colombia no pudiesen litigar ante la jurisdicción en la que ejercieron la magistratura, ni tampoco podrían aceptar cargos en la rama ejecutiva dentro de los próximos cuatro años; 5; finalmente, buscó modificar la forma en que se ejerce las elecciones que están a cargo de las altas cortes, modificando las mayorías para decidir, el quorum, y el periodo de ejercicio de los presidentes de la corporación, que propusieron fuera de 2 años. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p.4)

lo cual puede verse desde dos ópticas. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b; Constitución, 1991)

Por un lado, el que se aumente el periodo de función a 12 años podría entenderse como algo positivo porque garantizaría un mayor tiempo en cuanto a la durabilidad y, por consiguiente, en cuanto a la uniformidad, de las líneas decisorias que tienen estos diferentes cuerpos colegiados, lo cual permite que se puedan reforzar posturas para evitar que nuevos togados de turno cambien la línea interpretativa que se venía aplicando.

Lo anterior, ocurrió con la Corte Constitucional, en donde, después de haber salido del cargo el magistrado Gabriel Eduardo Mendoza, quien siendo el ponente de la Sentencia C-041 de 2017 había finalizado la práctica de la tauromaquia en el territorio colombiano y las corridas de toros por ser considerado un acto de maltrato animal, ingresó como su sustituto el magistrado Antonio José Lizarazo, quien siendo el ponente del Auto 547 de 2018, declara la nulidad de la sentencia C041 de 2017 y revive estas prácticas, situación que termina generando una inestabilidad y una confusión para los operadores jurídicos, pues no se sabe a ciencia cierta cuál va a ser la jurisprudencia que deberá tenerse en cuenta para la aplicación de algún caso en concreto. (Semana, 2017; El Espectador, 2018)

Por otro lado, la reforma que pretendía el artículo 233 constitucional, también pudo haber resultado perjudicial, pues pudo generar lo que se ha denominado coloquialmente como quedar atornillado en el poder; a pesar de que también se plantea la prohibición de la reelección, el durar 12 años en un cargo puede conllevar a la inadecuada utilización de las facultades que él mismo otorga, como sucedió en el afamado caso del cartel de la toga, en donde se usaron las influencias para la comisión de actos delictivos que terminaron quebrantando la seguridad pública y la administración de justicia del país; (Ramos, 2018; El Tiempo, 2018)

Es por esto, que resulta totalmente necesario controlar detalladamente la probidad y honorabilidad de las personas que entran a estos altos cargos, pues el cumplir los requisitos académicos y profesionales no garantiza que se cumplan los requerimientos de honradez y respeto por la función pública, que estos cargos requieren.

No obstante, se comparte más la postura que se planteaba en el proyecto de reforma ministerial, porque éste desarrollaba un contenido más adecuado para los retos que sobre la lucha contra la corrupción se han venido mencionando.

Así, si bien ambos agregaban la posibilidad de suspender a los magistrados del cargo cuando sus comportamiento o despliegue de funciones infrinja en gran medida la confianza de la ciudadanía en la institución, lo cual hubiese resultado bastante benéfico (porque reforzaría la idea pública de la correcta administración de justicia y el interés por mejorar el funcionamiento de estas instituciones), el proyecto con ponencia de las Ministras era más garantista, puesto que en su artículo 11 establecía con claridad la prohibición de contratar o recomendar a personas para cargos en otras instituciones, pudiendo ser sancionada tal conducta con la destitución, además que también contemplaba la prohibición de establecer vínculos contractuales con personas que ostente algún grado de parentesco por consanguinidad, afinidad, civil, o con personas casadas o en unión permanente con los Magistrados, lo que es positivo para menguar la designación de cargos para el pago de favores políticos. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a)

También, este artículo 11 conservaba el texto original del primer inciso del artículo 233 de la carta magna colombiana, sobre la prohibición del beneficio de la reelección de los magistrados de las altas corporaciones judiciales, situación que debe perdurar para garantizar el buen funcionamiento de la corporación. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a)

Las anteriores medidas, eran más aptas y reflejaban un compromiso real por intentar erradicar las prácticas corruptivas en la función administrativa, en especial los que ostentan los más altos de la esfera del poder público, pues según se puede observar en la exposición de motivos del proyecto de reforma a la justicia presentado por las Ministras, esta idea del endurecimiento del régimen de inhabilidades de los magistrados de las Altas Cortes, surgió en una serie de encuentros sostenidos entre los magistrados y ellas en donde “(...) se discutió la necesidad de incorporar un marco fuerte de inhabilidades, con los objetivos de evitar incentivos perversos en el ejercicio de las facultades electorales que conserven las cortes (...)”. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 21)

Por otro lado, el artículo 3 del proyecto con ponencia de las Ministras<sup>17</sup>, que reformaría, por un lado, el inciso quinto, y por el otro, el inciso sexto del artículo 126<sup>18</sup> de nuestra carta fundamental, disponía que en adelante, la inhabilidad para algunos cargos públicos de alto rango del Estado, para ser nominado a algún otro cargo de alto rango o participar en elecciones populares, ya no sería de 1 año, sino de 4, propuesta que su perfila como positiva, porque de

---

<sup>17</sup> Este artículo, propuso la modificación de los incisos quinto y sexto del artículo 126 de superior, indicando que, aquellas personas que hayan ejercido algún cargo en propiedad como Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Directivo de la Rama Judicial, Gerente de la Rama Judicial, Miembro de la Comisión de Carrera Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil, no tendrían derecho a postularse para una nueva elección para ocupar posteriormente ese mismo puesto, y además, les queda prohibido ser nominados para algún otro cargo de estos, así como tampoco podrá ser elegido a un cargo de elección popular, salvo cuando transcurran cuatro años después de haberse desvinculado del cargo. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 2)

<sup>18</sup> La actual Constitución Política establece que aquellas personas que hayan trabajado en propiedad como Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil, no podrá aspirar a una reelección para el mismo puesto, ni podrá ser postulado ni elegido para otro de estos cargos, e igualmente tiene vedado aspirar a cargos de elección popular, con la excepción de haber transcurrido un año después de terminar funciones. (Constitución, 1991, p. 55)

materializarse, podría garantizar que las personas que ocupan los cargos de estas altas esferas del poder público, no se perpetúen en el poder y permitiría de paso que nuevas personas, con nuevas ideas, puedan llegar a ocupar estos cargos, lo que podría verse reflejado en el aumento de la confianza pública hacia nuestras altas corporaciones.

Así las cosas, la medida que se planteaba si presentaba una ayuda relevante a la lucha contra la corrupción, la cual es una insignia que como ya se ha dicho, debería asumir todo el gobierno nacional para que los colombianos recuperen la confianza en sus instituciones.

Otra propuesta de modificación apta para la lucha contra anticorrupción que se perfiló durante el año 2018, es la que planteaba el artículo 15 del proyecto de reforma bipartidista<sup>19</sup>, pues contemplaba la adición de un inciso al artículo 267 de nuestra Carta Superior cuyo contenido establecía que la función de la Contraloría General de la Nación recaería sobre cualquiera que administre recursos públicos, incluso, para quienes fueren aforados constitucionales, lo cual representaba un buen avance en la protección de los recursos del Estado, y de paso, buscaba garantizar la transparencia de los funcionarios públicos en cuanto a la administración de nuestros recursos, dado que ya no podrían usar el fuero constitucional como escudo que sirva para evadir responsabilidades por irregularidades en la administración de dineros de carácter público.

---

<sup>19</sup> Este artículo, planteaba la adición de un nuevo inciso para el artículo 267 de la carta política, indicando que la vigilancia de la gestión fiscal de Colombia, que es desplegada por la Contraloría General de la República, sería también aplicada a la función administrativa de cualquier Entidad del Estado que maneje recursos del erario público, incluso si las personas encargadas de esto son aforados constitucionales. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b, p. 7)

El artículo 17 del proyecto de reforma bipartidista<sup>20</sup>, al igual que el artículo 27 del proyecto de reforma ministerial<sup>21</sup>, también presentaba algunas propuestas de modificación que podría decirse, eran adecuadas teniendo en cuenta la necesidad de abordar estrategias para la eliminación de las prácticas corruptivas en Colombia, que como se ha podido evidenciar, es uno de los puntos arquimédicos de las reformas presentadas durante el año 2018. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

Al respecto, ambos planteaban llevar a la Constitución la prohibición del que el Procurador General de la Nación pueda ser reelegido, lo cual evitaría amañamientos en el poder que puedan conllevar a subjetivar los intereses del cargo; además proponía también que su elección se efectuase con ocasión a una listado de posibles elegibles, pero que fuese conformada por una rigurosa convocatoria pública, lo cual avala aún más la transparencia y la idoneidad de las personas que lleguen a ocupar el cargo, como también propende por evitar que sea simplemente una designación que responda a algún interés político. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

Pero, lo que generaba ciertas dubitaciones negativas de ambas reformas, es que planteaban que la elección la continuaría efectuando el Senado; la razón de este reproche, estriba en que esta es una corporación de carácter político,

---

<sup>20</sup> Este artículo, planteó la reforma del artículo 276 de superior, estableciendo que el Procurador General de la Nación debía ser elegido por el Senado de la República, para el ejercicio del cargo durante un lapso de cuatro años, pero de una lista de elegibles que sería conformada mediante una convocatoria pública, con fundamento en lo reglado en el artículo 126 constitucional, indicando con claridad que quien lo ostente, no tendrá derecho a ser reelegido al vencimiento del periodo. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b, pp. 7-8)

<sup>21</sup> En relación a este artículo, se entiende que buscaba la inserción de un nuevo inciso al artículo 350 fundamental, manifestando que La ley de apropiaciones también debía aumentar los recursos destinados a la Rama Judicial en una cantidad mayor o igual al porcentaje que se definiría cada cuatro años en el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo una excepción consistente en que por petición del Gobierno Nacional y una mayoría calificada en ambas cámaras apruebe lo contrario, habiéndose escuchado previamente a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, pp-12-13)



por lo cual su designación, por más que se haga mediante concurso de méritos, no puede estar supeditada a mayorías políticas que en ultimas llevarían al cargo a quien responda por sus intereses y no a los mandatos dados por nuestra Constitución; en ese sentido, se considera que se debería replantear esta situación, y buscar dejar la elección a cargo de otra institución que no esté ligada directamente a ningún partido político. (Cardona, 2018)

Por otro lado, el artículo 6 del proyecto de reforma ministerial<sup>22</sup>, que pretendió cambiar el artículo 175 de la carta política<sup>23</sup>, también generaba una percepción ambivalente, pues puede interpretarse en su sentido literal que el Senado ya no podría destituir a quienes se le adelante un juicio político, sino únicamente poner el caso bajo el conocimiento del tribunal de cierre de la jurisdicción ordinaria y proceder con la separación de las funciones, escenario que pudo haber sido un blindaje para ellos, en cuanto que los mismos seguirían en sus cargos hasta que se adopte una decisión. (Proyecto de Acto Legislativo, 2018a; Constitución, 1991)

---

<sup>22</sup> En cuanto a este artículo, encontramos que buscaba modificar el artículo 175 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que, en adelante, los juicios políticos que se desarrollaran por el Senado, deberían observar algunas reglas, siendo estas que el acusado queda de facto suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida por la Cámara de Representantes y que si la acusación fuese por indignidad por mala conducta, el Senado podría proceder con la destitución del cargo, y finalmente, contemplaba que si la acusación se refiere a delitos, el Senado solo podía declarar si hay o no lugar a efectuar un seguimiento y, para posteriormente ponerlo a disposición de la Corte Suprema. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, pp. 2-3)

<sup>23</sup> Actualmente, la constitución contempla que los juicios que se surtan ante el legislador, se deberán tener en consideración reglas como que: "1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida. 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena. 3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. 4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes". (Constitución, 1991, p. 71)

Por otro lado, también podría entenderse como algo positivo teniendo en cuenta que este cambio respondía a la intención de la eliminación de las potestades jurisdiccionales del senado (lo cual refuerza el principio de separación de funciones) y que este cuerpo legislativo continuaría facultado para ejercer el juicio político con el cual se busca la desvinculación del cargo, enfatizando en que, de conformidad con la Corte Constitucional esta no es una potestad jurisdiccional penal, motivo por el cual la medida podría resultar coherente con nuestro ordenamiento jurídico. (Corte Constitucional, 1999)

Dando peso a lo anterior, también pudo haberse concebido como algo benéfico teniendo en cuenta que en la práctica suele suceder que la figura se utilizaba inadecuadamente, quedando de cierto modo impune cualquier delito cometido por altos funcionarios de la esfera pública.

Lo anterior, es referenciado por Gómez y Farfán (2015), en su artículo *El fuero de investigación y juzgamiento penal de altos funcionarios del estado*, al explicar la relación entre el fuero y la impunidad en los juicios políticos, también denominados *impeachment*, anotando que:

Se refiere el impeachment a los procesos que por responsabilidad de tipo político se contemplan contra el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, del consejo de estado y contra el Fiscal general de la nación (artículos 174 y 178 numeral 3.º de la constitución nacional). Es de anotar que la acusación de tales funcionarios por parte de la cámara de representantes ante el Senado, constituye un requisito de procedibilidad para que pueda adquirir competencia la sala penal de la corte suprema de justicia por la comisión de delitos que tengan asignada pena privativa de la libertad, pues el Senado es la entidad competente para

declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa por tales delitos (artículo 175 numeral 3.º de la constitución). (pp. 126-127)

Bajo este criterio, el nuevo planteamiento pretendido en la reforma, suponía que para destituir por indignidad, en cualquier caso que se presente la comisión de un delito, cualquiera sea su índole, debía ser puesto bajo el conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, garantizando así que el caso fuese conocido por la justicia directamente y pudiese ser juzgado bajo el mismo raso que el resto de los colombianos, medida que pudo servir tanto para reafirmar la lucha contra la corrupción como para mejorar la actividad que ejercen los funcionarios de las altas esferas públicas del país, conforme a las prácticas correctas del derecho, buscando como consecuencia connatural la recuperación de la confianza pública por parte de la ciudadanía.

El artículo 9 del proyecto a cargo de las ministras<sup>24</sup>, que buscó reformar el artículo 231 constitucional<sup>25</sup>, traía consigo una omisión que pudo resultar riesgosa y contraria a la lucha contra la corrupción, pues si bien proponía que los magistrados de las altas cortes fuesen elegidos por la Comisión de Carrera de Judicial, que sería la entidad que frente a esta función reemplazaría al Consejo Superior de la Judicatura, omitió mencionar que la lista de los 10 elegibles se conformara mediante convocatoria pública, lo cual puede dar a entender que esa lista podría ser escogida al arbitrio de la Comisión de Carrera Judicial, tergiversándose así la finalidad de la lucha contra la corrupción, pues

---

<sup>24</sup> En cuanto a este artículo, encontramos que pretendió modificar el artículo 231 de la carta superior, en cuanto a establecer que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado debían ser seleccionados agotando previamente una audiencia pública, de una lista de diez elegibles que fuese remitida por la Comisión de Carrera Judicial. Transcurridos quince días después de la elección, la Sala Plena de la Corporación debía realizar otra audiencia pública para la ratificación y proceder con la posesión del cargo. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 3)

<sup>25</sup> El artículo 231 constitucional, establece que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. (Constitución, 1991, p. 90)

esta situación podría haberse usado para el pago de favores políticos. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991)

El artículo 10 del proyecto de reforma ministerial<sup>26</sup>, que pretendió modificar el numeral 4 del artículo 232 de nuestra carta magna<sup>27</sup>, vigorizaba los requisitos que deben presentar quienes buscaran acceder a los puestos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, estableciendo requisitos más rigurosos, tales como más años de experiencia y otros aspectos adicionales a tener cuenta que la reforma bipartidista no contempla, tales como que “(...) mínimo cinco años deberán corresponder al ejercicio del cargo de juez o magistrado, en cualquier tiempo”. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 4)

Este cambio que se quiso instaurar, si pudo haber hecho más garantista la función que ejercen estos magistrados y consejeros, pues buscaba que quienes pretendieran acceder a estos altos cargos de la esfera pública, fuesen realmente idóneos para la obligación a desempeñar.

Sin embargo, se debe instar por la adopción de medidas que además de evaluar la idoneidad en cuanto a aspectos académicos y experienciales, evalúen la honorabilidad y probidad que puedan tener para ocupar un cargo de tan vital importancia para nuestro país.

---

<sup>26</sup> Frente a este artículo, tenemos que buscó modificar el numeral 4 del artículo 232 de la carta fundamental, definiendo que los requisitos para ser magistrados de las altas cortes, siendo estos “El haber desempeñado, durante veinte años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la experiencia deberá ser afín al área de la magistratura a ejercer, y como mínimo cinco años deberán corresponder al ejercicio del cargo de juez o magistrado, en cualquier tiempo”. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018<sup>a</sup>, p. 3-4)

<sup>27</sup> La actual carta magna de Colombia, contempla que para ser magistrado se requiere, entre otras cosas, el haber laborado, durante mínimo diez años, en cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, por el mismo tiempo la profesión de abogado, o como catedrático universitario en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. (Constitución Política, 1991, p. 90)

En este sentido, la reforma que planteaban las ministras si enarbolaba en mayor medida la bandera de la lucha contra la corrupción.

En cuanto a la reforma que se buscó en el artículo 16 del proyecto de las ministras<sup>28</sup>, al artículo 239 de la Constitución Política<sup>29</sup>, se hace la apreciación de que si la idea era dotar de idoneidad y más confiabilidad a las altas cortes, era necesario que la elección, en este caso de los magistrados de la Corte, se propusiera en adelante por listas que se conformen tras un concurso público de méritos y no que puedan ser conformadas al arbitrio del presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991)

---

<sup>28</sup> Con relación a este artículo, tenemos que pretendió la modificación del artículo 239 fundamental, el cual contemplaba que la Corte Constitucional debía tener un número impar de miembros según lo determinara el legislador. Además, decía que su integración dependía de la designación de los magistrados; que estos serían elegidos por el Senado de la República para períodos de ocho años, de las ternas que fuesen remitidas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; establecía la prohibición de la reelección para Los Magistrados de la Corte Constitucional; debiendo realizarse audiencia de ratificación dentro de los 15 días siguientes. (Proyecto Acto Legislativo 21, 2018a, pp. 5-6)

<sup>29</sup> La actual Constitución nacional, contempla que la máxima interprete de nuestra carta superior, debe tener un número impar de miembros que determine la ley, y para su integración, debe tenerse en cuenta la especialidad. Así mismo, los Magistrados de la Corte Constitucional deben ser elegidos por el Senado de la República por lapsos de 8 años, de las ternas presentadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, estableciendo la prohibición de la reelección. (Constitución, 1991, p. 93)

Frente al artículo 17 del proyecto de reforma ministerial<sup>30</sup>, que pretendió la modificación del artículo 249 de la superior<sup>31</sup>, se presentaba la misma inconformidad que con el artículo 16 antes abordado, pues si bien la elección del Fiscal General de la Nación que está a cargo de la Corte Suprema de Justicia se hace con una lista de elegible propuesta por la presidencia, se cree que es necesario que igualmente esa lista sea conformada por un concurso de méritos previamente surtido. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991)

Esta modalidad de selección, plantea mayor observancia de principios constitucionales y más rigurosidad en cuanto al control disciplinario, lo cual ayudaría a garantizar que quienes funjan en estos puestos, además de ser idóneos, no respondan a los intereses del turno de gobierno, sino a los intereses generales del Estado (el pueblo) y bajo el imperio de las leyes.

---

<sup>30</sup> En cuanto a este artículo, que buscó modificar el artículo 249 fundamental, establecía que la Fiscalía General de la Nación debía estar compuesta por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine el legislador. Igualmente, contemplaba que el Fiscal General sería electo solo para períodos de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de la terna que le sea enviada por la presidencia, estando vedado el derecho a la reelección. También, pretendía que para ser Fiscal General de la Nación, debían haber desempeñado, durante por lo menos veinte años, algunos cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o el ejercicio de la profesión de abogado o de la cátedra universitaria por el mismo tiempo. Se planteaba la realización de audiencia pública para la ratificación del cargo. También, indicaba que la Fiscalía es parte de la rama judicial y que tendría autonomía para administrarse y manejar su presupuesto. Contemplaba que el periodo de gobierno sería el mismo que de los gobiernos de turno. Para su elección, que era necesario que la presidencia en posesión, enviara la terna a la Corte Suprema de Justicia a más tardar el 15 de agosto. El tribunal de cierre de la justicia ordinaria, debía elegir al Fiscal General de la Nación dentro del mes siguiente, y en caso de no darse la elección este término, el Presidente de la República tiene la potestad de escoger al Fiscal General. (Proyecto Acto Legislativo 21, 2018<sup>a</sup>, p. 12)

<sup>31</sup> Actualmente, nuestra carta superior contempla que la Fiscalía General de la Nación debe estar compuesta por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley. También, que este debe ser seleccionado por periodos de años por la Corte Suprema de Justicia, de las tres opciones que envíe el presidente, sin tener derecho a la reelección. Además, indica que los postulantes deben tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema. Finalmente, nos esclarece que la Fiscalía General de la Nación hace parte de la rama judicial y goza de total autonomía administrativa y presupuestal. (Constitución, 1991, pp. 99-10)

El artículo 27 del proyecto de origen ministerial<sup>32</sup>, con el que se intentó la reforma del artículo 276 constitucional<sup>33</sup>, establecía algunos cambios positivos para la lucha contra la corrupción, pues de haber salido abantes, la elección del Contralor General de la Nación ya no se haría por una terna enviada por la Corte Constitucional, el Presidente de la República y el Consejo de Estado, si no por una lista conformada en concurso de méritos, reafirmando esa intención de escuchar el llamado que efectuaron los colombianos que votaron por la Consulta Anticorrupción. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991; Hernández, 2019)

Por último, en cuanto a la lucha anticorrupción, el artículo 25 a cargo de las ministras<sup>34</sup>, pretendía una segunda modificación al artículo 266 superior en su inciso primero<sup>35</sup>, el cual disponía que el Registrador Nacional del Estado Civil no sería elegido por el presidente de la Corte Constitucional, sino por el

---

<sup>32</sup> En cuanto a este artículo, que buscó modificar el artículo 276 de nuestra carta política, proponía que el Procurador General de la Nación fuese elegido por el Senado de la República, para lapsos únicos de 4 años, el cual sería seleccionado de una lista de elegibles estructurada por concurso de méritos, con fundamento en lo consagrado en el artículo 126 superior, sin derecho a la reelección. Transcurridos 15 días, debía celebrarse audiencia pública para la confirmación del cargo por mayoría simple, so pena de no adquirir los derechos. El tiempo que fungirá se somete al periodo institucional. (Proyecto Acto Legislativo 21, 2018a, p. 12)

<sup>33</sup> El artículo 276 fundamental, dispone que el Procurador General de la Nación debe ser seleccionado por el Senado, por máximo 4 años, de un grupo de tres candidatos conformados por decisión del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Constitución, 1991, pp. 113-114)

<sup>34</sup> Este artículo, pensó la modificación del inciso primero del artículo 266 de la carta máxima, indicando que el Registrador Nacional del Estado Civil debía ser escogido por el legislador, de una lista de elegibles estructurada mediante convocatoria pública. Su función se cumplirá en 4 años y los requisitos para participar son los mismos que los exigidos para las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia; además, contemplaba como prohibición haber ejercidos cargos políticos en el año anterior. Igualmente, contemplaba la obligación de realizar audiencia pública para la ratificación del cargo, como requisito para adquirir derechos.”. (Proyecto Acto Legislativo 21, 2018a, p. 11)

<sup>35</sup> El actual artículo 266 que fue modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2003, contempla que el Registrador Nacional del Estado Civil debe ser escogidos por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, a través de concurso de méritos, el cual se seleccionara por periodos de 4 años, debiendo ostentar las mismas calidades que Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, estándoles prohibido haber participado en el año anterior en algún cargo político. (Constitución, 1991, pp. 110)

Congreso, situación que no se considera conveniente. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991)

Lo anterior, a razón de que el Congreso es un plantel de carácter Político, por lo cual la elección del Registrador estaría cargada de un componente altamente parcializado; en cambio la Corte, cuyos miembros no son de carácter político ni de elección popular, generan la idea de una mayor garantía en cuanto a la neutralidad que pueda tener una persona tan importante para el país, cuya función (entre otras), es precisamente la de dirigir y organizar lo atinente a las elecciones de cargos públicos, garantizando de cierto modo que su elección no se vea supeditada a los favores políticos que quieran los partidos que se encargaron de su escogencia.

Entonces, si bien hay medidas de ambos proyectos que resultan más que idóneas, necesarias para intentar erradicar la corrupción de nuestros funcionarios e instituciones públicas, hay otras que merecen ser reanalizadas para evitar incurrir en la adopción de medidas que terminen favoreciendo su proliferación.

#### **4.1.5. Descongestión de despachos judiciales**

El artículo 18 del proyecto acumulado<sup>36</sup>, que adicionaba un párrafo al artículo 277 de la Constitución Política<sup>37</sup>, creaba y les otorgaba ya no solo

---

<sup>36</sup> En cuanto a este artículo, encontramos que buscó la adición de un párrafo al artículo 277 constitucional, manifestando que los procuradores judiciales estarían facultados para administrar justicia transitoriamente según lo definiera la misma norma, buscando proveer una ayuda a la descongestión judicial. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018d, p. 8)

<sup>37</sup> Esté artículo, contempla las funciones constitucionales otorgadas al Procurador General de la Nación, siendo estas “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. 3. Defender los intereses de la sociedad. 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones



funciones de vigilancia y control a los procuradores judiciales, sino que, además, los facultaba para administrar transitoriamente justicia (sin definir claramente el alcance de tal potestad), con el objetivo de descongestionar los despachos judiciales. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018d; Constitución Política, 1991)

Esta propuesta, ameritaba un poco más de precisión, porque los Procuradores Judiciales fueron creados esencialmente para ejercer “(...) funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos (...)” (Decreto Ley 262 de 2000)

Lo anterior, quiere decir que su participación se encuentra limitada a los procesos judiciales o administrativos y a una mera intervención que propenda por la salvaguarda de los derechos de los procesados.

Entonces, si la descongestión se pretendía aplicar únicamente en procesos de carácter disciplinarios la medida es idónea y contra ella no hay objeción alguna; pero, dado la omisión que al respecto hace la reforma, no se puede determinar si dicha descongestión aplicaría también en otras especialidades, evento en el cual si se generaría un reproche, porque la solución de las controversias judiciales dependen de conocimientos específicos según la especialidad que se esté tratando, siendo entonces incorrecto otorgarle, verbigracia, un caso de inasistencia alimentaria (que requiere conocimientos concretos en familia) o de pertenencia (que es netamente del ámbito civil) a una persona cuyas capacitaciones han sido relacionadas con la función disciplinaria.

---

correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso. 9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria. 10. Las demás que determine la ley. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias”. (Constitución, 1991, p. 114)

Hubiese sido una medida idónea, pero requería de mayor especificidad para poder determinar el alcance de la descongestión judicial que se planteaba.

#### **4.1.6. Reforma a la acción de tutela**

El artículo primero del proyecto de reforma ministerial<sup>38</sup>, planteaba una reforma al artículo 86 que regula la acción de tutela, la cual podría decirse que es una de las principales causantes de la congestión judicial que se padece en Colombia. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991; Lalinde, s.f.)

Como bien se abordó anteriormente, la acción de tutela se puede interponer ante cualquier juez, pues todos los de la república, además de ser jueces de su especialidad, también son jueces de carácter constitucional, lo que conlleva a que la congestión no se concentre en alguna especialidad en concreto, sino en todo el sistema judicial.

Según la exposición de motivos, donde se justificaba la pertinencia de estos cambios a la acción de tutela, eran 4 los aspectos que se pretendían intervenir directamente:

(...) en primer lugar, se exigirá que quien ejerce la acción de tutela esté legitimado para hacerlo, evitando de esta manera el abuso de esta acción. En segundo lugar, se permitirá a la ley establecer términos de

---

<sup>38</sup> En relación con este artículo, encontramos que buscaba la modificación del artículo 86 de la Constitución Política, indicando que los legitimados para interponer acción de tutela, debían hacerlo ante la jurisdicción que resultare competente, teniendo en cuenta sus especialidades. Mencionaba que la protección se basaría para que cese la vulneración en sí. La decisión sería igualmente de inmediato cumplimiento, pero debiendo apelarse ante el superior competente. Además, conservaba el carácter excepcional de la acción de tutela. Finalmente, mencionaba que sería la Ley la encargada de definir la procedencia de la tutela contra particulares. Este artículo, también incluía un párrafo, que avalaba al legislador para definir temas relacionados con la procedibilidad de la tutela contra sentencias judiciales. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 1)

caducidad de la tutela, impidiendo que esta sea presentada tardíamente, con lo cual se amenazan los derechos y las expectativas legítimas formadas por quienes son demandados o afectados por la demanda. En tercer lugar, se permitirá también a la ley establecer reglas de competencia por la materia, para que los jueces se especialicen en determinados asuntos de tutela. Por último, se dará potestad a la ley para reglamentar varios aspectos de la tutela contra providencias judiciales, estableciendo causales estrictas e impidiendo que la tutela se convierta en una tercera o cuarta instancia del litigio. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 68)

Esta propuesta de reforma, generó ciertas inconformidades, específicamente en el segundo y el tercer planteamiento; este último, buscaba que las acciones de tutela, según cual fuese el asunto objeto de amparo, se interpusieran ante el juez que resultase competente, lo cual lleva a pensar que, o se creaba una línea de jueces exclusivos para los diferentes asuntos de tutela, los cuales se dividirán dependiendo del objeto de la tutela, es decir, en juez constitucional laboral, juez constitucional civil etc., o que los jueces ya existentes en sus respectivas especialidades, deberían conocer únicamente las tutelas que tengan relación directa con sus materias.

Esta incógnita la esclarece la exposición de motivos de la Reforma en referencia, en donde se menciona claramente que lo pretendido es:

(...) establecer que la tutela debe presentarse ante el juez de la jurisdicción y especialidad que corresponda con el asunto objeto de amparo. Así, por ejemplo, un asunto laboral que se desee revisar por medio de la acción de tutela, se tendría que presentar ante los jueces laborales. (Proyecto de acto Legislativo 21, 2018a, p. 76)

El problema de este planteamiento, es que, si bien pudo resultar benéfico, dado que serían los jueces que ya están relacionados con cierta materia, los

que resolverían la vulneración, presumiéndose una solución más adecuada, lo cierto es que planteaba una congestión judicial en ciertos despachos de ciertas especialidades.

Por ejemplo, en Colombia las acciones de tutela que se presentan por vulneración al derecho a la salud son demasiadas, tanto así que en el año 2015, cada 3.5 minutos se presentaba una acción de tutela por este concepto, las cuales según este supuesto, deberán ser conocidas exclusivamente por la especialidad laboral o administrativa, situación que resultaría totalmente abrumadora para estos despachos, pues bien se mencionó, estas son de las clases de tutelas que más proliferan en la actualidad, surgiendo así una situación problemática para la correcta administración de justicia. (Defensoría del Pueblo, 2016)

La situación no ha cambiado mucho, pues entre 2019 y 2021 “(...) la Corte Constitucional recibió 330.535 tutelas pidiendo la protección del derecho a la salud. Es el segundo derecho más tutelado, después del derecho de petición, que registra 408.933 tutelas para el mismo periodo”. (El Tiempo, 2021, párr. 1)

Bajo este entendido, se considera preferible dejar lo atinente a la acción de tutela tal como se encontraba, pues así se garantizaría que, dado el supuesto, jueces que de aplicar lo pretendido por esta reforma, no recibirían por su especialidad, muchas acciones de tutela, puedan coadyuvar con la solución de estos derechos fundamentales vulnerados que serían de otros despachos, para lo cual ya hay suficiente doctrina y jurisprudencia que enriquece el conocimiento de los jueces sobre la forma de proteger las prerrogativas fundamentales en general.

Se cree entonces, que la consecución de ese criterio de especialidad en la acción de tutela, también se podía lograr estableciendo políticas de capacitación a los operadores judiciales, en donde se refuercen los temas relacionados con la acción de tutela de otras materias, o mediante la creación

directa de una nueva especialidad jurisdiccional, con sus propios juzgados y tribunales.

En cuanto al segundo planteamiento presentado en el artículo primero del proyecto de reforma propuesto por las ministras, el párrafo que se insertaría al artículo 86 superior con esta reforma, planteaba que, mediante la Ley, se “(...) reglamentará el procedimiento para los casos en que la acción de tutela se ejerza contra providencias judiciales, incluyendo el término de caducidad, la competencia, las instancias y las causales de procedibilidad” (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 76)

Por un lado, aludiendo al tema del límite temporal y las causales de procedibilidad, se considera que era totalmente contraproducente al fin constitucional de la acción de tutela, porque la interposición de esta no debe estar supeditada a un límite de tiempo, sino que tal como en la actualidad lo ha estructurado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe responder a la situación fáctica que se circunscribe a cada caso en particular; así, independientemente del tiempo en que se hubiese iniciado la vulneración del derecho fundamental y el momento de presentarse la acción, si al instante de poner la situación bajo conocimiento del juez de tutela continúa tangente el menoscabo de la prerrogativa superior fundamental, este deberá dar solución pronta y oportuna a quien viese sus derechos vulnerados; por el contrario, si tras presentar la acción se puede evidenciar que a pesar de que la persona si haya sufrido algún menoscabo, si en la actualidad ya no se encuentra surtiendo efectos tale flagelos, el juez de tutela consideraría que éste es un hecho superado, por lo cual la pretensión de la misma no saldría avante. (Corte Constitucional, 1993)

Reforzando lo anterior, también se conciben como innecesario, debido a que estos parámetros ya fueron establecidos por la jurisprudencia, denotándose así esa tradicional tendencia legalista que tanto ha imperado en Colombia,

según la cual toda reglamentación tiene que codificarse o estar plasmada directamente en una Ley, implicando un desgaste adicional que resulta excesivo, porque bien se sabe que la jurisprudencia de las Altas Cortes tiene efectos totalmente vinculantes para todos los jueces de la república.

En últimas, se insiste en evitar insertar tales modificaciones al artículo 86 de nuestra carta fundamental, el cual regula la acción de tutela, por ser además de inconvenientes, innecesarias.

#### **4.1.7. Exclusión del conciliador y los jueces de paz como habilitados transitoriamente para impartir justicia**

El artículo segundo del proyecto a cargo de las ministras<sup>39</sup> que modificaría el artículo 116 superior<sup>40</sup>, cambiaba la estructura de quienes están habilitados para impartir justicia, pues agregaba a la Comisión de Disciplina Judicial, que es una de las entidades que ambos proyectos proponen sea el reemplazo del Consejo Superior de la Judicatura, situación que no se comparte y que

---

<sup>39</sup> Este artículo que propuso el cambio del artículo 116 de la carta magna, indicaba que ahora hacían parte hacían parte de la Rama Judicial, no solo la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los Jueces, sino también la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, la Dirección General de la Rama Judicial, la Comisión de Carrera Judicial y la Comisión de Disciplina Judicial, entidades nuevas que reemplazarían al Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, indicaba que los únicos encargados de administrar justicia eran la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales, los Jueces, la Comisión de Disciplina Judicial, la Justicia Penal Militar, la Fiscalía General de la Nación, y excepcionalmente la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, quienes tienen la potestad de ejercer la acción penal. Esta norma, daba la posibilidad de que el legislador otorgara potestades judiciales a otras autoridades solo de manera excepcional, así como también los particulares en algunos eventos. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, pp.1-2)

<sup>40</sup> El actual artículo 116 constitucional, contempla que solo la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, están facultados para administrar justicia, incluyen igualmente a la Justicia Penal Militar, pero además le otorga Congreso algunas facultades en materia judicial. Contempla que la Ley puede facultar de forma excepcional a otras autoridades para ejercer justicia, e igualmente a particulares, pero deja claro que les está vedado investigar y sancionar. (Constitución, 1991, pp. 48-49)

posteriormente se abordará en el numeral 4.1.7. de este capítulo. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Constitución, 1991)

Un aspecto que preocupaba de la reforma que proponía este artículo segundo del proyecto en mención, es la exclusión de los conciliadores y los jueces de paz cuando se alude a quienes siendo particulares podrán ser investidos transitoriamente con la facultad para administrar justicia, pues allí únicamente se mencionó a los jurados en las causas criminales y a los árbitros, lo cual daba a entender que se suprimían a los conciliadores como personas facultadas transitoriamente para administrar justicia y a los jueces de paz.

Lo anterior, pudo perjudicar a la Rama Judicial en general, pues se le estaba restando importancia a los Centros de conciliación y a la labor de los jueces de paz que al momento han ayudado en gran medida a la descongestión judicial que sufre nuestro sistema. (El Herald, 2017)

Según los fundamentos que motivan el proyecto de reforma con ponencia de la Ministra de Justicia y del Derecho y la Ministra del Interior, la exclusión de la palabra conciliador en la redacción del artículo 166 respondía a que "(...) para el Gobierno es claro que la conciliación no implica administrar justicia. Se trata de un método autocompositivo en que el conciliador propone una fórmula a las partes". (Proyecto Acto Legislativo 21, 2018a, p. 68)

Si bien, en principio esta apreciación podría ser verdadera, lo cierto es que desconoce las potestades que la Ley les ha otorgado en temas de administración de justicia a los conciliadores, además que, a pesar de que el conciliador no tome como tal una decisión fundada en pruebas en concreto, es obligación del conciliador no dar visto bueno al acuerdo al que lleguen las partes cuando este no se ajuste a derecho, como sucede cuando se intentan negociar derechos irrenunciables; asimismo, es preciso tener en cuenta que el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada, motivo por el cual lo resuelto tiene el mismo efecto que una providencia de carácter judicial.

En cuanto a esas potestades que la Ley, con habilitación directa de la Constitución, les ha otorgado a los conciliadores en materia de administración de justicia, específicamente en casos de violencia intrafamiliar, la honorable Corte Constitucional (2005) ha mencionado que:

(...) si los jueces de paz y los conciliadores en equidad están habilitados constitucionalmente para administrar justicia, nada se opone a que el legislador les asigne competencia para conocer de casos de violencia intrafamiliar en los términos previstos en la norma acusada (...). (p. 35)

En este entendido, para el constituyente de 1991 y para la intérprete máxima de nuestra Carta Política, la conciliación también es una actividad que si bien es menos formal, constituye administración de justicia en todo el sentido de la palabra, pues mediante este mecanismo alternativo de resolución de conflictos, se pueden establecer uniones maritales de hecho, se pueden llevar a cabo procesos de insolvencia de personas naturales no comerciantes, entre otra serie de facultades que antes estaban previstos únicamente para los jueces de la república.

En este sentido, la Corte Constitucional (2011) ha esbozado que “(...) la conciliación debe ser asumida como un mecanismo que también hace efectivo el derecho a la administración de justicia, aunque sea ésta menos formal y con rasgos diferentes a la que administran los órganos del Estado (...)”. (p. 23)

Ahora, en cuanto a los jueces de paz, tampoco es de recibo el argumento que presentaban las ministras en la exposición de motivos del proyecto de reforma a la justicia a su cargo, según el cual, la derogatoria de los jueces de paz debía operar debido a que “Estos no han cumplido los fines para los cuales fueron concebidos, y no se ajustan ni al rol del conciliador ni al de los jueces.” (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 78)



Inicialmente, los jueces de paz, al igual que los conciliadores, son mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, por lo cual se puede decir que el rol que estos asumen se asemeja al de un conciliador, afirmación que es compartida por la Corte Constitucional (2007) quien ha manifestado al respecto que:

El artículo 247 de la Constitución adscribe a los jueces de paz la función de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. La ley 497 de 1999 desarrolló el precepto constitucional creando los mecanismos orientados a que esta jurisdicción especial defina las controversias que si bien no revisten una especial significación jurídica, tienen la potencialidad de alterar la pacífica convivencia de los ciudadanos, individualmente considerados, o de las comunidades a las cuales pertenecen. Al juez de paz, como lo ha destacado la jurisprudencia, se le asigna entonces una relevante labor conciliadora, pues busca una solución que, además de justa, pueda ser concertada. (p. 10)

Así las cosas, no se comparten las apreciaciones que al respecto se plantean en el Gobierno actual, frente a la eliminación de la figura de los jueces de paz, pues además de si tener un rol definido, su función si se ha desplegado en diferentes sectores del país de manera efectiva, en donde han sido de vital relevancia para la terminación de conflictos sociales, ayudando por consiguiente en la descongestión judicial que tanto se necesita en nuestro sistema de administración de justicia.

Como muestra de lo anterior, podemos destacar la incidencia que han tenido los jueces de paz en la ciudad de Bogotá, en donde es quizás el lugar donde más se han destacado en la solución de conflictos.

Al respecto, nos cuenta Sierra (2004) sobre el caso de los vendedores ambulantes de la localidad de Bosa que:

Tras varios meses de conversaciones y reuniones, valiéndose de su investidura de Juez de Paz logró convencer, por la vía de la persuasión, a los líderes de los vendedores para que se organizaran en una cooperativa para formalizar su actividad (...) Este es uno de los 8.272 casos que han conocido en un año de gestión los 130 Jueces de Paz y Reconsideración de Bogotá, que fueron elegidos por voto popular el 14 de septiembre del 2003. (párr. 1-4)

En este orden de ideas, puede evidenciarse como la función de los jueces de paz si contribuyó en la disminución de casos que ingresaron al sistema judicial formal, pues en solo un año de labor, del año 2003 a 2004, ya eran más de ocho mil los casos que habían sido puestos bajo su conocimiento, lo que sin lugar a duda coadyuva con la descongestión de los despachos judiciales

Dado que uno de los pilares de las reformas presentadas en el año 2018 fue la lucha contra la descongestión judicial, tal iniciativa de suprimir a los jueces de paz hubiese representado una degradación injustificada a la labor desarrollada por los jueces de paz y un retroceso en los esfuerzos desplegados a lo largo de estos años.

Sobre la importancia que tienen estos servidores dentro de la sociedad colombiana, nos cuenta El País (2017)

En un país donde la Justicia camina a paso lento y el represamiento de procesos le ha abierto el camino a la impunidad, iniciativas como la de los Jueces de Paz cobran importancia (...) De esa manera se evita llevar hasta los juzgados casos que pueden ser conciliados directamente entre las partes, y de paso se ayuda a descongestionar la administración de Justicia. (párr. 1-4)

Así entonces, no se comparte la postura expuesta por las ministras en su proyecto de reforma, según la cual la función de los jueces de paz no ha

cumplido con su propósito ni su razón de ser, habida cuenta que en diferentes sectores del país, tales mecanismos de acceso a la justicia han representado un beneficio directo para la comunidad, quienes han podido acudir a una administración de justicia mucho más accesible para ellos, y han favorecido a la descongestión en general, pues muchos de los casos que son conocidos por estos no trascienden a los despachos judiciales.

#### **4.1.8. Eliminación de potestades jurisdiccionales del Congreso de la República**

La redacción del previamente mencionado artículo 2, pretendía sustraer las potestades judiciales otorgadas por el constituyente de 1991 al legislador, lo cual podemos afirmar que responde al respeto por el principio de la separación tripartita del poder, porque ésta es una atribución exclusiva del ejecutivo, la cual es de carácter especial e independiente a las demás que componen el poder público, cuyas facultades no deberían verse usurpadas por otras ramas.

Igualmente, en cuanto al artículo 5 del proyecto de reforma ministerial<sup>41</sup>, que reforma el artículo 174 superior<sup>42</sup>, si bien su redacción es idéntica al texto original, en términos sustanciales, sí plantea aspectos novedosos, pues

---

<sup>41</sup> En relación a este artículo, buscaba la modificación del artículo 174 de la Constitución Política, mencionando que estaría a cargo de la Cámara de Representantes decidir si se debía efectuarse el juicio político por parte del Senado en contra de los siguientes funcionarios: "(...) el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional; los Miembros de la Comisión de Disciplina Judicial; y el Fiscal General de la Nación (...)". (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 2)

<sup>42</sup> El actual artículo 174 superior, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 2 de 2015, menciona que es responsabilidad del Senado, atender las acusaciones efectuadas por la Cámara de Representantes en contra del Presidente de la República y los miembros de la Comisión de Aforados, a pesar de haber terminado funciones, pues podrán ser investigados y juzgados posteriormente por hechos cometidos durante su desempeño. (Constitución, 1991, p. 71)

dispone que será el senado quien realice el juicio político contra algunos altos dignatarios, siendo estos:

(...) el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional; los Miembros de la Comisión de Disciplina Judicial; y el Fiscal General de la Nación. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, p. 2)

El texto que actualmente rige, establece que el Senado es el competente de tramitar las acusaciones que realiza la cámara de representantes aludiendo a funciones jurisdiccionales de carácter penal; la reforma plantea que ahora el Senado realiza un juicio político, lo cual no es una competencia jurisdiccional propiamente dicha.

Sobre lo anterior, nos cuenta Garayo (2016) sobre la diferencia entre el juicio político y las competencias jurisdiccionales que:

Es un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes y/o altos funcionarios del estado, en el sistema republicano de gobierno. Un juicio de carácter político, no judicial, se podría concluir, pero, ¿Por qué?. Es una potestad, y por tanto, no una obligación, que corresponde al Congreso, el Poder Judicial no cuenta con jurisdicción en la materia. ¿Y por qué no una obligación? Al ser de carácter obligatorio, el Congreso tendría que responder a las responsabilidades emanadas de dicha obligación, sin poder guiarse por el interés y bienestar general, lo cual es mayormente competencia suya y, por tanto, se le fue atribuido sabiamente un carácter facultativo, no imperativo. (p. 2)

Lo anterior, nos permite entender entonces que se pretendió una efectiva eliminación de las facultades jurisdiccionales del Congreso, en busca de un

verdadero respeto por la división de poderes o actualmente denominado principio de separación de funciones, cambio que hubiese sido idóneo y aún se considera necesario para evitar choques y confusiones en el otorgamiento de las funciones y las competencias que el constituyente derivado de 1991 otorgó.

#### **4.1.9. Supresión del Consejo Superior de la Judicatura**

Tanto el proyecto de origen ministerial, como de iniciativa bipartidista, suprimían completamente al Consejo Superior de la Judicatura, eliminándolo de los altos tribunales, y reemplazándolo en consecuencia por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, también por la Dirección General de la Rama Judicial y finalmente por la Comisión de Carrera Judicial. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

Esta supresión que se pretendió no se considera conveniente, porque implicaba la creación de tres nuevas entidades con ciertas funciones específicas (que suponen el desgaste de recursos económicos y tiempo), las cuales bien podrían ser adicionadas al órgano ya existente, bajo la implementación de nuevas dependencias que no impliquen un cambio tan brusco a la forma en que se concibe la administración de la Rama Judicial.

Además, esto no responde a la práctica internacional de creación de entidades que administren la Rama Judicial, según la cual, la entidad que debe asumir esa función son estos cuerpos colegiados conocidos como Consejos de las Judicaturas.

Al respecto, menciona la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) citada por la Corte Constitucional (2016) que

la CIDH considera que es recomendable que los Estados propicien la creación de un órgano independiente encargado del gobierno y administración, incluyendo la selección y el nombramiento y el régimen disciplinario, para las entidades de justicia, el cual debería estar separado institucionalmente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, como garantía de independencia de estos poderes, y ser diferente de la Suprema Corte y de los Tribunales (...) existen algunos países que han adoptado, por ejemplo, la figura de los Consejos de la Judicatura y su presencia contribuye a reducir y superar los riesgos derivados de las interferencias que pueden provenir en otros modelos de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial. (p. 88)

El artículo 256 de la carta superior, que establece las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, según el proyecto bipartidista, pasaría a establecer la forma en que se escogería el gerente de la Dirección General de la Rama Judicial, pero preocupa la posibilidad que da sobre la reelección, situación que no respondía a las necesidades de evitar largos periodos en cargos de vital importancia para la administración pública para limitar las prácticas corruptivas, pues lo ideal sería restringir la perpetuación en el poder, eliminando para tal efecto la posibilidad de reelegirse no solo en este cargo, sino también en las demás esferas del poder público. (Constitución, 1991; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

Por otro lado, tanto el artículo 24 del proyecto de reforma ministerial<sup>43</sup>, como el proyecto de reforma acumulado, aludían con especificidad a las posibles

---

<sup>43</sup> Este artículo que pretendió la modificación del artículo 257 superior, contemplaba que la Comisión de Disciplina Judicial le correspondería ejercer la función judicial disciplinaria de los funcionarios pertenecientes a la rama judicial. Comentaba que estaría conformada por 7 miembros elegidos por concurso de méritos y que ejercerían por periodos de ocho años, debiendo cumplir con los requisitos exigidos para los Magistrado de Tribunal. Contemplaba la prohibición de la reelección, y que era obligación garantizar la doble instancia. Por otra parte, mencionaba que La Comisión de Disciplina Judicial era la encargada de evaluar las faltas disciplinarias de los abogados, o el Colegio de Abogados, si así lo señalaba el legislador.

funciones de la Comisión de Disciplina Judicial; lo que podría decirse que causó intriga, es que en el escrito de ambos proyectos de reforma, se disponía que en el caso de quien funja en la Comisión de Disciplina Judicial no se le permitiría su reelección, en cambio en cuanto al gerente de la Dirección General de la Rama Judicial, si era posible, lo cual ocasionó cierta dubitación frente a los criterios que se tuvieron en cuenta para plantear la posibilidad de que un cargo pueda verse beneficiado por la reelección, pues como ya se ha dejado sentado, lo ideal es restringir la perpetuación en el poder de cualquier cargo importante de las altas esferas de la administración pública. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

Igualmente el artículo 24 del proyecto a cargo de las ministras<sup>44</sup>, similar a lo dispuesto por el artículo 13 del proyecto acumulado<sup>45</sup>, establecían que la función jurisdiccional disciplinaria de los funcionarios de la Rama Judicial, estaría a cargo de la Comisión de Disciplina Judicial, pero a diferencia del proyecto acumulado, el de las ministras planteaba que la elección de los siete comisionados se diera con ocasión a un concurso de méritos, lo cual, como ya se ha decantado, garantiza con más agudeza la transparencia en la designación de estos cargos públicos y que no vayan a usarse como forma de

---

Finalmente, contemplaba que esta era la encargada de estructurar el presupuesto de la rama judicial, agregando que no le era posible conocer de acciones de amparo. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, pp. 10-11)

<sup>44</sup> En cuanto a este artículo, buscó modificar el artículo 257 de la Constitución colombiana, indicando que la Comisión de Disciplina Judicial ejercería la potestad de sancionar disciplinariamente a los trabajadores de la rama judicial, y también indicaba que estaría compuesta por 7 personas elegidas por mérito. Mencionaba que ejercerían por 8 años y que como requisitos de participación debían ser los mismos que los exigidos para ser magistrado de tribunal. Igualmente manifestaba la prohibición de la reelección y la obligación de garantizar la doble instancia en los procesos disciplinarios. Se indicaba que la Comisión de Disciplina Judicial sería la evaluadora y juzgadora de la conducta de los abogados. Y finalmente manifestaba que este órgano determinaría el presupuesto de la rama y que no era competente para conocer de la acción de tutela. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, pp.10-11)

<sup>45</sup> Frente a este artículo, encontramos que buscaba modificar el artículo 259 fundamental, en el sentido de disponer que la Comisión de Disciplina Judicial se encargaría de la función disciplinaria de tipo jurisdiccional que recae sobre los trabajadores de la Rama Judicial. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018d, p. 6)

pago de favores políticos. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a; Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018b)

En este sentido, se puede decir que se percibía más preocupante el planteamiento que pretendió materializar el proyecto acumulado, además que, según el contenido de su articulado, se puede evidenciar que el tiempo que se pretendió otorgar para el cumplimiento de estas disposiciones, en caso de haber sido aprobadas, era completamente insuficiente.

A pesar de los avances que planteaban estos proyectos en materia de lucha anticorrupción, el artículo 22 del proyecto con ponencia de las ministras<sup>46</sup> que buscaba adicionar el artículo 256A a nuestra Constitución Política, establecía la forma en que serían elegidos los comisionados de la Comisión de Carrera Judicial, además de sus requisitos, prohibiciones y funciones. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a)

---

<sup>46</sup> Este artículo, propuso la adición del artículo 256A a nuestra carta constitucional, arguyendo que la Comisión de Carrera Judicial debía estar integrada por un total de tres personas que se conocería como comisionados, quienes debían ser seleccionados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para prestar servicios por un lapso de 8 años. Esta norma le otorgaba autonomía presupuestal y administrativa a este órgano y establecía que sus miembros debían haber fungido por un término de veinticinco años en la rama o el ministerio público, o mediante el ejercicio de la carrera o de la cátedra universitaria. Sin embargo, mencionaba que por lo menos 10 años debían ser en cargos de carrera judicial. Prohibía el nombramiento de personas que durante los últimos 8 años hubiesen ostentado el cargo de magistrados de alguno de los altos tribunales. Contemplaba la destitución si se recomendaban personas para ocupar cargos en la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, El Gobierno Nacional o los órganos de control. Además de lo anterior, mencionaba las funciones de la Comisión, siendo estas: “1. Elaborar las listas de candidatos para la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. 2. Dictar los reglamentos de ingreso, salida, ascenso, evaluación de desempeño y movilidad lateral al interior de la carrera judicial. 3. Resolver las controversias particulares relativas a la carrera judicial, de conformidad con lo que establezca la ley. 4. Nombrar al Director de la Escuela Judicial, la que estará adscrita a la Comisión de Carrera Judicial. 5. A partir de una propuesta de perfil de jueces y magistrados, someter a la aprobación de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial el plan de formación y gestión de conocimiento de la Rama Judicial. 6. Presentar al gerente de la Dirección General de la Rama Judicial el anteproyecto de presupuesto para que aquél lo consolide en el marco del anteproyecto general de la Rama Judicial. 7. Administrar la carrera judicial. 8. Las demás que determine la ley”. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018a, pp. 9-10)



De lo anterior, resulta importante destacar que la elección (de los tres comisionados) se darían por las tres Altas Cortes, (Consejo de Estado, Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia), pero sin establecer que la conformación de dichas elecciones se haría conforme a una lista basada en un concurso de méritos, que propenda por la transparencia y la buena administración de justicia y de la carrera judicial.

Es por esto que se considera que los proyectos debían analizar bien cuáles son los criterios a adoptar para determinar si un cargo puede o no ser reelegido, y si la elección de los mismos se dará con ocasión a un concurso público de méritos que garantice la participación de toda la ciudadanía que cumpla los requisitos para acceder al cargo, garantizando en consecuencia la transparencia en la escogencia de los funcionarios más importantes de la esfera de la administración pública, lo cual, fundado en este principio (el de transparencia), debería aplicarse a todos los cargos públicos que no sean de elección popular.

Por último, el artículo 20 transitorio del Proyecto de Acto Legislativo acumulado<sup>47</sup>, establecía que la entrada en vigencia de los artículos del proyecto de reforma que transformarían el artículo 254 constitucional, suprimiendo el actual Consejo de la Judicatura, y proclamando la creación de tres entidades nuevas encargadas de la administración de justicia, se debe dar en los 2 años siguientes a su promulgación, aspecto que da a entender que este es el tiempo que se tendría para la creación de estas entidades. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018d)

Este lapso, se considera que no era tiempo suficientes para el establecimiento de una planta física para operar, el establecimiento de su personal de trabajo, la designación de un presupuesto para su funcionamiento, el establecimiento

---

<sup>47</sup> Este artículo, contemplaba un término de 2 años para la entrada en vigor de las reformas insertada a la carta superior de los artículos 254 al 256. (Proyecto de Acto Legislativo 21, 2018d, p. 8)

de sus normas y parámetros regulatorios, entre otras situaciones que requieren igualmente de tiempo y recursos económicos para su efectiva consecución.

Igualmente, se ordenaba la liquidación del Consejo Superior de la Judicatura, y da un plazo de seis meses para la conformación de los miembros de la Comisión de Carrera Judicial y la Comisión de Disciplina Judicial, que tampoco es tiempo suficiente, teniendo en cuenta que, en Colombia, los procesos de elección a cargo público, por concurso de méritos, pueden tardar extensos lapsos de tiempo.

En conclusión, se cree que resultaría más factible en términos operativos, de ahorro presupuestal y de tiempo, que se crearan tales entidades con las mismas funciones como dependencias del Consejo Superior de la Judicatura, transformando las entidades ya existentes, sin buscar suprimir este cuerpo colegiado que encuentra asidero incluso en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

#### **4.2. Retos en la administración de justicia**

Previo a mencionar los retos que pueden ser identificados desde un análisis somero a estos proyectos que buscaron reformar la administración de justicia durante el año 2018, es necesario mencionar dos aspectos adicionales de estas iniciativas legislativas que generan preocupación.

El primero, es que si bien el artículo 25 del proyecto a cargo de las Ministras manifestaba que solo modificaba el inciso primero del artículo 266 de la Constitución Política, lo cierto es que también modificaba el segundo, pues, el texto actual que alude a ciertas funciones del Registrador, es reemplazado en el proyecto de reforma por la manera en que se da la ratificación de la elección del Registrador, lo cual pone en dubitación cuáles serán las funciones

constitucionalmente otorgadas a este, pues estas quedarían de cierto modo suprimidas.

El segundo, es frente al penúltimo inciso del párrafo transitorio del proyecto de reforma bipartidista, el cual cometía un error, pues aludía al artículo 2, como si en el mismo se abordara al Fiscal General de la Nación, cuando realmente reforma el artículo 90 que habla de la responsabilidad patrimonial del estado, sin mencionar en ningún momento algún aspecto relacionado con él.

Tales aspectos es menester que sean analizados con mucho cuidado, porque podría conllevar a reformas innecesarias y a la tergiversación del contenido de nuestra Constitución Política, convirtiéndola en una verdadera colcha de retazos.

Así entonces, del anterior análisis efectuado a las propuestas de modificación a la justicia que se presentaron en el año 2018, se pueden extraer como retos circunscritos al mejoramiento de la administración de justicia, que pueden ser alineados con las propuestas de gobierno departamentales o municipales, los siguientes:

1. La necesidad de evitar la excesiva e incorrecta utilización de la detención preventiva dentro del proceso penal, y su uso para la obtención de confesiones forzadas.
2. La urgencia de limitar la salida del erario público, no solo en el reconocimiento de indemnizaciones cuando se cometa un daño antijurídico en perjuicio de un tercero, sino que también se puede traducir en el desarrollo cotidiano de funciones que impliquen disposición presupuestal.
3. La intención de otorgar un carácter más vinculante a los pronunciamientos de los altos tribunales, en la toma de decisiones no solo judiciales, sino también de tipo administrativo, en donde se respete de manera contundente el precedente jurisprudencial.

4. La intervención que debe efectuarse en aras de erradicar las prácticas corruptivas al interior de todas las entidades públicas, para recuperar la confianza ciudadana en nuestras instituciones.
5. El emprender una colaboración armónica con la administración de justicia, para mitigar los impactos que a nivel nacional tiene la actual congestión del sistema judicial, gracias a, entre otras cosas, la proliferación de la acción de tutela.

Bajo este contexto, se hace necesario abordar los planes de gobierno de algunos departamentos y sus ciudades capitales, los cuales en la actualidad destacan por la innovación de sus políticas públicas referentes a la seguridad y la justicia, para, en conjunto con las necesidades identificadas desde el orden nacional, se puedan establecer parámetros que permitan intervenir de manera efectiva, para lograr mejorar la calidad de la seguridad y la administración de justicia en lo local como servicios a cargo del Estado colombiano.

### **Capítulo 5. Planes de gobierno departamentales y municipales (aspecto justicia y seguridad)**

En Colombia, la seguridad no solo se aborda desde una perspectiva policiva y militar, sino que también, responde a la protección de los bienes jurídicamente relevantes para los ciudadanos, lo cual se materializa con una correcta administración de justicia.

Al respecto, anteriores gobiernos han entendido que “La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia (...)” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 12)

Es por lo anterior, que resulta necesario estudiar algunos planes de gobiernos (específicamente en lo referente a justicia y seguridad), precisamente del departamento de Antioquia y su ciudad capital, Medellín, cuyas experiencias han sido lo suficientemente positivas como para servir de referente a administraciones futuras que quieran propender por cambios sustanciales en la percepción de justicia y seguridad de sus localidades.

Lo anterior, se efectúa con la finalidad de contrastarlos con los planes de desarrollo adoptado en el departamento del Huila y su ciudad capital, Neiva, en aras de poder identificar algunas falencias y posibles líneas de intervención a tener en cuenta.

#### **5.1. Departamento de Antioquia: *Plan de Desarrollo Antioquia Piensa en Grande 2016-2019***

En Antioquia, según la Ordenanza Departamental *Plan de Desarrollo Antioquia Piensa en Grande 2016-2019*, que define las metas que plantea el desarrollo de Antioquia, se planteó una línea estratégica para el mejoramiento de la seguridad como pilar esencial, de la justicia a nivel local y también de los derechos humanos de la ciudadanía en general, la cual fungió como una directriz para que los demás municipios pudieran acoplarse a ella y lograr de manera mancomunada y correctamente articulada los cambios planteados, según los retos identificados.

Esos retos identificados, fueron el resultado de arduas y numerosas investigaciones sobre diferentes ítems, que conllevaron a la formulación de una idea de transformación social desde la administración pública, por lo cual resulta pertinente aludir someramente a la línea investigativa y de estructuración de la propuesta que sobre seguridad y justicia trazó el gobierno de Antioquia, para los años 2016-2019.

### **5.1.1. Investigación previa para la adopción del Plan de Desarrollo “Antioquia Piensa en Grande” 2016-2019**

Uno de los primeros aspectos abordados, fue el contexto histórico referente al conflicto armado que durante décadas ha vivido el país, por lo cual se trazó un punto de iniciación del conflicto armado y los paulatinos sucesos que acontecieron después, lo que resulta de mucha importancia porque permite identificar en que aspectos sobre la seguridad nacional se debe colaborar armónicamente en el despliegue de funciones para incidir positivamente.

Así las cosas, se inició necesariamente con la lucha bipartidista que se desato con ocasión a la muerte del liberal Jorge Eliecer Gaitán, que posteriormente se vio apaciguada en el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, dictador que llego al poder tras un golpe de estado. (Ordenanza 11, 2016)

También, se abordó en la investigación que antecede la estructuración de las propuestas, el surgimiento del Frente Nacional en 1958, quienes tenían como único propósito lograr acabar con la dictadura y tomar la Presidencia Nacional. (Ordenanza 11, 2016)

Luego, tras la disolución del Frente Nacional, proliferaron nuevos grupos al margen de la Ley, tales como las “(...) Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Ejército de Liberación Nacional, ELN, el Ejército Popular de Liberación, EPL y el Movimiento 19 de abril o M-19”. (Ordenanza 11, 2016, p. 159)

Tras los múltiples esfuerzos de Belisario Betancur por lograr la paz y la seguridad nacional, surge una Ley que dio paso al reconocimiento político de “(...) la Unión Patriótica, partido político de las FARC del cual también hacían parte comunistas, indígenas, estudiantes, etc., sin embargo, durante esos años el partido sería exterminado por diferentes sectores radicales del país”. (Ordenanza 11, 2016, p. 160)

Luego, se analizó el trabajo que hizo el mismo gobierno por alcanzar pactos de pacificación con el M-19 y el EPL y las causas de su fracaso. (Ordenanza 11, 2016)

Se abordó también, el esfuerzo que desplegó el sucesor de Belisario Betancur, Virgilio Barco, quien sí logró la anhelada desmovilización de estos dos grupos armados, en 1990. (Ordenanza 11, 2016)

Seguidamente, se profundizó en la labor de Cesar Gaviria, quien, a pesar de un contexto nacional de seguridad bastante desalentador, logró el establecimiento de varias negociaciones de paz; esas negociaciones fracasaron, no obstante, en "(...) su Gobierno lograron acuerdos de paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Indígena Armado "Quintín Lame", una fracción del ELN y el EPL. Por su lado, las FARC continuaron su lucha armada". (Ordenanza 11, 2016, p. 161)

Posteriormente, en cuanto a los diferentes esfuerzos por lograr la terminación del conflicto con las FARC, se estudiaron los intentos del gobierno de Pastrana, los cuales no salieron abantes, y los del gobierno de Juan Manuel Santos, que, por el contrario, si fueron fructíferos y pusieron fin a un conflicto que duro más de 50 años posicionándose como el más largo de América. (Ordenanza 11, 2016; CNN, 2016)

Así las cosas, con el anterior barrido histórico sobre el contexto de seguridad a nivel del conflicto armado interno, se logró la identificación de las necesidades que desde el Gobierno Nacional se pretendían trazar para buscar el mejoramiento de la seguridad y la justicia en el país.

Y es que precisamente, el tener en consideración la situación de guerra bélica y la incidencia que la misma ha tenido, permitía la idealización de los problemas que se han derivado de la guerra y como han afectado al grueso de la población directa e indirectamente.

Es por esto que, al lograrse la paz, el ideario para las intervenciones que buscaran transformar la realidad del país se vio mucho más promisorio, pues permitió que se plantearan políticas públicas que se direccionaran a mitigar esos efectos que había dejado el conflicto bélico con las FARC-EP y otorgar un escenario de oportunidades no solo para las víctimas, sino para todo el país en general.

Así pues, tras el éxito de los diálogos de paz que sostuvo el gobierno nacional con este grupo guerrillero, en Antioquia, buscaron tomar ventaja de las diferentes oportunidades que se estaban perfilando a raíz del proceso de paz, con el ánimo aprovechar el gran potencial de los diferentes sectores de la sociedad que habían adquirido importantes experiencias en la construcción de paz, incluso en medio de los enfrentamientos. (Ordenanza 11, 2016)

Es por todo lo anterior, que se idearon una serie de intervenciones en un plan que se denominó *Antioquia Piensa en Grande*, el cual pretendió atender, en cuanto a justicia y seguridad, principalmente los conflictos que se generan con ocasión a la existencia de diversos grupos armados, la presencia de organizaciones dedicadas a la delincuencia común y la concurrencia de acciones de violencia con una importante incidencia, lo que disminuye gravemente la calidad de la convivencia de los antioqueños. (Ordenanza 11, 2016)

Entonces, basados en esto, atendiendo al contexto nacional circunscrito a la paz, allí se pensó que lo adecuado era hacer frente a los diferentes retos que proponía el nuevo escenario nacional, a través de programas educativos, de estrategias de prevención, del fortalecimiento de la convivencia ciudadana y de la justicia en general. En este sentido, el posconflicto es la posibilidad de implementar prácticas que permitan ampliar el espectro de la seguridad en la sociedad, teniendo como derrotero la protección de los derechos humanos. (Ordenanza 11, 2016, p. 164)



Este panorama que se estudió en la gobernación de Antioquia, permitió que se identificaran una gran cantidad de retos para mejorar el direccionamiento de la ciudad, buscando un robustecimiento de las instituciones públicas, mediante la implementación de una correcta planificación y manejo de las TIC, incrementando mejores prácticas para garantizar un bienestar laboral y propender por optimizar la calidad de vida de sus trabajadores y sus familiares. (Ordenanza 11, 2016)

Entonces, para hacer frente a estos desafíos, allí se establecieron unos derroteros sobre lo que implica el buen gobierno, siendo estos la “(...) participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia/sensibilidad”. (Ordenanza 11, 2016, p. 166)

Estos postulados, fueron ideados puesto que coadyuvaban a la lucha que enfrenta el gobierno contra los actos corruptivos de sus funcionarios y una mayor participación de las minorías en la toma de decisiones, buscando enfocar los esfuerzos en las necesidades de la sociedad. (Ordenanza 11, 2016)

Así las cosas, en cuanto al aspecto justicia y seguridad, allí se analizó, desde un enfoque más local, la realidad circunscrita a estos ítems de seguridad y justicia y a la violación de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, concluyendo que los mismos imponían la obligación a la administración de Antioquia, el pensar en el fortalecimiento de las instituciones en aras de aportar a la materialización paulatina de las responsabilidades y las diferentes obligaciones que tiene el Estado para garantizar la protección de los derechos inherentes a las personas. (Ordenanza 11, 2016)

Bajo este enfoque, se desplegó el análisis de los factores de mayor incidencia en relación con los DD.HH y el D.I.H., tales como la cantidad de víctimas por causa de las minas, la munición sin explotar y las víctimas resultantes artefactos explosivos improvisados, concluyéndose que:

En cuanto a víctimas por Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), Colombia ocupa el primer lugar a nivel mundial en número de víctimas civiles y el segundo lugar en víctimas militares; En el período comprendido entre 1990 a Marzo de 2016 Antioquia es el Departamento con mayor concentración de eventos por MAP y MUSE (17%) y es uno de los Departamentos con mayor frecuencia de incidentes (16%) y el de mayor frecuencia de accidentes (24%). (Ordenanza 11, 2016, p. 156)

Para atender la anterior situación que se identificó, en Antioquia, el gobierno elegido para el periodo 2016-2019 se propuso incrementar la colaboración contundentemente frente a la lucha que despliega el gobierno nacional para garantizar la el orden público, la primacía de un sistema democrático y la protección de los derechos de las personas, lo que implicaba el establecimiento de vínculo directos con las demás entidades territoriales pertenecientes a Antioquia y con la Nación directamente, en aras de expandir el espectro de alcance de la seguridad local. (Ordenanza 11, 2016)

Otro análisis efectuado, se circunscribió a la existencia de altos índices de pobreza, el aumento en el consumo de las drogas, el conflicto armado, la delincuencia común, la corrupción, determinando al respecto que, estos son inconvenientes que durante toda la historia se han perfilado como las principales causas de la problemática de seguridad en Antioquia, por lo cual, tras identificar la insuficiente y la falta de capacidad en diferentes aspectos como en lo estructural, lo logístico y en lo técnico, como un aspecto generalizado en los entes que prestan servicios relacionados con la administración de justicia formal y no formal, se pensó en una intervención concreta. (Ordenanza 11, 2016)

En este orden de ideas, en el departamento de Antioquia se planteó un reforzamiento de los diferentes mecanismos alternativos para la resolución de conflictos con los que cuenta la administración local, así como también el mejoramiento de las casas de justicia, de los denominados centros de convivencia ciudadana, las juntas de acción comunal, diferentes organizaciones sociales, los Consejos Territoriales de Planeación y los llamados comités territoriales de justicia, las comisarias de familia, entre otro, con el propósito fundamental de buscar la consecución de una sana convivencia, la existencia de orden público, y la posibilidad de que la población pueda acceder a la justicia bajo condiciones mas dignas y equitativas. (Ordenanza 11, 2016)

### **5.1.2. Propuestas de transformación**

Es así, entonces, como surge la propuesta de “(...) fortalecer la gestión de la información como base fundamental para la planeación y el desarrollo, a través de la implementación de la Política de Gestión de la Información” (Ordenanza 11, 2016, p. 166), lo cual puede ser de vital importancia para dotar la administración pública de transparencia y de un componente altamente participativo e inclusivo, que permita dar a conocer a sus ciudadanos las diferentes propuestas y actividades que desde los respectivos gobiernos se están implementando, y a la vez, que permita democratizar de cierta forma la toma de decisiones, haciendo más efectiva y eficaz la actividad gubernamental.

Bajo este enfoque, programas como *De cara a la ciudadanía*, propuestos por el gobierno antioqueño que está próximo a salir, merecen ser tenidos como referente, puesto que propenden por una cultura de buen uso de los recursos públicos y por ende disminuye las posibilidades de prácticas corruptivas al interior de la S entidades públicas, bajo la óptica de que cualquier decisión

tomada por ellos, podrá ser estructurada teniendo en consideración a la ciudadanía, informándole previamente las ideas de intervención y escuchado las propuestas que sobre las mismas se planteen.

Lo anterior, también puede ser un detonante para avivar la confianza pública en nuestras instituciones, la cual se ha visto gravemente afectada por los acontecimientos que los últimos años se han puesto a la luz pública, siendo todos ligados al desangramiento que se efectúa al erario público gracias al actuar ilícito de sus propios funcionarios y que como bien se pudo evidenciar en las propuestas de reformas a la administración de justicia antes analizadas, es uno de los puntos esenciales a tratar en el actual periodo de gobierno presidencial.

A similar conclusión han llegado en Antioquia, en donde se consideró que apostarle a esta iniciativa en particular, significaba un representativo avance frente a los retos que actualmente existen para hablar de competitividad en la administración pública a nivel departamental, la cual tenga la capacidad de atender correctamente a los ciudadanos y se encuentre fuertemente interrelacionada con los diferentes sectores de la sociedad, sean de carácter público o privado, de envergadura local, nacional e internacional; todo esto con el objetivo de robustecer la institucionalidad y crear nexos con la comunidad y los diferentes actores de la sociedad, en aras de construir una confianza que le permita a la administración desplegar sus acciones con mayor contundencia para mejorar calidad de vida de los antioqueños. (Ordenanza 11, 2016)

Esas alianzas público-privadas, que definimos anteriormente como uniones intersectoriales, se imponen actualmente como una de las estrategias más necesarias para lograr transformaciones sociales efectivas, pues implica que ambos actores de la sociedad trabajen de manera mancomunada en los proyectos de incidencia social; permite que el sector privado participe en la construcción de sociedad y que las grandes empresas se sensibilicen en

cuanto a la participación en los diferentes proyectos de beneficencia social; diversifica la generación y destinación de recursos económicos, humanos, técnicos e intelectuales, acrecentando las posibilidades de lograr un mayor rango de influencia en los diferentes proyectos a ejecutar.

Así las cosas, si bien no se menciona expresamente, se pueden identificar de entrada dos propuestas estratégicas para dar frente a la batalla que plantea la corrupción y la deficiencia que en seguridad y justicia social allí existe, siendo precisamente el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana que democratizen la toma de decisiones, especialmente las de incidencia social, por un lado, y por el otro, el establecimiento de lasos entre el sector privado y el público, y la interconexión de la información, que permita un mayor espectro de influencia en la ejecución de los diferentes proyectos.

Estas propuestas estratégicas, se profundizaron a su vez en ciertos componentes como, la restitución de los inmuebles que fueron despojados y abandonados a causa del conflicto; el fortalecimiento de la convivencia ciudadana a nivel departamental; el mejoramiento de las condiciones de acceso a la administración de justicia formal, la que podemos catalogar como no formal, el endurecimiento de la seguridad y del orden público. (Ordenanza 11, 2016)

No obstante, habiéndose definido en el anteproyecto del plan de desarrollo, las anteriores propuestas estratégicas que fueron estudiadas y profundizadas, en últimas, se adoptó mediante la Ordenanza Departamental No. 11 del 20 de junio de 2016, una línea estratégica en el Plan de Desarrollo *Antioquia Piensa en Grande*, resumida en 4 componentes, los cuales a su vez están acompañados de un diagnóstico general y de ciertos proyectos que buscan su desarrollo.

### **5.1.2.1. Primer componente: derechos humanos (DDHH) derecho internacional humanitario (DIH) y víctimas**

El primer componente que se trazó en la gobernación de Antioquia se denominó *Derechos humanos (DDHH) derecho internacional humanitario (DIH) y víctimas*, el cual respondía directamente a las necesidades identificadas en los estudios que fueron desplegados de manera previa por parte de la administración de turno, con relación a la existencia de la guerra interna colombiana. (Ordenanza 11, 2016)

Para el desarrollo de este componente, se plantearon 3 programas a saber: 1. Promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH); 2. Protección, restablecimiento de los derechos y reparación individual y colectiva a las víctimas del conflicto armado; 3. Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). (Ordenanza 11, 2016)

#### **5.1.2.1.1. Promoción, prevención y protección de los derechos humanos (DDHH) y derecho internacional humanitario (DIH)**

En cuanto al primer programa, denominado *Promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH)*, puede connotarse que lo pretendido fue el establecimiento de políticas o programas públicos de carácter educativo y de concientización, en donde se promueva una cultura tendiente hacia el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, pues al respecto, estipularon en el Plan de Desarrollo que, este programa, se erigió con el ánimo de establecer una articulación con los territorios antioqueños, para desplegar acciones tendientes a la promoción y el fortalecimiento de una cultura garantista de los

derechos de las personas, que concientice frente al respeto de la vida de los ciudadanos, de la dignidad humana y de todas las libertades que gozan los colombianos, lo que buscaba que la sociedad fuese más pacífica en términos generales. (Ordenanza 11, 2016)

Así las cosas, se idearon la implementación de una serie de “(...) estrategias de difusión y formación, promoviendo el respeto y la protección de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario” (Ordenanza 11, 2016, p. 428), las cuales, podría decirse que responden inicialmente a la intención de promocionar un respeto cívico hacia las directrices normativas nacionales e internacionales, que estipulan el reconocimiento, la observancia y el respeto de los derechos humanos.

Es pertinente anotar, que la implementación de políticas públicas de promoción y divulgación del respeto por los derechos humanos, indirectamente está promocionando una imagen positiva del gobierno que en últimas ejecute esta propuesta, pues para lograr un amplio espectro de influencia en la concientización y culturización ciudadana, se tendría que hacer uso de los medios masivos de comunicación, lo cual en últimas se traduce en publicidad política.

Así las cosas, se considera que hacer una correcta utilización de los dineros destinados para publicidad, articulándola con la ejecución de otras propuestas dirigidas a la concientización y formación ciudadana, son formas correctas de asumir la dirección presupuestal de la entidad, en aras de garantizar una disminución en los costos que implique el desarrollo de cada programa.

Con lo anterior, además de abordarse la protección de los derechos humanos desde una incidencia social, también se aludió a la protección de estos derechos desde una perspectiva personal y material, toda vez que se buscó “incorporar el componente de Prevención, protección y garantías de no

repetición como parte de la política de atención y reparación a la población víctima” (Ordenanza 11, 2016, p. 428)

En cuanto a este programa, puede evidenciarse, en conclusión, que en el departamento de Antioquia resultó de vital importancia intervenir, desde lo social a lo particular, en el marco de la protección y respeto que debe garantizarse a los derechos humanos, en vista de que como se detalló en los estudios allí realizados, históricamente, y aún en la actualidad, Antioquia presenta altos índices de violación a los derechos inherentes a todas las personas y a las normas del derecho internacional humanitario, lo cual generó la obligación de responder a esa coyuntura social que allí se pudo identificar.

#### **5.1.2.1.2. Protección, restablecimiento de los derechos y reparación individual y colectiva a las víctimas del conflicto armado**

El segundo programa, denominado *Protección, restablecimiento de los derechos y reparación individual y colectiva a las víctimas del conflicto armado*, en donde se propuso como objetivo general “contribuir al restablecimiento del goce efectivo de derechos de la población víctima del Conflicto Armado” (Ordenanza 11, 2016, p. 430), propuesta que evidentemente se articula con el existente proceso de aceptación e implementación de los acuerdos de paz, en donde, desde el gobierno nacional, se buscó la reparación adecuada a las diferentes víctimas (directas e indirectas) del conflicto interno colombiano.

Conforme a lo anterior, en el Gobierno de Antioquia que rigió durante el periodo 2016-2019, se dijo, según la Ordenanza Departamental, que:

En el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011), la administración Departamental articulará la oferta institucional de los tres niveles de Gobierno en el marco del Sistema de Corresponsabilidad (Decreto 2460 de 2015), para dar cumplimiento a la



demanda de las víctimas en relación con la prevención, protección asistencia, atención y reparación integral en la vía del goce efectivo de los derechos. (Ordenanza 11, 2016, p. 429)

La anterior propuesta, se considera de vital importancia, porque permitió distribuir las cargas que representa para los entes territoriales, el reconocimiento de indemnizaciones y otras medidas de satisfacción, con ocasión a la reparación integral de las víctimas.

En este sentido, ese Sistema de Corresponsabilidad, según Barberena (2015):

Es una mirada que integra la problemática de la víctima, entendiendo que es a la que hay que atender; es la mirada sobre cómo juntamos los diferentes niveles territoriales y el nivel nacional para que puedan lograr su objetivo en el marco de las limitaciones y al mismo tiempo en las obligaciones que tiene cada uno de los distintos niveles que intervienen en este Sistema de Corresponsabilidad. (párr. 10)

Se concluye de lo anterior, que es de trascendental importancia vincular en la mayor medida posible, a las demás entidades de los diferentes niveles territoriales, para distribuir de manera equitativa la carga que tiene la gobernación de coadyuvar en el reconocimiento y reparación de las víctimas del conflicto armado.

No obstante, es necesario precisar que la vinculación para la reparación de las víctimas, debe también estudiarse desde el ámbito privado, para hacer que la sociedad sea participe en las iniciativas que busquen mejorar las condiciones de vida de estas personas, aportando desde sus experiencias y capacidades.

### **5.1.2.1.3. Acción integral contra minas antipersonal (MAP), munición sin explotar (muse) y artefactos explosivos improvisados (AEI)**

En cuanto a este programa, ideado para el desarrollo del primer componente, el gobierno antioqueño, se propuso como finalidad, buscar la disminución del peligro que se deriva de la existencia de minas, de munición de guerra y de armas explosivas en diferentes puntos del departamento, para evitar muertes de civiles inocentes. (Ordenanza 11, 2016)

La forma en que se pensó esa contribución para la disminución de los riesgos que representan las minas antipersonas, la munición de guerra sin explotar y los artefactos explosivos improvisados en Antioquia, fue mediante una:

Estrategia de prevención, promoción y educación en riesgo de Minas Antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), así como rutas de atención para el restablecimiento de derechos y reparación integral de las víctimas (MAP), (MUSE) y (AEI), en articulación con las instituciones de orden nacional, departamental y local. (Ordenanza 11, 2016, p. 429)

Resalta de lo anterior, como se ha venido mencionando, la necesidad de interconectar las diferentes instituciones de los diferentes niveles territoriales, para, además de alivianar la carga frente a la responsabilidad departamental de coadyuvar con la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno de Colombia, garantiza una mayor efectividad sustancial, que se traduce en una completa y correcta reparación integral del daño.

Bajo este enfoque, se idearon tres actividades, que allí se denominaron productos, los cuales concretarían esta propuesta de intervención, las cuales fueron: 1. El establecimiento de Grupos de desminado militar o humanitario, que puede estar conformados por civiles; 2. La caracterización de personas

víctimas de esta clase de munición de guerra sin explotar; 3. La implementación de una estrategia de educación y concienciación sobre el peligro que se deriva de la presencia de minas antipersonal y cómo reaccionar ante ellas. (Ordenanza 11, 2016)

Se puede connotar de lo anterior, como desde la articulación del orden municipal, departamental y nacional, se pueden idear estrategias para atender necesidades que afecten el grueso del departamento, resaltando el enfoque social que se da desde la concientización y las políticas educativas, y el particular, basado en la búsqueda de la reparación integral y satisfactoria del daño ocasionado a las personas víctimas del conflicto armado.

Son precisamente estas iniciativas de articulación, las que merecen ser observadas como referentes, adaptando las propuestas a nuestro propio contexto, máxime, teniendo en consideración que el departamento del Huila, históricamente se ha visto afectado fuertemente por el conflicto armado colombiano, pues, para el año 2016, eran cerca de:

(...) 189.309 víctimas de la violencia que por años ha sacudido al Huila y de ese número, según datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, casi 170.000 (81 por ciento) han sufrido los rigores del conflicto por desplazamiento forzado. Otras 1.425 personas han sufrido los horrores de los actos terroristas, 22.153 por homicidio y 2.683 por desaparición forzada. (El Tiempo, 2016, párr. 5)

#### **5.1.2.2. Segundo componente: restitución de tierras despojadas y abandonadas**

En Antioquia, se asumió la restitución de tierras despojadas, como uno de los temas a tratar durante el periodo de gobierno próximo a salir, lo cual respondía

principalmente a que las gobernaciones en general, participan en este proceso.

De conformidad con la Ordenanza Departamental No. 11 del 20 de junio de 2016, de la Asamblea Departamental de Antioquia, el departamento despliega tres momentos en relación con la restitución de estas tierras: El primero, podría denominarse la etapa administrativa, en donde la gobernación intercambia información con la Unidad de Restitución de Tierras junto con otras entidades que tienen incidencia directa en la recolección de datos de esta clase; el segundo, podría catalogarse como una etapa judicial, la cual consiste en el requerimiento por parte de los jueces y magistrados para la confirmación de la información presentada ante ellos en las diferentes solicitudes de restitución; el tercero, se refiere al momento posterior al fallo, en donde se tiene que cumplir lo decidió por la autoridad judicial. (Ordenanza 11, 2016)

Teniendo en cuenta esto, y el análisis sobre contexto propio, conllevó a que allí se concluyera que era necesario que el Departamento asumiera competencias para colaborar con la atención integral para el restablecimiento de derechos de las víctimas que se han visto afectadas por hechos de abandono y despojo, para lo cual, el gobierno adoptó un solo programa, de intervención que se denominó *seguimiento a procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas en el Departamento*. (Ordenanza 11, 2016)

#### **5.1.2.2.1. Seguimiento a procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas en el departamento**

Este programa, buscó que, desde las competencias departamentales, se asumiera un rol activo de la administración, que permitiera “contribuir con los procesos de restitución de tierras en la garantía de derechos de las víctimas en el marco de los procesos judiciales”. (Ordenanza 11, 2016, p. 433)

Para lograr la materialización de este objetivo, se propuso realizar un “seguimiento a procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas en el Departamento”, (Ordenanza 11, 2016, p. 434) en los diferentes municipios donde se estén adelantando procesos de restitución de tierras, con lo cual se buscó “articular la oferta institucional de la Gobernación y estructurar un mecanismo de intercambio de información.” (Ordenanza 11, 2016, p. 433)

Se destaca de lo anterior, la insistencia de la articulación institucional, para facilitar el desarrollo de las funciones gubernamentales y tornar de efectividad las gestiones que se adelanten, no solo desde el establecimiento de sistemas de gestión de la información (que permitan ese intercambio de datos), sino también desde lo práctico, en donde de manera mancomunada se realicen esfuerzos para acompañar y asistir a las víctimas durante todo el proceso de restitución.

### **5.1.2.3. Tercer componente: convivencia ciudadana y acceso a la administración de justicia formal y no formal**

El tercer componente que se trazó en el plan de desarrollo del departamento de Antioquia, responde específicamente a que,

Para el Departamento de Antioquia, el tema de convivencia ciudadana y acceso a la administración de justicia formal y no formal, implica un reto de gestión, ya que la garantía y su cumplimiento permitirá efectivizar uno de los fines más importantes a cargo de las diversas entidades del Estado: procurar por la sana convivencia, el orden público y el acceso a la administración de justicia en condiciones de dignidad, agilidad y equidad. (Ordenanza 11, 2016, p. 434)

Así las cosas, para enfrentar este reto de gestión que se plantea sobre la convivencia ciudadana y el acceso a la administración de justicia, se desarrolló el componente de intervención denominado *Antioquia convive y es justa*.

#### **5.1.2.3.1. Antioquia convive y es justa**

En el primer programa que se erige para lograr la consecución del tercer componente, se planteó como objetivo a seguir, el reforzamiento de los organismos y/o entidades que se dedican a la prestación de servicios relacionados con el acceso a la administración de justicia (formal e informal), por lo que en este programa fue fundamental fortalecer las diferentes casas de justicia con las cuenta el territorio departamental, también las comisarías de familia que ayudan a preservar el bienestar familiar como núcleo esencial de la sociedad, las inspecciones de policía que atienden conflictos de convivencia ciudadana, los centros de convivencia ciudadana y los consejos territoriales de paz, entre otros. (Ordenanza 11, 2016).

Lo anterior es altamente destacable, porque, tras analizar los criterios que en últimas se desprenden de las iniciativas legislativas que pretendieron reformar la administración de justicia, se concluye la manifestación de una necesidad actual de fortalecer todo el andamiaje del que disponen las entidades territoriales circunscrito a la administración de justicia, que permiten acrecentar el acceso a la misma en pro a los ciudadanos.

Bajo este contexto, se evidencia que incluso antes de intentar abordarse esta necesidad en el ámbito nacional (teniendo en cuenta la existencia de dos propuestas de reforma a la justicia), el departamento de Antioquia, ya había identificado previamente la necesidad de colaborar armónicamente, desde sus potestades, en la mejora de las condiciones sociales que permita un mayor acceso a la administración de justicia, lo que está ligado de manera natural al

desarrollo del aspecto seguridad desde un enfoque territorial, y que sin dubitación alguna, es un criterio que debe ser asumido como referente para la estructuración de las políticas públicas del departamento del Huila y sus respectivas municipalidades.

Para el caso del departamento del Huila, un aspecto que no se consideró en el departamento de Antioquia que podría tenerse en cuenta, es la búsqueda de una articulación con los diferentes consultorios jurídicos y centros de conciliación existentes, para que, a través de estos, se potencialicen los resultados que se esperan frente al mejoramiento de la seguridad, desde la óptica del acceso a la administración de justicia.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso del Huila, se cuenta con dos consultorios jurídicos de origen público, ubicados en las dos ciudades más importantes del departamento, siendo estos, el Consultorio Jurídico de la universidad Surcolombiana con en sede Neiva, y el Consultorio Jurídico de la universidad Surcolombiana con sede en Pitalito; además, opera hace ya algunos años atrás, el Centro de Conciliación de la universidad Surcolombiana, el cual también es de carácter público, y que a la fecha ha demostrado promisorios resultados frente a la ayuda que se debe propiciar a la descongestión judicial; del sector privado, se cuenta con el Consultorio Jurídico de la Universidad Cooperativa, Consultorio Jurídico de la Universidad Antonio Nariño, Consultorio Jurídico de la Universidad Navarra, Consultorio Jurídico de la Universidad Cooperativa.

## **5.2. Ciudad de Medellín: *Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con Vos 2016-2019***

En Medellín, ciudad capital del departamento de Antioquia, en su anteproyecto del *Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con vos 2016 - 2019* (que hace las

veces de documento de estudio antes de la presentación de la propuesta ante el Concejo municipal para que se adopte mediante Acuerdo), se puede identificar algunos aspectos que guardan relación directa con los enfoques que desde el nivel departamental se plantearon en relación con los retos que se identificaron, siendo estos: 1. La recuperación de condiciones óptimas de seguridad y de convivencia ciudadana; 2. La búsqueda de un nuevo modelo tendiente a una mayor equidad social; 3. La intervención enfocada en la presencia que se ejerce en el territorio medellinense, especialmente en cuanto a la intervención de la zona céntrica de la ciudad. (Anteproyecto Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos, 2016)

Abordamos previamente el anteproyecto del Plan de Desarrollo adoptado mediante Acuerdo 03 de 2016 del Concejo de Medellín, puesto que en él se encuentran unos referentes investigativos sobre el contexto de seguridad social que nos permiten entender la forma en que se estructuraron las diferentes propuestas de intervención en esta ciudad.

Bajo esta óptica, resulta pertinente analizar cada uno de los planteamientos que se desarrollaron para atender a las deficiencias que sobre seguridad y justicia social se pudieron identificar.

### **5.2.1. Investigación previa para la adopción del *Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos 2016-2019***

Del mismo modo que a nivel departamental, el anterior gobierno de Medellín, inició la estructuración de las propuestas, con estudios académicos y sociales que permitieran identificar los aspectos en los que se estaban presentando falencias, lo que les permitió plantearse retos a afrontar y una metodología o propuesta para lograrlo.



En el caso particular de la justicia y la seguridad ciudadana, se pudo identificar que, respecto a la primer problemática que se estudió, fue la pérdida de la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones que se erigieron para prestar el servicio de seguridad a la sociedad, siendo estas las pertenecientes a la fuerza pública, como la Policía Nacional y el Ejército Nacional, y las pertenecientes a la administración del servicio justicia, como los jueces y sus diferentes jurisdicciones, los centros de conciliación y las diferentes autoridades administrativas que estén investidas con la potestad de administrar justicia de manera transitoria.

Al respecto, se dijo que, para recuperar la seguridad y la convivencia ciudadana, “(...) se debe atender una necesidad sentida por todos, mientras no recuperemos la seguridad no podemos disfrutar plenamente de nuestros derechos como ciudadanos”. (Anteproyecto Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos, 2016, p. 19)

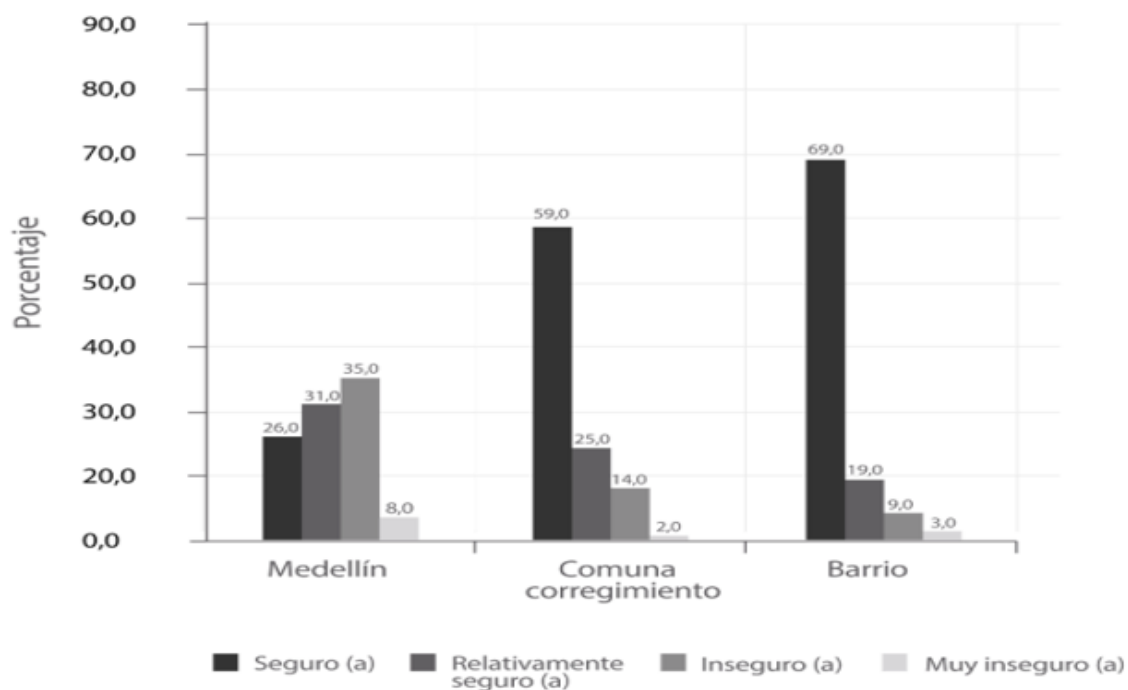
Nótese como, desde el gobierno de Medellín, se concibió que el disfrute y goce efectivo de los derechos fundamentales y los demás que nos asisten como ciudadanos, está directamente supeditado a la recuperación de la seguridad de la población medellinense, pues dado el contexto de conflicto armado que aún enfrenta hoy la ciudad con las BACRIM, las personas han dejado de confiar en nuestras instituciones y han arraigado desde hace ya varios años una cultura de solucionar los problemas sin ayuda de las autoridades competentes, ya sea que lo hagan por sus propias manos, o medien bandas criminales para la solución. (Castaño, 2005; El Espectador, 2014)

Teniendo esto en consideración, en los estudios para la estructuración del Plan de Gobierno de Medellín 2016-2019, se realizaron ciertas investigaciones sobre la percepción que sobre la seguridad tenía la comunidad en general, lo cual es de vital importancia, porque permitió identificar en que sectores de la

ciudad hay que realizar un mayor esfuerzo para lograr la materialización de los cambios que se proyectaron como necesarios.

Gráfico 1.

*Percepción de seguridad y convivencia ciudadana, por niveles, y según barrio, comuna-corregimiento y total ciudad 2015*



Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización de Medellín. Alcaldía de Medellín - Secretaría de Seguridad, Invamer, Universidad Eafit. 2015, citada por el Anteproyecto Plan de Desarrollo "Medellín Cuenta con Vos" 2016-2019, p. 112.

La información contenida en la gráfica número 1, nos muestra la percepción frente a la seguridad en la ciudad de Medellín, dividiendo en tres grupos geográficos la incidencia de la seguridad, midiendo los porcentajes a partir de 4 posibilidades, siendo esta el sentirse seguro, relativamente seguro, inseguro o muy inseguro.

Como se puede evidenciar la percepción de seguridad fue más alta en los barrios y en los corregimientos que en el centro de la ciudad propiamente dicha, lo que denota que la mayor afectación de la criminalidad en Medellín no se da en las zonas periféricas, sino en la parte céntrica de la ciudad.

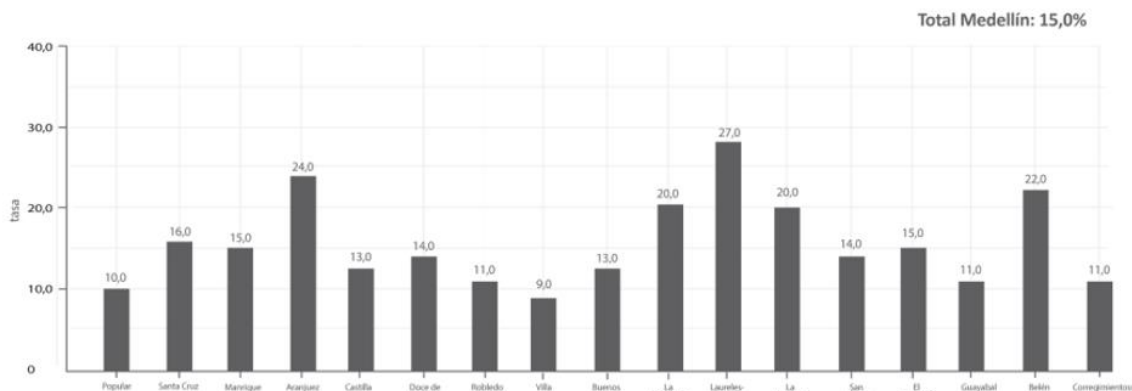
Según el diagnóstico, que sobre seguridad y convivencia ciudadana se realizó por parte del gobierno de Medellín, se constató que:

(...) la percepción de inseguridad alcanzó niveles altos: 35,0% de la población se sintió insegura y un 8,0% muy insegura. Esto plantea que un 43,0% de las personas habitantes de la ciudad configuraron una relación de temor y/o amenaza con la ciudad. (Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos”, 2016, p. 111)

Igualmente, allí se identificó que la percepción sobre seguridad, “(...) en comunas y corregimientos fue de 59,0%, y en los barrios de la ciudad alcanzó el 69,0%”, (Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos”, 2016, p. 111), es decir que en los lugares del territorio donde existía mayor densidad demográfica (como en los barrios de la ciudad), la percepción de inseguridad era mayor en contraste con la percepción de quienes habitan en los corregimientos o lugares periféricos de las comunas.

Del mismo modo, para lograr mayor precisión en la proyección de unas propuestas idóneas que respondieran a las coyunturas de la ciudad, se realizaron estudios para identificar qué porcentaje de la población medellinense había sido victimizada de alguna forma y los delitos con mayor incidencia.

Gráfico 2

*Nivel de Victimización de la población en Medellín, 2015*

Fuente: Encuesta de Percepción y Victimización de Medellín. Alcaldía de Medellín - Secretaría de Seguridad, Invamer, Universidad Eafit. 2015, citada por el Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019, p. 113.

Así, con esta información, pudieron identificar que “En 2015, el nivel de victimización en Medellín fue de 15,0%, esto indica que durante este año un 15,0% de la población fue objeto de un hecho victimizante relacionado con la seguridad y la convivencia”. (Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos”, 2016, p. 112)

Igualmente, se logró particularizar los sectores en donde se presentaban mayor cantidad de incidentes relacionados con la victimización de la ciudadanía, siendo los más afectados “las comunas 11-Laureles-Estadio, 4-Aranjuez, 16-Belén y 10-La Candelaria (...)”. (Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos”, 2016, p. 112)

Este tipo de estudios, puede resultar de vital importancia para la construcción de las propuestas transformadoras de una sociedad, especialmente en el ámbito de seguridad y justicia, porque, tal como se mencionó antes, permiten que se dé una identificación de los problemas que sobre el tema se estén presentando, desde un enfoque más participativo socialmente, en donde se evidencien y analicen las coyunturas de la ciudad desde la población misma y

no como generalmente se acostumbra, gobernar desde el escritorio, evitando a toda costa cualquier contacto con los ciudadanos.

Es gracias a esta información, obtenida en los diferentes contactos desplegados con la población directamente, que se idearon estrategias relacionadas de intervención que buscaron transformar el problema de seguridad que afronta la capital antioqueña.

Así pues, desde el gobierno de turno en Medellín, se plantearon puntos en los cuales desarrollar las estrategias de transformación social, tales como el pensarse más sesudamente la forma en que se planificaría la infraestructura física y también los diferentes desarrollos tecnológicos necesarios para el robustecimiento de la seguridad, así como el establecimiento de pautas dirigidas a mejorar el desarrollo de la convivencia cívica, y finalmente, aunar esfuerzos con la comunidad para la restauración de la confianza por la institucionalidad, lo que puede ayudar a la edificación de mas escenarios de paz para propender a la reconstrucción de la comunidad. (Anteproyecto Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos, 2016)

### **5.2.2. Propuesta de transformación: *Medellín segura***

Fundamentados en todo lo anterior, en Medellín se adoptó el *Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con Vos* mediante Acuerdo 3 de 2016 del Concejo Municipal de Medellín, el cual se planteó como reto una *Medellín segura*, el cual iba a ser asumido desde 4 ópticas diferentes: 1. La búsqueda de una agenda para mejorar la seguridad de una forma más integral; 2. El mejoramiento de las condiciones infraestructurales y tecnológicas relacionadas con la convivencia ciudadana y la seguridad de la población; 3. La implementación de una política en materia criminal y en el manejo de la

justicia local; 4. La incrementación de las condiciones de seguridad para las mujeres y especialmente para las niñas en toda la ciudad. (Acuerdo 3, 2016)

Igualmente, en cuanto al fortalecimiento de la justicia, si bien no fue abordado directamente en el reto planteado bajo el nombre de *Medellín segura*, si se analizó en los programas propuestos para hacer frente al reto que se denominó *en Medellín convive toda la ciudadanía*, en donde específicamente se plantan unas propuestas estructuradas bajo la denominación de *justicia cercana al ciudadano*. (Acuerdo 3, 2016)

Como antesala a la estructuración de los proyectos, se realizó una investigación sobre la ocurrencia de los delitos que más se frecuentan en la ciudad de Medellín, para definir propuestas que respondieran directamente a esta problemática que se estaba identificando.

#### **5.2.2.1. Programa *planeación para la seguridad integral***

Así las cosas, en cuanto al anteproyecto del programa Planeación para la Seguridad Integral, que se planteó para hacer frente al reto que se denominó Medellín Segura, se buscó impulsar la implementación de programas que permitieran la generación de articulaciones al interior del gobierno local, sino también en consonancia con el nivel departamental, regional o metropolitano, y nacional, con el fin principal de permitir la disipación de los fenómenos que inciden negativamente en la seguridad de la ciudad. (Acuerdo 3, 2016)

Entonces, como aristas desprendidas de este programa, las cuales buscaron su desarrollo, se plantearon varios proyectos a saber: El primero de ellos, buscó establecer una transversalización en la forma en que se idea y despliegan las políticas públicas en materia de seguridad y de convivencia cívica; el segundo, buscó la proposición y la ejecución del plan integral de seguridad y convivencia (PISC); el tercero, se direccionó al mejoramiento y el

escalamiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC); el cuarto, buscó la creación y el uso de los diferentes instrumentos de intervención territorial; finalmente, el quinto, muy similar al primero, pretendió la generación de articulaciones para el desarrollo de trabajos mancomunados para atender las crisis en seguridad, tanto en la zona metropolitana, como a nivel regional, nacional y también internacional. (Acuerdo 3, 2016)

#### **5.2.2.1.1. Proyecto *transversalización de la política pública de seguridad y convivencia***

En cuanto a este programa en específico, podemos decir que se pretendió la continuidad de un programa propio del gobierno anterior que se encontraba vigente desde el año 2015, denominado Seguridad, Ciudadanía y Convivencia, en aras de lograr “(...) intencionar los programas y proyectos de otras dimensiones que garanticen el desarrollo de un enfoque integral de la seguridad”. (Acuerdo 3, 2016, p. 139)

Lo anterior, quiere decir que se buscaba una:

(...) comunicación interna que permita ver a cada Secretaría y ente descentralizado su rol, influencia y competencias, frente al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia entendidas como fundamento del goce efectivo de derechos y libertades por parte de la ciudadanía. (Acuerdo 3, 2016, p. 139)

Así las cosas, se desprende de esto que, en la alcaldía de Medellín, se pensó de cierta forma en fortalecer los lazos que permiten el intercambio de comunicación de manera interna, lo que buscó concientizar a cada entidad en cuanto a la participación que y la incidencia que pueden tener en la consecución de una seguridad estable y una convivencia de calidad.

#### **5.2.2.1.2. Proyecto formulación e implementación del plan integral de seguridad y convivencia – PISC**

Frente a la *Formulación e implementación del plan integral de seguridad y convivencia – PISC*, este fue ideado como un instrumento de planificación, en el cual se plasman de manera priorizada las diferentes coyunturas y/o problemáticas que se presentan en la comunidad, las estrategias y demás proyectos a implementar en el periodo de gobierno, en aras de ayudar al mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, también mediante el trabajo bajo criterios de articulación entre los organismos de seguridad y justicia y la sociedad en general. (Acuerdo 3, 2016)

En similar sentido al proyecto anterior, este también se enfocó en efectuar un fortalecimiento de los vínculos intersectoriales sostenidos al interior de la administración, y también aquellos que se derivan de la existencia de una responsabilidad mancomunada en temas de seguridad y justicia o que guardan similitudes, como lo es la fuerza pública, casas de justicia, inspecciones, entre otras.

Pero no solo se hace referencia a los vínculos entre las entidades pertenecientes al Estado, sino que también se habla de un fortalecimiento del trabajo mancomunado con la ciudadanía en general, lo cual nos aboca a la idea de que, si bien existe una prerrogativa a favor de las personas de gozar de una sana convivencia y en condiciones óptimas de seguridad, lo cierto es que también existe el deber de aportar a su materialización y su sostenimiento.

#### **5.2.2.1.3. Proyecto fortalecimiento y posicionamiento del sistema de información para la seguridad y la convivencia – SISC**

En relación con el proyecto de Fortalecimiento y posicionamiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia – SISC, se buscó



principalmente que fungiera como un mecanismo importante a la hora de pensarse el Estado deseado, así como también durante la identificación y seguimiento de los problemas de la comunidad (priorizando las relacionadas con las estructuras criminales organizadas), a través de parámetros que pueden catalogarse como objetivos y otros como subjetivos, en relación con la seguridad y la convivencia, mediante la creación vínculos con entidades que operan en el marco de la seguridad y la justicia, junto con los sistemas de información del gobierno local, los diferentes centros de investigación, la comunidad académica, y las demás organizaciones privadas con experiencia en aspectos de seguridad, y de edificación de la paz. (Acuerdo 3, 2016)

Si bien, podemos decir que ya existía este sistema interconectado de información para temas relacionados con la seguridad y la convivencia, lo cierto es que su aplicación y efectividad fue bastante débil, por lo que en el gobierno de turno se planteó la necesidad de su robustecimiento, buscando hacer partícipes a diferentes actores de la sociedad que tienen relación directa con temas relacionados a la convivencia y la seguridad ciudadana.

#### **5.2.2.1.4. Proyecto *diseño e implementación de instrumentos de territorialización -planes especiales y plan del centro***

Ahora, en cuanto a la propuesta de este proyecto, se planteó que los mismos sirviesen para “(...) la concreción del Plan de Desarrollo y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC-, por medio de intervenciones para atender problemáticas poblacionales y territorialmente focalizadas”. (Acuerdo 3, 2016, p. 140)

En este entendido, podemos inferir que esta propuesta, estaba direccionada a identificar los lugares de la ciudad en donde se presentaban más incidencias de problemas de seguridad y convivencia, lo que podría decirse que es una

propuesta que permite efectivizar aún más las políticas públicas de intervención, debido a que, con estas herramientas, se puede conocer en que lugares se debe desplegar un esfuerzo mayor y en cuales no, lo que conlleva a que las acciones implementadas tengan mayor efectividad y cumplan el fin pretendido.

#### **5.2.2.1.5. Proyecto *articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral***

Por último, en cuanto a la propuesta de este proyecto, también ideado para afrontar el reto de una *Medellín segura* se buscó que la administración local garantizara el despliegue de esfuerzos para establecer cooperaciones y escenarios de diálogo, entre los distintos niveles de la administración territorial que permita el intercambio de esfuerzo e información para el mejoramiento de la seguridad. (Acuerdo 3, 2016)

De los anteriores proyectos, que a su vez buscaron el desarrollo del programa denominado *Planeación para la seguridad integral*, se puede evidenciar la coherencia y la unidad de materia que al respecto se plantea en estas propuestas, intentando incluso dar continuidad a los planes que desde la anterior administración se pusieron en marcha, pero desde un enfoque más interconectado y participativo.

Se destaca en este sentido, la interrelación que en este programa del anteproyecto se pretendió dar, a las diferentes propuestas transformadoras sobre la forma en que se venía desarrollando la planeación de las diferentes intervenciones que buscaran garantizar una seguridad en la ciudadanía medellinense, pues se buscó que las diversas dependencias de la Alcaldía, y otros organismo de carácter departamental y nacional, asumieran un papel

activo frente a la estructuración de estos planes para coadyuvar a garantizar los estándares óptimos de seguridad en la ciudad de Medellín, y de paso, restaurar la confiabilidad institucional que tanto se ha perdido, lo que nos muestra una clara aplicabilidad de la obligación de colaboración interinstitucional que le asiste a estos entes territoriales.

#### **5.2.2.2. Programa *Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia***

La segunda óptica o programa que se planteó para hacer frente al reto que se denominó *Medellín segura*, nombrado *Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia*, se proyectó con el fin principal de aumentar la presencia de la administración en la ciudad, pues dispuso que era necesario desplegar esfuerzos para el fortalecimiento de el espectro de acción de la fuerza pública en el territorio local, mediante la adaptación de infraestructural en lo físico y lo tecnológico. (Acuerdo 3, 2016)

Como puede evidenciarse, este programa, plantea dos líneas a seguir, siendo una relacionada con la infraestructura física, y la otra, con la infraestructura tecnológica. En ese sentido, en busca de una efectiva materialización, éste fue acompañado de 2 propuestas de proyectos, que buscaran garantizar los fines esperados, relacionados con la ampliación de la presencia del Estado, en sectores donde antes se ha evidenciado un contundente abandono.

Estas propuestas, que se proyectaron fueron a saber: 1. Una propuesta y despliegue de un plan general de mejoramiento infraestructural para la seguridad local y la convivencia ciudadana; 2. El mejoramiento del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín (SIES-M). (Acuerdo 3, 2016)

#### **5.2.2.2.1. Proyecto *Formulación e implementación de un plan maestro de infraestructura para la seguridad y la convivencia***

En relación con la primera propuesta, encontramos que ésta tiene como punto de iniciación el reconocimiento de las condiciones reales y actuales frente a los recursos infraestructurales, tanto físicos como tecnológicos, con los que cuenta la ciudad, para la atención en materia de seguridad de garantía de una adecuada convivencia, con el objetivo de poder identificar qué aspectos deben ser reforzados. (Acuerdo 3, 2016)

El anterior planteamiento, nos trae consigo la idea de que estos programas de intervención deben estar acompañados de una serie de investigaciones sociales, que permitan identificar en que sectores se presenta un mayor cumulo de conflictos relacionados con la seguridad ciudadana, en que sectores se debe reforzar la presencia del Estado y en cuales no, para poder establecer una serie de necesidades sobre infraestructura física, en los lugares donde necesariamente deba existir este acompañamiento de la fuerza pública a la ciudadanía.

#### **5.2.2.2.2. Proyecto *Fortalecimiento del sistema integrado de emergencias y seguridad de Medellín - SIES-M***

Por último, el segundo proyecto esbozado, tuvo como propósito fundamental, “Consolidar el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín SIES-M, incorporando y fortaleciendo las herramientas para acercar el ciudadano y proveer de más y mejor información a los tomadores de decisiones (...)”. (Acuerdo 3, 2016, p. 142)

Este último aspecto, también permite entrever la intención de articularse con la ciudadanía para que, quienes tienen a su cargo la toma de decisiones sobre la intervención en aspectos de seguridad, puedan tener en consideración las

necesidades que al respecto se suscitan en los diferentes sectores de la ciudad y logren desplegar acciones contundentes para recuperar la seguridad, y de paso, la confianza por la institucionalidad.

Se corrobora, entonces, esa fehaciente intención del gobierno de Medellín, de generar lasos y vínculos no solo entre Estado y sociedad, sino que también, entre las mismas entidades ya sean del orden municipal, departamental o nacional, para lograr que la lucha contra la inseguridad sea efectiva y la percepción ciudadana hacia las instituciones mejore ostensiblemente.

### **5.2.2.3. Programa *Justicia y política criminal***

La tercera óptica o programa, que se proyectó para lograr la materialización del reto identificado como *Medellín segura*, se articuló bajo el nombre de *Justicia y política criminal*, el cual se propuso como objetivo principal, el despliegue de esfuerzos para la adecuación y la mejoría de la prestación de los servicios de justicia a cargo de la administración municipal, para lo cual concibieron como necesario acrecentar el nivel de interrelación entre los diferentes organismos y/o entidades que inciden en la seguridad, bajo criterios de eficacia, eficiencia y articulación en la prestación de estos servicios. (Acuerdo 3, 2016)

Se puede evidenciar en este tercer programa, la interdependencia que se plantea con el anteriormente abordado, llamado “Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia”, pues allí, para que se logaran los cambios que sobre justicia y política criminal se estaban planteando, se entendió que era necesario ampliar el espectro de influencia del Estado en la sociedad en general mediante el establecimiento de vínculos intersectoriales, para lo cual era necesario aumentar la dotación infraestructural y tecnológica de los diferentes entes que tienen a su cargo el cuidado de la seguridad.

Bajo este enfoque, se estructuraron 6 proyectos (de los cuales solo se aprobaron 5) que hicieran viable la propuesta del programa *Justicia y política criminal*, siendo estos: 1. Un encausamiento de la política criminal de la ciudad; 2. La implementación de nuevos grupos encargados de atender delitos que afectan mayoritariamente la seguridad; 3. El otorgamiento de incentivos frente a logros en materia de seguridad; 4. La búsqueda de una mayor descentralización de las diferentes herramientas locales para el acceso a la justicia; 5. El robustecimiento del Sistema Penal de Responsabilidad para Adolescentes; 6. El despliegue de una atención efectiva a las problemáticas derivadas de los establecimientos carcelarios. (Acuerdo 3, 2016)

#### **5.2.2.3.1. Proyecto *Direccionamiento de la política criminal***

El primer proyecto que se ideó para desarrollar el programa *Justicia y política criminal*, buscó dar una dirección más concreta a la política criminal de Medellín, buscando mayores grados de articulación con las demás entidades de la administración con competencias en seguridad (del orden municipal, departamental y nacional), en aras de crear un mejor escenario para la operatividad de los organismos de seguridad que enfrentan la criminalidad de la ciudad. (Acuerdo 3, 2016)

Al igual que todo lo relacionado con las propuestas de intervención sobre seguridad y justicia, aquí también se puede observar la necesidad de que estos programas y sus respectivos proyectos se produjeran de manera coordinada, pues en este caso, sin una correcta ejecución y articulación con la propuesta que se realizó sobre *Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia*, el desarrollo y materialización de la misma, no hubiese sido posible.

#### **5.2.2.3.2. Proyecto *Fortalecimiento o creación de grupos especiales por delito***

Referente al primer proyecto, propuesto bajo el nombre de *Fortalecimiento o creación de grupos especiales por delito*, se pretendió esencialmente “(...) el fortalecimiento o la creación y conformación de grupos especializados en apoyo a las estrategias de afectación y desarticulación de delincuencia y criminalidad organizada”. (Acuerdo 3, 2016, p. 144)

Este aspecto, puede ser un buen referente para la lucha contra la delincuencia, pues basándose en los estudios sobre la comisión de delitos en la ciudad y los de mayor incidencia, se pueden idear planes de intervención, en donde podrían asignarse a ciertos grupos especializados, la investigación y posterior solución de los crímenes que se perfilaran como de mayor relevancia social.

Esto, permite focalizar los esfuerzos en aquellas conductas contrarias a la Ley que más afectan la situación de seguridad local, lo que es un buen referente a tener en cuenta para la ideación de las estructuras locales de atención a la inseguridad.

#### **5.2.2.3.3. Proyecto *Incentivos para los organismos de seguridad y justicia***

Aludiendo a este proyecto, tenemos que no fue aprobado propiamente por el Concejo Municipal de Medellín, pues buscaba que, a causa de un correcto funcionamiento de las entidades de seguridad local y del cumplimiento de unas metas específicas, se otorgaran reconocimientos por el servicio. (Anteproyecto Plan de Desarrollo Medellín Cuenta Con Vos, 2016)

Esta propuesta que se contempló en el Anteproyecto de Plan de Desarrollo, no salió airosa en los debates del Concejo, lo que se interpreta como una

decisión completamente acertada, pues tales incentivos podrían haber ocasionado la reactivación de situaciones como las ocurridas en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, en donde el otorgamiento de dadivas económicas a favor de la fuerza pública conllevó al surgimiento de los conocidos falsos positivos, situación que debe prevenirse con extrema cautela.

#### **5.2.2.3.4. proyecto *Descentralización de los mecanismos de acceso a la justicia***

El cuarto proyecto que se propuso para hacer frente al reto Medellín segura desde el programa de justicia y política criminal, buscó propiciar que el sistema en general de prestación del servicio público de justicia municipal, fuera más asequible y comprensible para la mayor parte de la ciudadanía, para lo cual se plantearon, por un lado, la creación de espacios móviles y descentralizados adecuados para la recepción de denuncias ciudadanas, y por el otro, la capacitación a la comunidad sobre la existencia de las diferentes herramientas de las que pueden hacer uso frente a comisiones de delitos. (Acuerdo 3, 2016)

Esto, puede incidir de manera positiva en la percepción de seguridad de la ciudadanía, pues indirectamente, se estaría ampliando la presencia del Estado a través de esos puntos móviles, además que, se estaría propiciando un escenario más seguro para la convivencia ciudadana, puesto que, estos puntos móviles, pueden generar la percepción en la sociedad de que el Estado se encuentra haciendo presencia para su efectiva protección.

Lo anterior, también se perfila como un buen referente a tener en consideración para la estructuración de las propuestas en materia de seguridad de los gobiernos locales.



#### **5.2.2.3.5. Proyecto *fortalecimiento del sistema penal de responsabilidad para adolescentes***

El quinto proyecto, fue ideado con el propósito fundamental de mejorar las intervenciones que despliega la administración con los adolescentes y los jóvenes, buscando dar prioridad al fortalecimiento de las habilidades personales, los valores como ciudadanos, y la potenciación de sus competencias, mediante formación académica y rehabilitación psicosocial y familiar, lo que puede repercutir positivamente en sus condiciones de vida. (Acuerdo 3, 2016)

Esta medida, según como fue pensada, más que endurecer las sanciones para los adolescentes, se puede denotar que buscó sensibilizar a la población juvenil de la ciudad, para evitar que los mismos incurrieran en prácticas delictivas, mediante intervenciones de carácter social, y políticas públicas que permitieran el acrecimiento de valores ético-morales y aptitudes para desarrollar una vida fuera de la ilegalidad.

Estas propuestas, permiten realizar verdaderas transformaciones sociales, pues trata de abordar el problema desde la raíz, buscando la aplicación de políticas tendientes a una readaptación y superación personal, en remplazo de aquella sancionadora y represiva que solo busca la aplicabilidad de un castigo, lo que nos muestra que la seguridad no solo debe asumirse desde las facultades represivas del Estado.

Así pues, éste también es un adecuado referente para tener en cuenta para las entidades territoriales que busquen incidir positivamente en la seguridad de sus habitantes.

#### **5.2.2.3.6. Proyecto *Atención integral a las problemáticas de la población carcelaria***

En cuanto al sexto proyecto que se desarrolló para buscar la materialización del programa *Justicia y política criminal*, encontramos que fue pensado con el fin de buscar impulsar la materialización de acciones que busquen realmente una resocialización de los presos, con la óptica puesta en disminuir la reincidencia en estas personas. (Acuerdo 3, 2016)

Para su desarrollo, se propusieron “(...) acciones que van desde el acompañamiento psicosocial a los internos e internas, pero también a las familias, la orientación y formación en artes y oficios, la promoción de la convivencia y el respeto por los derechos”. (Acuerdo 3, 2016, p. 145)

En similar sentido a las anteriores políticas de reinserción propuestas en el Plan de Desarrollo de la ciudad de Medellín sobre la intervención a las personas juveniles perteneciente al sistema de responsabilidad, se buscó dar prioridad a la readaptación de esas personas que se encuentran recluidas, buscando su reinserción mediante ayudas en formación y capacitación para el trabajo, lo que les permite visibilizar nuevas formas de vida en sociedad.

#### **5.2.2.3.7. Proyecto *Seguimiento y acompañamiento a la problemática del sistema penitenciario y carcelario***

Finalmente, el último proyecto con el cual se buscó dar cumplimiento al programa de Justicia y Política Criminal, se propuso con el objetivo de crear un espacio donde el gobierno local pudiese operar de forma descongestionada y descentralizada en cuanto al sistema penitenciario y carcelario, con una mayor presencia de los jueces, fiscales y el INPEC de una forma articulada. (Acuerdo 3, 2016)

Esta propuesta, podría decirse que es la que más refleja uno de los puntos esenciales que se aborda precisamente este estudio, y es la capacidad de los entes territoriales de influir en la situación de seguridad y prestación del servicio de justicia a nivel nacional, mediante el despliegue de acciones que desde su competencia permitan una coadyuvancia al sistema en general, aliviando las cargas mediante el establecimiento de relaciones que permitan fortalecerse mutuamente.

#### **5.2.2.4. Programa *Medellín segura para las mujeres y las niñas***

El cuarto programa que se estudió para abordar el reto *Medellín segura*, pretendió enfocar sus esfuerzos, principalmente en la estructuración e implementación de nuevas tácticas para afrontar el maltrato contra las mujeres, cuyas máximas a seguir, consisten en poder lograr una disminución de la violencia focalizada en niñas y mujeres, especialmente frente a delitos de índole sexual. (Acuerdo 3, 2016)

No obstante, siendo un aspecto que más adelante se abordará, las propuestas aquí estructuradas frente a la seguridad para las niñas y las mujeres, no fueron incluidas en el plan de gobierno que en últimas se ejecutó, pero su mención es pertinente, pues puede ser de gran utilidad en la estructuración de programas que se enfoquen a dar mayor atención a las necesidades que sobre seguridad se circunscriben a la población femenina del territorio.

Para la consecución de este programa, se diseñaron 3 proyectos a saber: 1. Buscar mejorar la seguridad de la ciudad en especial para niñas y mujeres; 2. Mejorar las estrategias para prevenir y atender a las mujeres violentadas; 3. Concientización desde lo público para lograr empoderar de forma positiva a las mujeres. (Acuerdo 3, 2016)

#### **5.2.2.4.1. Proyecto *Territorios seguros para las mujeres y las niñas***

El primer proyecto, se direccionó a generar espacios para que las mujeres, pero especialmente las niñas, puedan disfrutar de un ambiente seguro en las comunas de la ciudad, y también en los corregimientos aledaños, para poder garantizar el ejercicio de los derechos y libertades que les asisten. (Acuerdo 3, 2016)

Para concretar tal objetivo, mencionaron que se lograría a través de la adopción de una seguridad integral desplegada mediante nuevas estrategias para promover los derechos de las mujeres y su participación ciudadana. (Acuerdo 3, 2016)

Así las cosas, se puede denotar que la intención de este proyecto, se direcciona a mejorar el disfrute de los diferentes escenarios que la ciudad de Medellín tiene para su ciudadanía, haciendo especial énfasis en la protección de las mujeres, lo que podríamos decir que responde a su histórica discriminación y degradación en contraste con los derechos del hombre.

#### **5.2.2.4.2. Proyecto *Prevención y atención de las violencias basadas en género***

En cuanto al segundo proyecto, se quiso potenciar el reconocimiento y la salvaguarda que se le debe dar a los derechos humanos de las mujeres, adoptando medidas tanto en lo referente a la concientización como en la reparación de las mujeres victimadas. (Acuerdo 3, 2016)

Bajo este entendido, se puede inferir que, en este proyecto, lo que realmente se planteó, fue implementar acciones que permitieran a las mujeres, además de conocer los derechos que les asiste, también conocer los diferentes mecanismos de protección que pueden activarse para su beneficio.

Respecto a lo anterior, se mencionó que, para la fecha, las mujeres habitantes de Medellín tenían a disposición mecanismos de prevención y promoción de los derechos que les asisten, con políticas de prevención de delitos sexuales contra las mujeres y la erradicación de cualquier clase de violencia sexual y con herramientas de apoyo psicológico y jurídico. (Acuerdo 3, 2016)

Este planteamiento, buscó la adopción de políticas educativas que permitieran impulsar el conocimiento cívico de las prerrogativas de tipo sexual y reproductivas que le asisten a niñas y mujeres; también se enfocó en programas que permitieran la atención especializada y oportuna en casos de violencias en contra de las mujeres, lo que sin duda es un componente que va a permitir la consecución de un escenario mucho más favorable para las mujeres.

#### ***5.2.2.4.3. Proyecto Comunicación pública para el empoderamiento favorable a los derechos de las mujeres***

El tercer y último proyecto, tuvo el propósito de incidir en el cambio y desarraigo de los estándares fijados por la sociedad, sobre las ideas que estando arraigadas en la mayoría de la población desfavorecen a las mujeres por cuanto las reducen en su integridad y sus derechos. (Acuerdo 3, 2016)

Con este proyecto, podríamos decir que se da la estocada final a las diferentes propuestas sobre los programas y sus respectivos proyectos, que se pensaron para lograr cumplir el reto que sobre el mejoramiento de los ámbitos seguridad y justicia, que fueron propuestos en la ciudad de Medellín para el periodo 2016-2019.

No obstante, se considera pertinente mencionar que, en cuanto a este último programa y sus tres respectivos proyectos, no debieron incluirse en las propuestas sobre seguridad, pues después de analizarlas detenidamente, se

puede concluir que, en cuanto al tema de seguridad, no es sustancial lo que se propuso para estudiar las necesidades que al respecto se presentan para las mujeres en general (incluyendo las de la tercera edad) y tampoco es sustancial los cambios o propuestas de abordaje a estas problemáticas, pues se limita a establecer estrategias de educación y promoción de derechos humanos.

Se percibe como más benéfico, el desplegar estrategias investigativas que permitan determinar la situación actual de violencia en contra de las mujeres, y a partir de los diagnósticos, iniciar programas de intervención focalizados en los lugares donde se evidencien más incidentes relacionados con el menoscabo de los derechos de las mujeres, en especial, aquellos que atenten contra su libertad e integridad sexual y reproductiva.

#### **5.2.2.5. Programa *Justicia cercana al ciudadano***

Ahora, en cuanto a este programa, encontramos que no se pensó como una de las propuestas esbozadas para afrontar el reto que se denominó Medellín segura, sino que se estructuró como uno de los referentes para abordar otro reto identificado bajo el nombre de en *Justicia cercana al ciudadano*.

Si bien, una buena administración de la fuerza pública mejora la convivencia ciudadana, ésta siempre ha estado íntimamente relacionada con la seguridad desde un punto de vista jurídico.

A similar conclusión llegó el gobierno de Medellín, en donde se dijo que tanto el mejoramiento de la seguridad como de la convivencia, debe asumirse desde una concepción mas extensa, que abarque no solo la adopción de medidas militares y/o policivas, sino también la implementación de mecanismos para la terminación alternativa y pacífica de los conflictos que se suscitan al interior de la sociedad. (Acuerdo 3, 2016)

En cuanto a esta forma en que se asume el concepto de seguridad y convivencia, que busca la transformación de entornos mediante las instituciones, es precisamente aquella que puede ser asumida con una adecuada administración de justicia, pues no siempre los conflictos pueden ser dirimidos por las autoridades de policía, sino que también pueden ser de carácter netamente jurídico, verbigracia, el conflicto que se suscita entre el poseedor y el propietario, en donde el primero reclama la propiedad al segundo, asunto que solo puede ser dirimido por la jurisdicción ordinaria, pero que puede ser solucionado por alguno de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos que puede impulsar la administración local desde sus competencias.

Así las cosas, en el programa Justicia Cerca al Ciudadano, se pretendió principalmente “(...) brindarle a la ciudadanía herramientas eficaces para resolver pacíficamente los conflictos a través de la consolidación de mecanismos alternativos para la resolución de estos”. (Acuerdo 3, 2016, p. 150)

Para lograr esas iniciativas, se propuso el establecimiento de planes de fortalecimiento para “(...) las comisarías, las casas de justicia y las inspecciones, como modelo a través del cual el sistema de justicia se acerca a las comunidades más vulnerables(...)” (Acuerdo 3, 2016, p. 150), todo con el propósito de disminuir, la utilización de los “(...) métodos ilegales de solución de conflictos” (Acuerdo 3, 2016, p. 150), que tal como se mencionó anteriormente, han afectado gravemente la normalidad de la administración de justicia, ya sea que busquen erróneamente impartir justicia por sus propias manos, o que acudan a las dominadas BACRIM para la solución de sus controversias.

Bajo esta óptica, se estructuraron dos proyectos específicos que tendieran al desarrollo del programa Justicia Cercana al Ciudadano, siendo, por un lado, la

ideación de un reforzamiento de las herramientas que permiten acercar la justicia a los ciudadanos, y por el otro, el establecimiento de más herramientas que permitan dar terminación alternativa a los conflictos al interior de la comunidad. (Acuerdo 3, 2016)

#### **5.2.2.5.1. Proyecto fortalecimiento y ajustes del sistema de justicia cercana al ciudadano.**

El primer proyecto propuesto para intentar acercar la justicia a la comunidad, se impuso como objetivo:

Fortalecer a las autoridades pertenecientes al Sistema Municipal de Justicia Cercana a la ciudadanía: comisarías de familia, inspecciones de Policía, Subsecretaría de Control Urbanístico y casas de justicia, de manera que puedan prestar una atención rápida, eficaz, eficiente, accesible, incluyente, transparente y de calidad, para que sean ellas las primeras autoridades a las que acuda todas las personas que así lo requieran. (Acuerdo 3, 2016, p. 150)

Respecto a lo anterior, si bien se considera que la falencia identificada sobre la dificultad que tiene la población para acceder a servicios de justicia, debe ser abordada eficazmente para lograr erradicar las prácticas ilegales de solución de conflictos, es necesario también identificar previamente las facultades y el alcance que tiene en su accionar cada una de las entidades atrás mencionadas, para poder establecer de manera más concreta la forma en que las mismas pueden injerir en la sociedad, para buscar generar lazos entre estas entidades, y otras del sector privado, que puedan ocasionar una mayor incidencia en las comunidades donde se evidencie un alto porcentaje en la utilización de formas ilegales para dirimir conflictos.



#### **5.2.2.5.2. Proyecto implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el sistema de justicia cercana al ciudadano**

El segundo proyecto que busca la consolidación de una *Justicia Cercana al Ciudadano*, buscó “promover los procesos alternativos de resolución de conflictos distintos a la vía judicial, propiciando que el ciudadano tenga la posibilidad de resolver sus conflictos de manera pacífica y pronta” (Acuerdo 3, 2016, p. 150), además de “(...) evitar que otro tipo de actores asuman este rol de ayudar a los habitantes de una comuna a resolver pacíficamente sus conflictos” (Acuerdo 3, 2016, p. 150), actores que como bien se ha podido connotar a lo largo de la historia en la ciudad de Medellín, pertenecen siempre a organizaciones criminales.

Puede entenderse de lo anterior, que en el programa *Justicia Cercana al Ciudadano también* se buscó impulsar la utilización de los medios alternativos de resolución de conflictos, pero se puede evidenciar que se hizo un énfasis especial en los Centros de Conciliación, puesto que son estos quienes tienen mayor alcance en sectores vulnerables, como las comunas.

Se entiende de lo anterior, que en el periodo de gobierno 2016-2019 de la alcaldía de Medellín, se atendieron, en cuanto al fomento de la seguridad, cambios neurálgicos que tendieran a la erradicación de este problema.

No obstante, es pertinente aclarar que los Centros de Conciliación no son los únicos mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, sino que también existen otros que pueden ser de vital importancia para lograr aumentar una convivencia pacífica entre los ciudadanos, tales como los jueces de paz, que como se anotó anteriormente en este documento, en otros sectores del país han tenido una acogida significativa y han adelantado gestiones eficientes en la solución de controversias grupales o sociales.

Además, también resulta necesario que desde los gobiernos municipales se preste una ayuda armónica al sistema judicial que actualmente se encuentra con grandes congestiones, siendo adecuado para el efecto, fomentar la utilización de estos métodos diferentes de terminación de conflictos sociales, no solo entre los lugares más frágiles de la ciudad, sino también entre los diferentes actores que tienen alta influencia en el desarrollo de la ciudad, como lo son las industrias, las diferentes empresas, las entidades públicas, entre otros actores de la sociedad, cuyos conflictos, especialmente contractuales, pueden ser dirimidos por Tribunales de Arbitramento o por amigables componedores.

Entonces, en síntesis, se torna necesario diversificar el campo de acción al cual se pretende influir, para lograr de esta forma ampliar el espectro de acción de las políticas públicas que pretendan desarrollarse al interior de un municipio, siendo coherentes con el contexto nacional y las posibilidades de cambiarlo desde lo local.

Y es que precisamente, desde el ámbito local, la administración tiene ciertas potestades reglamentarias que les permite establecer cooperar con el gobierno nacional y regulaciones precisas sobre temas atinentes a la seguridad local y la justicia en sus territorios, por lo que esta potestad se perfila como una herramienta de gran relevancia en la transformación de la ciudadanía y en el cumplimiento del deber constitucional de colaboración interinstitucional.

Lo anterior, encuentra relación directa con la utilización de las potestades reglamentarias como mecanismo de cambio, y con el cumplimiento de la obligación de articulación intersectorial a nivel institucional que se deriva directamente de la Constitución Política, que como se mencionó antes, es un instrumento propicio para lograr las transformaciones que se quieren implementar en la sociedad.

## **Capítulo 6. Análisis de los planes de desarrollo del departamento del Huila y la ciudad de Neiva**

En este orden de ideas, al igual que en el departamento de Antioquia y su ciudad capital, en el departamento del Huila y en la ciudad de Neiva también se adoptaron los respectivos planes de desarrollo para los periodos 2016-2019, cuyo análisis nos permitió identificar el tratamiento que en la administración local se le está dando a las políticas públicas atinentes a la seguridad y la justicia.

Así las cosas, en el departamento del Huila se adoptó el *Plan de Desarrollo El Camino es la Educación* mediante Ordenanza 9 de 2016 proferida por la Asamblea Departamental del Huila, con el cual se implementaron las políticas del gobierno de turno para hacer frente a los problemas que afronta la ciudadanía.

En el caso de Neiva, se implementó el *Plan de Desarrollo Neiva la Razón de Todos – Gobierno Transparente* a través del Acuerdo 12 de 2016 dictado por el Concejo Municipal de Neiva, el cual también buscó la aplicación de ciertas políticas para atender los problemas que en su momento se consideraron de vital importancia y cuya intervención era urgente.

Sin embargo, de entrada, se advierte que, en el caso del departamento del Huila, no se establecieron líneas de intervención pensadas específicamente en mejorar la situación de seguridad y justicia a nivel territorial, pues se encuentran ausentes cualquier tratamiento debidamente articulado para atender estas problemáticas a nivel local.

No obstante, podría decirse que de manera bastante aislada y desconectada se abordaron temas que podrían encajar en lo que aquí hemos abordado como un intento para mejorar las coyunturas sociales con relación a la seguridad, entendida ésta desde una óptica policiva y judicial.

En el caso de Neiva, si se pensó una línea propia de intervención para mejorar la situación de seguridad y justicia, pero en solo un aspecto y totalmente desarticulada, por un lado, con el plan de desarrollo adoptado por la gobernación del Huila, y por el otro, con las verdaderas coyunturas que afronta la ciudadanía en materia de seguridad.

#### **6.1. Departamento del Huila: *Plan de Desarrollo “El Camino es la Educación” 2016-2019***

En cuanto al *Plan de Desarrollo El Camino es la Educación*, consagrado en la Ordenanza 9 de 2016 proferida por la Asamblea Departamental del Huila, encontramos que en el mismo no se establecieron líneas estratégicas de intervención a aspectos relacionados con la situación de seguridad y justicia en el departamento.

Si bien hay algunos referentes que podemos traer a colación, estos están pensados de forma desarticulada y se integraron en programas que no están relacionados directamente con el tratamiento de las condiciones de seguridad policiva y judicial.

En este orden de ideas, en el gobierno del Huila se plantearon 5 escenarios de actuación prioritaria, siendo los siguientes: social, económico, territorial, rural y productivo y finalmente gobernanza. (Ordenanza 9, 2016)

Sin embargo, al no existir una línea propia de transformación local en relación con la seguridad, se carecen de estudios sistemáticos y articulados que permitieran desarrollar una estrategia para mejorar la convivencia ciudadana mediante el control de la seguridad y la prestación de servicios afines a la justicia.

### **6.1.1. Escenario social**

En el escenario social, que se divide en 4 sectores administrativos, fue el único en el que se planteó una propuesta afín a la intervención en cuestiones de seguridad que en este análisis se aborda.

Así las cosas, se propusieron como sectores administrativos los siguientes: 1. Salud; 2. Educación; 3. Deporte y recreación; 4. Grupos en Equidad – Etnias.

A su vez, cada uno de estos se dividen en diferentes dimensiones, que hacen las veces de los programas o proyectos con los cuales se va a realizar la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, solo se establecieron regulaciones específicas en materia asimilable a la seguridad policivo-judicial, en el sector administrativo denominado Etnias – Grupos en Equidad.

#### **6.1.1.1. Sector *Etnias – Grupos en Equidad***

De los diferentes sectores que se abordaron en el escenario social, solo en el correspondiente Etnias – Grupos en Equidad, abordó de manera tangencial el mejoramiento de ciertos aspectos de seguridad para buscar la protección de ciertas poblaciones focalizadas.

Así las cosas, se abordaron un total de 12 grupos poblacionales de los cuales solo trataremos aquellos en los cuales se efectúan reglamentaciones propias sobre la situación de inseguridad local y las estrategias para su mitigación, siendo estos: 1. Víctimas del conflicto armado interno; 2. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; 3. Reintegración. (Ordenanza 9, 2016)

Los otros grupos que se abordaron en el plan de desarrollo del Huila, si bien inciden en la calidad de vida de la población y en el progreso de una sana convivencia, no atañen a la situación de seguridad y justicia propiamente

dichas del departamento, por lo cual las mismas no son referenciadas en este estudio.

#### 6.1.1.1.1. Víctimas del conflicto armado interno

En cuanto a este programa, que buscó atender específicamente a la población huilense identificada como víctimas de la guerra interna, la gobernación del Huila partió de los datos ofrecido por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con los cuales se logró establecer el grueso de la población afectada por hechos derivados de la violencia interna. (Ordenanza 9, 2016)

Tabla 1.

#### *Víctimas del Conflicto Armado Interno, Huila*

HECHO		GENERO		EDAD	
Acto Terrorista	1.390	Hombre	93.240	0- 5	17.103
Amenaza	10.069	Mujer	93.809	6 - 11	23.460
Delito Sexual	145	LGBTI	30	12- 17	26.433
Desaparición	2.588	No Definido	0	18- 28	39.807
Desplazamiento	166.083	No Informa	2.230	29- 60	60.814
Despojo	0	TOTAL	189.309	61-100	11.770
Homicidio	21.226			ND	9.922
Minas	301	ETNIA			
Reclutamiento	215	Gitano@Rom		1.371	
Secuestro	310	Indígena		3.273	
Tortura	171	Negro@ o Afro		1.427	
Perdida de bienes	3104	Palenquero		9	
Otros	0	Raizal, San Andrés		187	
Sin Información	0	Ninguna		183.042	
Otro	0	No Definido		0	

Fuente: Red nacional de información UARIV, corte 02 de febrero de 2016, citado por la Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila, p. 67.

La anterior información, fue determinante para que el gobierno pudiera establecer ciertos porcentajes, como que “(...) las mujeres son las de mayor afectación con (93.809) víctimas [sic] que corresponden al 50% de la población (...)” (Ordenanza 9, 2016, p. 67), lo que nos permite establecer que su atención requería cierta priorización debido a sus altos índices de incidencia.

Otro dato que pudo extraer la gobernación de turno del departamento del Huila de las estadísticas de la UARIV, fue la edad de la población víctima del conflicto:

En cuanto a la edad de la población víctima, el mayor porcentaje pertenece a población entre los 29 y 60 años (60.814) víctimas, seguido entre 18 y 28 años con (39.807) víctimas, de igual manera en la población de primera infancia y adolescencia se presentaron entre 12 y 17 años (26.433) víctimas, seguido de (23.460) víctimas entre 6 y 11 años y finalmente (17.103) víctimas entre 0 y 5 años (...). (Ordenanza 9, 2016, p. 67)

La anterior información, resulta de gran relevancia, pues permitió establecer que, para el año 2016, en el departamento del Huila, la mayoría de las víctimas del conflicto armado eran menores de edad, pues la suma de las tres cifras en que se dividen los datos de las víctimas menores de 17 años asciende a 66.996, siendo entonces los menores de edad un factor esencial a tener en cuenta en las medidas de mitigación a adoptar.

Finalmente, pudieron identificar en la administración del departamento del Huila que, de todas las víctimas, un total de 6.267 hacían parte de diferentes grupos étnicos, los cuales requieren un especial tratamiento puesto que pertenecen a unas minorías históricamente marginadas. (Ordenanza 9, 2016)

Sin embargo, los focos de atención que podría decirse que vagamente se erigieron en el plan de desarrollo para reparación de las víctimas no se direccionaron a buscar la protección focalizada ni de las mujeres ni de los menores de edad, pues estas se dirigieron principalmente a atender la situación laboral, a establecer ciertos refuerzos institucionales y de atención para la reparación de las víctimas (Ordenanza 9, 2016)

Empero, se resalta de esto en particular que, la gobernación del Huila, en este caso efectuó lo que podríamos encuadrar en una relación intersectorial a nivel institucional para afrontar la intervención en la reparación de víctimas.

En este orden de ideas, menciona la Ordenanza Departamental 9 de 2016 sobre esta articulación interinstitucional que:

El departamento adopta una estrategia de corresponsabilidad con la nación, la cual posibilita la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia establecidos en el artículo 27 de la ley 1454 del 2011, así como el ejercicio de las competencias de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno, en relación con la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado interno, para el goce efectivo de los derechos de dicha población. (p. 69)

Ese sistema identificado como corresponsabilidad, también fue asumido en la gobernación del departamento de Antioquia, sin embargo, allí se efectuaron estudios más rigurosos sobre las implicaciones de las intervenciones a adoptar y la forma en que se procedería con las estrategias de transformación ciudadana.

En este orden de ideas, puede afirmarse que, el plan de desarrollo del departamento del Huila 2016-2019, carecía de estrategias adecuadas para el mejoramiento de las coyunturas que se pudieron vislumbrar en cuanto a la atención de víctimas, pues se limitaba a mencionar algunas estrategias genéricas, sin especificar las acciones, programas y/o los mecanismos bajo los cuales se materializarían las políticas públicas.

También resulta evidente la falta de enfoque de género que se le dio a la atención de víctimas, pues a pesar de haberse podido constatar que existía una mayor afectación en mujeres que en hombres, no se idearon pautas que propendieran por una atención focalizada hacia las mujeres.



Igualmente, en lo referente a los menores de edad, resulta aún más preocupante la falta de atención a una realidad que resulta de vital trascendencia su intervención, máxime si se tiene en cuenta la protección reforzada que reviste a los menores de edad, pues se establece en el último inciso del artículo 44 de la carta política que los derechos de los menores siempre van a prevalecer sobre los derechos del resto de la población. (Constitución, 1991)

Así pues, el plan de desarrollo *El Camino es la Educación*, solo se planteó tres enfoques sobre los cuales tratar el problema existente en el departamento sobre la población víctima del conflicto armado interno: 1. Propender por la creación de más oportunidades laborales para la población entre 29 y 60 años; 2. Mejorar la capacidad institucional mediante la articulación con los diferentes entes territoriales y especialmente con entidades privadas; 3. Buscar la mejoría de la oferta institucional para la educación de la población víctima y la participación de estos en las mesas de víctimas departamentales, así como también motivar la participación en eventos culturales, recreativos, deportivos, entre otros. (Ordenanza 9, 2016)

Como se puede connotar, las intervenciones que se proyectaron desde la gobernación del Huila, a pesar de aludir a una articulación institucional mediante la adopción del sistema de corresponsabilidad, se ven totalmente rezagadas en contraste con la realidad que mostraron los datos extraídos de la UARIV que arrojaron un gran porcentaje de mujeres y de menores de edad como víctimas del conflicto interno, aspecto que merecía haber sido tratado con mayor profundidad y detenimiento.

Además, se debe resaltar que la administración del Huila no fue precisa en establecer que proyectos o actos en concreto materializarían las intervenciones pensadas, pues con lo dicho expresamente en la Ordenanza 9 de 2016 no se logra evidenciar claridad sobre el tema, debido a que se limita

únicamente a mencionar unos objetivos generales a seguir, cuando debería ser más precisa en cuanto a la definición de las actuaciones a desplegar, porque lo aprobado finalmente por la Asamblea Departamental será el norte que deberá seguir la entidad.

#### **6.1.1.1.2. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**

En el segundo programa, se abordó la situación de violación a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, centrando sus intervenciones específicamente en el conflicto bélico sostenido con los grupos guerrilleros.

Respecto a lo anterior, se menciona en el Plan de Desarrollo del departamento del Huila para el periodo 2016-2019 que:

Una de las características del departamento del Huila es que ha contado con la presencia de las FARC desde sus orígenes. Si bien se han registrado acciones de las autodefensas recientemente, su accionar no ha adquirido los niveles de intensidad que registra en otros departamentos y regiones del país. Por lo tanto, actualmente la violencia en el Huila tiende a estar menos asignada por la disputa entre actores armados y más por la expansión del dominio territorial de las FARC. (Ordenanza 9, 2016, p.71)

Lo anterior, nos muestra con claridad que las intervenciones que se erigieron desde la gobernación, buscaron atender específicamente los problemas de seguridad que se derivan del actuar de las FARC y no la situación de seguridad interna de las comunidades, la cual podría decirse que tiene igual o mayor trascendencia, debido a que incide directamente en la calidad de vida de las personas.

En este sentido, las estadísticas que el departamento tuvo en consideración para definir sus intervenciones, fueron relacionadas únicamente con el actuar de este grupo guerrillero.

En el caso de los homicidios, se tuvieron en cuenta la siguiente información proveniente de la Policía Nacional:

Tabla 2.

*Casos de Vulneración de Derechos Homicidios, Huila*

	2008	2009	2010	2011	Total
HUILA	412	371	347	257	1.387

Fuente: Policía nacional, procesado por el observatorio presidencia de DDHH y DIH, citado por la Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila, p. 72.

También se tabularon algunos datos sobre la perpetración de masacres en el departamento, arrojando los siguientes resultados:

Tabla 3.

*Casos de vulneración de Derechos-Masacres, Huila*

Año	Nº de Casos
2008	16
2009	7
2010	7
2011	5

Fuente: Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila, p. 72.

Otra información que se tuvo en consideración, fueron las estadísticas sobre minas antipersonas en el departamento del Huila, en donde mencionaron que

En el Departamento del Huila se presentaron 301 víctimas de minas antipersonas como lo reporta la red nacional de información a corte de 2 de febrero de 2016, entre las cuales se identificaron los siguientes municipios con el mayor número de víctimas por minas: el municipio de Acevedo con 11, Algeciras con 37, Baraya con 17, Colombia con 14, Neiva 116, Palermo 19 y finalmente Pitalito con 39. (Ordenanza 9, 2016, p. 72)

Finalmente, se identificaron los casos de trata de personas que han incidido en el departamento, mencionando que “En el Departamento del Huila se tiene conocimiento de (2) casos de vulneración de derechos los cuales se presentaron en el municipio de Neiva”. (Ordenanza 9, 2016, p. 72)

Como se puede observar, en el plan de desarrollo del departamento del Huila adoptado en el periodo de gobierno 2016-2019, no se mencionaron ni siquiera tangencialmente la situación de inseguridad generada por la delincuencia común, obviando la gran importancia que tiene asegurar su disminución para mejorar la convivencia ciudadana y la percepción pública de seguridad.

El abordar la problemática de los demás delitos que afectan en mayor medida en las zonas urbanas y rurales, y no únicamente aquellos relacionados con la guerra entre el Estado y las FARC, podría generar una mayor percepción de seguridad y con ello una mejoría en la confianza por las instituciones.

No obstante, en el gobierno del Huila se obvió la importancia que tiene el garantizar la seguridad policiva y judicial al interior de sus territorios, siendo este uno de los grandes vacíos de los cuales adolece el Plan de Desarrollo del departamento del Huila para el periodo 2016-2019.

Así las cosas, teniendo en cuenta la información antes referenciada, la administración de turno del Huila proyectó una serie de aspectos a intervenir,

en aras de atender la problemática de graves violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, siendo estos:

Fortalecimiento institucional para la paz territorial. Apertura y/o fortalecimiento de espacios de participación política y social. Cultura en derechos humanos e Igualdad y no discriminación. Fortalecimiento de la seguridad, la convivencia y la prevención de violaciones a los derechos humanos (Prevención de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal). (Ordenanza 9, 2016, p. 75)

Nuevamente, en similar sentido a las anteriores intervenciones que se proyectaron con las víctimas del conflicto interno, estas carecen de un plan de aplicación y de seguimiento, que permitan determinar con exactitud cuales van a ser las medidas y las estrategias a adoptar, en aras de cambiar esa situación caótica que se presenta en este sector en particular, para buscar una verdadera transformación de la realidad de los huilenses en materia de seguridad.

Se entiende entonces que el plan de desarrollo del departamento del Huila que se aplicó durante el periodo 2016-2019, ignoró completamente los problemas que surgen a raíz de la delincuencia común, centrando su atención únicamente en el problema de seguridad que trae consigo el conflicto con las FARC, aunando que, las acciones proyectadas a adoptar en este sentido, carecen totalmente de un desarrollo sobre su aplicabilidad o la forma de su materialización, dejando al aire una gran cantidad de incertidumbres sobre la forma en que se lograrían tales iniciativas.

#### **6.1.1.1.3. Reintegración**

El último programa en el cual podría decirse que de alguna forma se intentó abordar las problemáticas de seguridad en el departamento del Huila, fue el

denominado reintegración, con el cual se buscó dirigir una especial intervención en cuanto a los procesos de reincorporación a la vida civil de los desmovilizados.

En este orden de ideas, la gobernación del Huila procedió con la tabulación de algunos datos sobre la inserción económica de quienes se encuentran en un proceso de reincorporación:

Tabla 4.

*Inserción Económica de las personas en Proceso de Reintegración, Huila*

Indicador	Departamental
Personas en Proceso de Reintegración (PPR) ocupadas en el sector informal	581
PPR ocupadas en el sector formal	107
PPR que son población económicamente inactiva	73
PPR desocupadas	100

Fuente: Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila, p. 76.

Del mismo modo, se procedió con la identificación de la información relacionada con aquellas personas desmovilizadas en cuanto a sus niveles educativos:

Tabla 5.

*Educación de las personas en proceso de reintegración, Huila.*

Indicador	Departamental
Personas en Proceso de Reintegración (PPR) cursando básica primaria	25
PPR cursando básica secundaria	60
PPR cursando media vocacional	37
PPR cursando educación superior <sup>a</sup>	Tecnológico 4
	Técnico 14

Fuente: Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila, p. 76.

Finalmente, se tuvieron en cuenta una serie de datos con enfoque diferencial, para determinar quiénes de los desmovilizados pertenecen a ciertos grupos poblacionales:

Tabla 6.

*Proceso de reintegración con enfoque diferencial, Huila*

Indicador	Departamental
Personas en Proceso de Reintegración (PPR) cursando básica primaria	25
PPR cursando básica secundaria	60
PPR cursando media vocacional	37
PPR cursando educación superior <sup>a</sup>	Tecnológico 4
	Técnico 14

Fuente: Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila, p. 77.

La anterior información, pudo haber permitido a la gobernación del Huila establecer toda una estrategia de apoyo y acompañamiento en el proceso de resocialización de los ciudadanos desmovilizados, así como establecer la proyección de políticas públicas que otorguen beneficios e incentiven el proceso de formación académico y laboral de estas personas, con el objetivo de incidir realmente en sus circunstancias de vida.

Pero tras analizar el plan de desarrollo, se puede constatar que estos datos fueron meramente enunciativos, pues después de su mención, no se establecieron ni siquiera estrategias generales (como en los dos programas anteriores) que permitieran por lo menos vislumbrar un horizonte a seguir, que pudiese ser desarrollado posteriormente a través de las potestades normativas y reglamentarias de las entidades territoriales.

Lo anterior, nos muestra la total desarticulación con la que se pensó y adoptó el plan de desarrollo del departamento del Huila, y la falta de precisión en cuanto a las acciones a adoptar y las estrategias a aplicar para cambiar las problemáticas de sus territorios.

No hubo una intervención específica en materia de seguridad policivo-judicial, siendo este aspecto relevado a un plano de menor importancia, pues a pesar de si tratar de manera aislada asuntos que podemos equiparar con acciones relacionadas con el ámbito de la seguridad y justicia, lo cierto es que incluso

los que si fueron abordados por el plan de desarrollo se encuentran ausentes de planificación.

También se evidencia la falta de acercamiento a la población de manera directa, la falta de investigación de percepción ciudadana, derivando en otro error que es la aplicación de intervenciones que no responden a la realidad directa ni a la percepción de la ciudadanía.

En el caso de la ciudad de Neiva, la situación fue muy similar, pues si bien se contó con una línea propia de intervención en el ámbito de seguridad y justicia, ésta no estuvo bien articulada con la realidad que viven los habitantes, la cual afronta mayores problemas de seguridad en cuanto a la delincuencia común, en relación con los otros municipios del Huila.

## **6.2. Ciudad de Neiva: *Plan de Desarrollo Neiva la Razón de Todos – Gobierno Transparente 2016-2019***

En el caso de la ciudad de Neiva, se adoptó el Plan de Desarrollo Neiva la Razón de Todos – Gobierno Transparente mediante el Acuerdo 12 de 2016 proferido por el Concejo Municipal de Neiva, el cual, a diferencia del plan de desarrollo departamental, sí abordó de manera específica las intervenciones que desde la alcaldía se realizarían durante el periodo de gobierno 2016-2019 en relación con la seguridad y la justicia. (Acuerdo 12, 2016)

Es de resaltar que, en el plan de desarrollo de la ciudad de Neiva, se plantearon objetivos diferentes por cada uno de los programas a desarrollar, pero se perfilaron algunas estrategias generales que podrían decirse fungieron como foco de dirección de todas las políticas a adoptar.

Si bien, ninguna de las líneas o ejes estratégicos generales se enfocó directamente en la seguridad policivo-judicial, si se hizo alusión a la necesidad



de establecer alianzas estratégicas para el desarrollo de los diferentes proyectos. Al respecto, mencionaron que:

Los proyectos de impacto social, serán el resultado de convenios con socios estratégicos, con la Nación, el Departamento bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad y coordinación y con organismos públicos y privados. Al igual que la corresponsabilidad en todo el accionar de la administración Municipal. (Acuerdo 12, 2016, p. 7)

En este sentido, se puede evidenciar que, en el caso de Neiva, se instó por lograr la articulación entre diversos niveles de la administración, siendo estos la Nación y el departamento del Huila, lo que ya hemos decantado como relaciones interinstitucionales de obligatoria observancia conforme al artículo 209 superior.

Adicionalmente, se hizo referencia al establecimiento de alianzas entre los sectores público y privado, que definimos anteriormente como intersectorialidad público-privada, la cual ofrece un mejor panorama para la implementación de los proyectos con incidencia social, por cuanto tiende a la articulación entre los diferentes actores que inciden directamente en las comunidades, distribuyendo cargas y recursos, lo que facilita de cierta forma la operatividad de la administración local.

A pesar de lo anterior, podría decirse que, en materia de seguridad policivo-judicial, no se priorizaron estas relaciones intersectoriales, pues si bien se aludió de forma etérea a la necesidad de articularse con la población, no se definieron rutas a seguir ni programas nuevos propiamente dichos, pero si se plantearon algunas metas que permitieron identificar los resultados pretendidos por la administración de Neiva durante el periodo 2018-2019.

En este sentido, el plan de desarrollo en mención se dividió en varios ejes estratégicos, siendo estos la búsqueda de un mayor desarrollo para la

sociedad, el fortalecimiento del progreso económico, la planificación de los avances institucionales, la necesidad de propender por un desarrollo ambiental sostenible, la necesidad de mejorías infraestructurales y finalmente el esfuerzo por un mejoramiento de la población rural. (Acuerdo 12, 2016)

Del mismo modo, cada uno de estos ejes estratégicos se dividió en varios componentes y estos a su vez se dividieron en varios programas que materializarían el actuar de la administración de Neiva. (Acuerdo 12, 2016)

En este orden de ideas, de los anteriores ejes estratégicos, en el atinente al desarrollo institucional, fue en el cual se abordó directamente una intervención o el despliegue de algunos programas en el ámbito de la seguridad y la justicia.

### **6.2.1. Eje estratégico: *desarrollo institucional***

Como se mencionó previamente, el único eje estratégico en el cual trataron el tema de seguridad policivo-judicial, fue el relacionado con el desarrollo institucional, el cual se dividió en los siguientes componentes: 1. Fortalecimiento institucional; 2. Justicia y seguridad; 3. Atención a la población especial. (Acuerdo 12, 2016)

Como se pudo evidenciar, en el componente de justicia y seguridad se plasmaron todos los programas, que serían las acciones a desplegar por parte de la alcaldía para atender la situación de seguridad de la ciudad, por lo cual nos limitamos únicamente al análisis de este.

#### **6.2.1.1. Componente *justicia y seguridad***

El componente denominado justicia y seguridad, se planteó como objetivo principal “Proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y

patrimonio económico, por medio de la reducción y sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia”. (Acuerdo 12, 2016, p. 49)

Así pues, se trazaron un total de 5 programas que buscaron materializar las estrategias del gobierno local de turno en cuanto a seguridad y justicia, los cuales se focalizaron en la atención a la población víctima y el posconflicto. (Acuerdo 12, 2016)

A pesar de que, en el acuerdo propiamente dicho, no se hace mención a la elaboración de diagnósticos previos o el despliegue de investigaciones en la población que sustentaran las estimaciones de la administración local, en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, si se hace referencia a una serie de datos que fueron extraídos de otras fuentes, para tener una noción general de la situación de seguridad a nivel municipal.

En este sentido, se efectuó un análisis sobre las estadísticas de delitos cometidos en la ciudad del año 2012 al año 2015:

Tabla 7.

*Índices de seguridad del Municipio de Neiva, su comportamiento, en los últimos cuatro años*

DELITO	2012	2013	2014	2015	Tasa / N°. Año 2015
					Expresada por cada 100 Mil
HOMICIDIOS	106	110	65	63	18 pcmh.
LESIONES COMUNES	1.629	1.712	1.735	1.575	460 pcmh
SECUESTROS	0	0	0	1	-
EXTORSION	44	70	104	86	25 pchm
TERRORISMO	9	7	21	3	-
HURTO A MOTOCICLETAS	558	397	192	190	56 pcmh
HURTO A COMERCIO	444	438	287	285	83 pcmh
HURTO A PERSONAS	1.673	1.987	1.874	1.930	564 pcmh
HURTO A RESIDENCIAS	642	584	526	412	120 pcmh.
HURTO A AUTOMOTORES	32	14	12	8	-
* INFORMACION EXTRAIDA DE LA BASE DE DATOS SIEDCO. MENEV.					

Fuente: Base de datos SIEDCO. MENEV, citado por el Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos” del Concejo municipal de Neiva, p. 133.

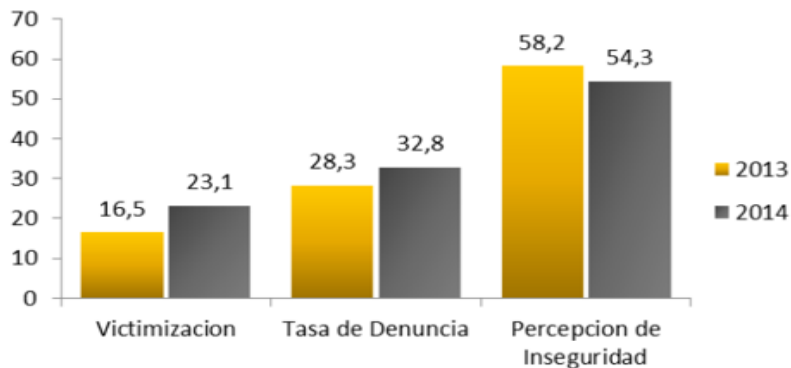
Estos datos de la tabla 7, fueron tenidos en cuenta a la hora de definir alguna de las intervenciones desplegadas por la administración de Neiva, pues en las

metas fijadas en el Acuerdo 12 de 2016 propiamente dicho, se plantearon un total de 11 metas en relación con la disminución de estos delitos. (Acuerdo 12, 2016)

También, se tuvieron en cuenta algunos datos de percepción ciudadana sobre la inseguridad, extraídos directamente del DANE, para los años 2013, 2014 y 2015:

Gráfico 3

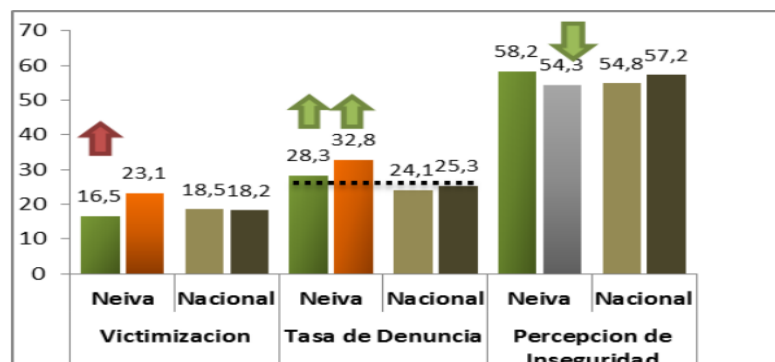
*Percepción ciudadana de inseguridad, victimización y tasa de denuncia 2013-2014*



Fuente: DANE - Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2015, citada por el Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos” del Concejo municipal de Neiva, p. 134.

Gráfico 4

*Percepción ciudadana de inseguridad, victimización y tasa de denuncia 2015*



Fuente: DANE - Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2015, citada por el Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos” del Concejo municipal de Neiva, p. 134.

La información contenida en los gráficos 4 y 5, dan cuenta de la alta percepción de inseguridad de la población neivana, lo que ameritaba que se desplegaran esfuerzos claros y concisos para enfrentar la criminalidad y atender a la comunidad víctima, no solo del conflicto bélico colombiano, sino también a aquellos de delitos comunes.

Sin embargo, de la misma exposición de motivos del plan de desarrollo de Neiva se evidencia que esta información, no fue trascendental a la hora de definir unas intervenciones claras que permitieran transitar de ese escenario de inseguridad, pues se limitaron a concluir que el reto de la administración de turno, era continuar mejorando los estándares frente a la seguridad y la garantía de una adecuada convivencia ciudadana, pero sin aludir a una estrategia clara que permitiera anticipar unos resultados focalizados. (Diagnóstico Acuerdo 12, 2016)

Igualmente, dentro de esos datos previos que fueron tenidos en cuenta para definir las políticas públicas en materia de seguridad, se encuentran la cantidad de entidades que colaboran a nivel territorial con la administración de justicia.

Así las cosas, se expuso en el diagnóstico previo al plan de desarrollo de Neiva 2016-2019 que “Otro importante aspecto se refiere al acceso a la Justicia, la Dirección de justicia municipal en la actualidad cuenta con Trece (13) Inspecciones de policía, y dos (2) Comisarías de Familia, entes que aplican justicia en el Municipio de Neiva (...)”. (Diagnóstico Acuerdo 12, 2016, p. 135)

Lo anterior es traído a colación, pues es bastante resaltante que se haya abordado la importancia que tiene propender por el mejoramiento del acceso a la justicia a nivel territorial, pues muestra que, aunque someramente, se

pensó en el cumplimiento de la obligación de colaboración intersectorial derivada del artículo 209 superior en materia de seguridad judicial.

Como se ha decantado, las entidades territoriales tienen una fuerte incidencia en la prestación del servicio público de justicia, lo que, de asumirse correctamente, influiría de manera drástica en la percepción de seguridad a nivel local, mejorando así las condiciones de convivencia ciudadana.

No obstante lo anterior, el gobierno de turno únicamente se propuso la creación de una nueva casa de justicia, lo cual si bien es novedoso, no se efectuaron otras investigaciones que permitieran determinar que entidades agrupar en este espacio, o en qué lugar se requería mayor atención dado su alto índice de problemas con trascendencia jurídica, y también, si era suficiente con la creación de una sola casa de justicia o si eran necesario proyectar la creación de más espacios como estos, o de otras entidades como inspecciones de policía, comisarías de familia, entre otros. (Acuerdo 12, 2016)

Por otra parte, otros datos que también fueron tenidos en consideración por la administración local, fueron las cifras sobre la comisión de delitos:

Tabla 8

*Hechos víctimizantes*

Acto Terrorista	668
Amenaza	3.722
Delito Sexuales	59
Desaparición Forzada	2.039
Desplazamiento Forzado	67.010
Homicidio	14.080
Minas Antipersonas	116
Secuestro	218
Tortura	138
Vinculación NNA	112
Abandono o Despojo	-
Perdida de bienes	572

Fuente: Ficha de Caracterización. Min Interior. Corte a Diciembre de 2015, citado por el Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos” del Concejo municipal de Neiva, p. 139.

Estas cifras de la tabla número 8, podría decirse que identifican los delitos de mayor incidencia perpetrados en la ciudad, lo que claramente sirve para definir un plan de acción de intervención policiva.

Igualmente, se tuvieron en cuenta algunos datos sobre la caracterización de las víctimas:

Tabla 9

*Hechos victimizantes*

N° de registros de personas asociadas a hechos Victimizantes quienes reportaron que llegaron al Municipio	
Enfoque diferencial	
N° de víctimas por minoría étnica declarada	
Gitano(a)ROM	187
Indígena	855
Negro(a)Afrocolombiano	599
Ninguna	79.227
Palanquero	3
Raizal del Archipiélago de San Andrés y	52
<b>TOTAL</b>	<b>80.903</b>

Fuente: Ficha de Caracterización. Min Interior. Corte a Diciembre de 2015, citado por el Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos” del Concejo municipal de Neiva, p. 139.

Tabla 10

*Número de víctimas por género declarado*

N° de víctimas por género declarado	
Hombre	39.907
LGBTI	5
Mujer	40.423
Sin definir	-
<b>TOTAL</b>	<b>80.903</b>

Fuente: Ficha de Caracterización. Min Interior. Corte a Diciembre de 2015, citado por el Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos” del Concejo municipal de Neiva, p. 140.

Nótese como la información de las tablas 8, 9 y 10, permitía diferenciar a los diferentes grupos poblacionales que siendo minorías fueron víctimas de hechos delictivos, lo que es de gran ayuda para pensar en la implementación de estrategias de reparación especiales teniendo en cuenta el contexto particular de cada uno.

Sin embargo, en el plan de desarrollo adoptado finalmente mediante el Acuerdo 12 de 2016, al abordar los indicadores de las metas que medirían los resultados de la ejecución de las propuestas, solo se proyectaron el reducir los índices de criminalidad, mediante la actualización y aprobación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). (Acuerdo 12, 2016)

Empero, no se habló nunca de la necesidad de desplegar acciones especiales de atención integral a las víctimas que pertenecían a los diferentes grupos poblacionales identificados, lo que muestra que estos datos fueron referenciados únicamente para exponer un contexto y no para a partir de él erigir un plan de intervención.

Además, es menester mencionar que el diagnóstico previo que se realizó, no se efectuó de forma sectorial, es decir, analizando los diferentes actores de la sociedad que inciden en la seguridad policivo-judicial de la ciudad de Neiva, ni se realizó partiendo de cada uno de los programas que se pretendieron implementar, pues únicamente se abordaron unos aspectos generales en el



componente justicia y seguridad con los cuales definieron cada programa que en últimas se aprobó por el Concejo de Neiva.

En este sentido, estudiamos cada uno de estos programas, en aras de identificar sus objetivos y la forma en que los mismos se proyectaron para atender las problemáticas sobre seguridad de la ciudad de Neiva.

#### **6.2.1.1.1. Programa *La razón es la seguridad y la convivencia***

En cuanto al programa que se denominó *La razón es la seguridad y la convivencia*, se planteó como objetivo a seguir, el “Mejorar las condiciones de seguridad y convivencia para la ciudad de Neiva y sus corregimientos, articulando acciones que se orienten a la prevención de la violencia”. (Acuerdo 12, 2016, p. 49)

Como se puede observar, se planteó una interrelación entre la ciudad capital del huila y sus corregimientos en cuanto al establecimiento de nexos que les permitan adoptar acciones efectivas para afrontar la inseguridad, en este caso, derivada principalmente de la delincuencia común, lo que permite entrever que en el gobierno de Neiva 2016-2019, se estaba ya pensando en la necesidad de fomentar las relaciones intersectoriales tal como se desprende del objetivo central de este programa.

Sin embargo, se debe tener en consideración que el plan de desarrollo en mención, no abordó ningún estudio articulado en Neiva y sus zonas aledañas (corregimientos) que permitiera la identificación de algunas problemáticas a atender, por lo que podría entenderse que este programa paso a ser letra muerta dentro del acuerdo municipal que aprobó lo que debía ser la ruta por seguir de la administración de turno.

De las diferentes metas que se propuso la alcaldía en sus indicadores de resultados y de producto para el componente de justicia y seguridad en general (pues estos no se desglosaron por programa a desarrollar), solo se pudo identificar una que aludía directamente al establecimiento de relaciones intersectoriales a nivel institucional, siendo la número 14, que planteaba la implementación de una estrategia referente a la preparación para el posconflicto, que buscaba fortalecer y mejorar la coordinación a nivel interinstitucional mediante la implementación de políticas públicas. (Acuerdo 12, 2016).

Así las cosas, a pesar de contar con una noción de necesidad de articular diferentes sectores para el logro de fines en común, no se evidencia claridad en la forma en que se pretendía proceder con la implementación de estas interrelaciones mediante políticas públicas, ni se constata la realización de un estudio previo que permitiera identificar la situación de seguridad y justicia no solo a nivel local, sino también considerando los datos de municipios aledaños, que permitieran proyectar una intervención interrelacionada y concreta en la seguridad.

#### **6.2.1.1.2. Programa *La razón son las víctimas***

El programa llamado *La razón son las víctimas* ideado por el gobierno de Neiva 2016-2019, se propuso como fin el “Mantener el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado con la ejecución del PAT y con el fin de cumplir con la constitución y la ley”. (Acuerdo 12, 2016, p. 49)

En cuanto a este programa, podría decirse que no se planteó nada novedoso frente a la atención de las víctimas, pues simplemente se propuso continuar con el cumplimiento de los postulados constitucionales y la legales ya vigentes, situación que es a simple vista obvia considerando que todas las personas, sin

distinción alguna, están sujetas a la supremacía de la Ley, siendo la carta superior la de mayor jerarquía.

Además, igual que el anterior programa, este no contaba con la exposición de datos que permitieran inferir que se haya realizado algún tipo de análisis de la situación real y actual de las víctimas del conflicto residentes en la ciudad de Neiva, por lo que podría decirse que la propuesta adolece de un acercamiento con la comunidad que debía ser el objeto de este programa.

La falta de indagación y de acercamientos para conocer las condiciones de determinado grupo social, evidencia un desinterés por atender las necesidades reales de los ciudadanos, pues para garantizar que las acciones a desplegar por parte de la administración incidan positivamente en la comunidad, estas deben responder directamente a la realidad en la que viven y se desarrolla su convivencia, lo que solo se puede lograr mediante una exploración previa, mediante un real acercamiento hacia la ciudadanía, pues esto permite identificar qué aspectos deben ser intervenidos por parte de la administración para buscar su mejoría.

En este sentido, la meta que se propuso el gobierno de Neiva en relación con este programa, fue “mantener la garantía del goce efectivo de derechos a la población víctima del conflicto armado registradas en el RUV mediante la ejecución del PAT Ley 1448 del 2011 y su decreto reglamentario 4800 del 2011” (Acuerdo 12, 2016, p. 50), lo que nos permite constatar que esta propuesta no es nada novedosa, ni identificó, ni buscó atender las falencias existentes en cuanto a la reparación integral de las víctimas, pues su único fin propuesto era mantener las garantías que ya se estaban asegurando.

### **6.2.1.1.3. Programa Territorios de Vida, Convivencia y Paz**

El tercer programa con el que se implementó el componente *Justicia y seguridad* del plan de desarrollo de Neiva para el periodo 2016-2019, se denominó *Territorios de Vida, Convivencia y Paz*, el cual se propuso como objetivo a seguir:

Articular acciones de la administración municipal y de la sociedad en general, en un territorio, bien sea entorno o comunidad, con el propósito de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia, sensibilizando a la población de los conceptos de cultura ciudadana para la vida y la paz. (Acuerdo 12, 2016, p. 50),

Este programa, en similar sentido al primero, buscó incentivar la generación de una relación intersectorial entre la administración y la ciudadanía, aspecto que como ya se ha dicho, se considera de vital trascendencia para lograr transformaciones sociales verdaderas.

Tal como se puede comprender, la manera en que la administración de turno pretendió reforzar las circunstancias locales de inseguridad en la ciudad, fue mediante la sensibilización de la población en temas relacionados con cultura ciudadana enfocada a la concientización de la vida y la paz.

Si bien, es respetable la intención de la concientización ciudadana para buscar ciertas mejorías, tales acciones no inciden drásticamente en la situación de inseguridad de la ciudad, y tampoco muestran claramente a que tipo de articulación se está haciendo referencia en este programa.

Tras analizar las metas propuestas en general frente al componente de *Justicia y sociedad*, se puede identificar una que podría decirse responde directamente a este programa, siendo su objetivo el desarrollo de programas y/o actividades de concientización en cuanto los efectos de la paz y el posconflicto. (Acuerdo 12, 2016)

En este orden de ideas, se constata la falta de desarrollo en cuanto a la articulación que planteó el gobierno de Neiva con su ciudadanía, pues la propuesta únicamente consistió en concientizar a la población.

#### **6.2.1.1.4. Programa *La razón es la paz, preparémonos para el posconflicto***

En cuanto al programa “La razón es la paz, preparémonos para el posconflicto” la alcaldía de Neiva se proyectó “Crear en el municipio de Neiva las condiciones administrativas y sociales, mediante la articulación interinstitucional para preparar al municipio en los retos del posconflicto y avanzar en la construcción de un territorio de paz y convivencia”. (Acuerdo 12, 2016, p. 49)

Se resalta nuevamente el esfuerzo de la administración por intentar promover el surgimiento de más relaciones intersectoriales dentro de sus políticas públicas, sin embargo, esto es algo que solo quedó en retórica, pues como se mencionó atrás, las metas proyectadas no asumen realmente retos en cuanto a la forma en que operaría la generación de estos vínculos.

Lo anterior, debido a que se limitaron a proponer únicamente la implementación de un fortalecimiento y una coordinación interinstitucional, pero sin definir el procedimiento y la forma de conseguirlo, siendo esto demasiado genérico, lo que impide identificar cual sería el proceder de la administración. (Acuerdo 12, 2016)

#### **6.2.1.1.5. Programa *La razón es la justicia para la gente***

Finalmente, el último programa del componente de *Justicia y seguridad* del plan de desarrollo de Neiva objeto de estudio, denominado *La razón es la*

*justicia para la gente*, se trazó como objetivo a seguir, el “Fortalecer el sistema local de justicia para facilitar el acceso de la comunidad a la justicia policiva”. (Acuerdo 12, 2016, p. 50),

Lo anterior, podría decirse que es un aspecto positivo que se resalta del plan de desarrollo de Neiva, pues a diferencia del adoptado en el departamento del Huila, si abordó, aunque de manera tangencial, el mejoramiento de las condiciones para el acceso a la justicia de la ciudadanía.

En este orden de ideas, el gobierno de turno se planteó como meta elaborar un programa que buscara el reforzamiento de la justicia local, con el cual buscaron como resultado, mermar la cantidad de procesos adelantados por las autoridades policivo-administrativas, a través de la aplicación de mecanismos de descongestión, en aras de mejorar la eficacia de la justicia; así mismo, se planteó también incrementar las casas de la justicia de la ciudad, para intentar llegar a más personas que requieran de sus servicios. (Acuerdo 12, 2016)

El intentar ampliar el espectro de acción de la administración local mediante la implementación de nuevas casas de justicia, es una medida que se perfila sumamente idónea para mejorar la situación de seguridad policivo-judicial de las entidades territoriales, pues incrementa la presencia del estado en aquellos lugares donde se requiere un mayor despliegue por parte de la administración.

No obstante, tras analizar el Acuerdo 12 de 2016 a través del cual se implementa el plan de desarrollo de Neiva, no se pudo corroborar la existencia de un estudio previo que permitiera establecer parámetros para definir en que lugares y cuantas casas de justicia se requerían para atender las necesidades reales en cuanto a garantizar mejorías frente al acceso a la justicia por parte de la ciudadanía.

La falta de una investigación previa, de un acercamiento a la ciudadanía, de una adecuada definición de rutas a seguir y de una adecuada articulación intersectorial, fueron características presentes tanto en el plan de desarrollo del departamento del Huila como en el de la ciudad de Neiva aplicados en el periodo de gobierno 2016-2019.

En este sentido, se considera que las administraciones locales deben prestar mayor atención al contexto en el que vive realmente la ciudadanía, evitando un gobierno de escritorio, participando activamente en la planificación para el mejoramiento de las necesidades de la sociedad, priorizando la generación de vínculos intersectoriales, para poder así garantizar un adecuado despliegue de acciones mediante las potestades normativas que tienen estas entidades territoriales, y así cumplir con los preceptos derivados de la Constitución Política en materia de colaboración para lograr la materialización de los fines esenciales del Estado.

### **Capítulo 7. Situación de seguridad en la ciudad de Neiva**

Todo lo anterior, nos lleva a preguntarnos sobre la situación de la seguridad de Neiva actualmente, más puntualmente, sobre los delitos que tienen una mayor incidencia en la capital huilense y en cómo sería la forma adecuada de intervenir para mejorar la convivencia en la ciudadanía.

Como se mencionó previamente, existen facultades en cabeza de las administraciones locales, relacionadas con el establecimiento de pautas normativas y/o reglamentarias que pueden focalizarse en los problemas de cada municipio y departamento, situación que, de abordarse adecuadamente, puede conllevar a grandes transformaciones de los problemas que afectan a una comunidad, que podemos catalogar como el paso de situaciones caóticas, a un estado de orden.

Así las cosas, en el presente trabajo se toma como referente la forma en que la ciudad de Medellín ha abordado su situación de seguridad local, pues es de amplio conocimiento que la situación de criminalidad que presentaba la ciudad hace algunos años, cambió drásticamente, pasando de ser una de las ciudades más conflictivas del mundo, a ser ejemplo de innovación en sus políticas públicas. (Pantaleón, 2015)

En este sentido, para comprender el contexto de seguridad actual de Neiva, se estudiaron algunas estadísticas sobre la comisión de una serie de conductas contrarias a la Ley que afectan la convivencia ciudadana que, dado su trascendencia, fueron seleccionados y clasificados por la Policía Nacional en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO, lo que nos permitirá identificar aquellos delitos de mayor incidencia cuyo tratamiento debe ser priorizado por la administración.

Los datos extraídos responden a la comisión de delitos en los años 2015, 2018, 2021, en la ciudad de Medellín, Neiva y en Colombia en general, lo que nos va a permitir, por un lado, entender cómo se encontraba la situación de seguridad en Neiva un año antes de la aprobación del plan de desarrollo 2016-2019, como se encontraba un año antes de terminar el periodo de gobierno, y como se cerró el año anterior.

Por otra parte, esta información nos permitirá efectuar algunas comparaciones con los datos obtenidos de la ciudad de Medellín, los cuales serán analizados teniendo en cuenta la proporción de habitantes por cantidad de delitos cometidos, permitiendo así establecer una postura más ecuánime sobre la incidencia de la seguridad en ambas ciudades.

Recurrimos a un análisis teniendo en cuenta la incidencia demográfica en la comisión de delitos, debido a que, según explica Bernardino y Eternod (1985) y Amarista (2008), existe una relación directa en el incremento de la población



y el acrecentamiento de la inseguridad, en vista de que, al aumentar la población, se aumentan las condiciones de desigualdad generadoras de violencia, lo que se traduce en que a mayor población, más escenarios de desigualdad se pueden presentar debido a la ampliación de la brecha existente, derivando esto en una mayor presencia de criminalidad.

Lo anterior, nos permitirá determinar la relación que hay entre la cantidad de delitos cometidos por cada 100.000 habitantes, lo que nos dará un acercamiento más concreto a la situación actual de seguridad en Neiva.

Así las cosas, se extrajo del SIEDCO la siguiente información sobre la comisión de delitos en la ciudad de Neiva y la ciudad de Medellín:

Tabla 11

*Cifras comisión de delitos en Medellín y Neiva*

<b>CIFRAS COMISIÓN DE DELITOS EN MEDELLÍN Y NEIVA</b>									
	<b>2015</b>			<b>2018</b>			<b>2021</b>		
	<b>Medellín</b>	<b>Neiva</b>	<b>Colombia</b>	<b>Medellín</b>	<b>Neiva</b>	<b>Colombia</b>	<b>Medellín</b>	<b>Neiva</b>	<b>Colombia</b>
<b>Abigeato</b>	4	16	2.155	8	12	3.919	5	11	2.437
<b>Amenazas</b>	479	620	54.271	609	411	84.377	596	415	62.112
<b>Delitos sexuales</b>	954	238	21.920	1.448	434	36.791	2.058	336	34.915
<b>Extorción</b>	217	84	5.480	482	57	7.048	528	75	8.021
<b>Homicidios</b>	382	58	12.460	442	77	12.667	341	92	13.873
<b>Homicidios en accidentes de tránsito</b>	220	31	5.344	197	33	6.017	294	35	7.004
<b>Hurto a personas</b>	2.719	1.307	101.449	3.225	1.659	257.072	2.931	1.792	280.293
<b>Hurto a residencias</b>	732	360	21.164	1.419	517	47.373	988	380	33.306
<b>Hurto de automotores</b>	676	9	7.759	740	7	9.848	555	11	10.695

<b>Hurto de motocicletas</b>	1.485	188	27.296	1.627	199	32.733	983	274	33.971
<b>Hurtos a entidades comerciales</b>	832	255	22.466	1.260	379	65.580	884	325	43.109
<b>Hurtos a entidades financieras</b>	9	0	120	22	6	192	1	2	112
<b>Lesiones en accidentes de tránsito</b>	1.689	539	42.588	1.452	403	48.998	629	402	34.121
<b>Lesiones personales</b>	1.495	932	86.963	1.655	898	138.306	1985	769	105.593
<b>Piratería terrestre</b>	6	1	295	2	0	404	1	0	172
<b>Secuestro</b>	11	1	213	4	1	176	8	0	137
<b>Terrorismo</b>	1	3	307	1	2	121	0	1	203
<b>Violencia intrafamiliar</b>	1.653	598	75.701	1.783	546	99.919	2.139	834	128.326

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO.

Para el análisis de la información que nos brinda la tabla 11, se adoptó una fórmula que nos ayudará a medir en términos cuantificables la repercusión que tienen estas conductas punibles en cada una de estas ciudades en relación con sus habitantes:

$$DPH^{48}: \frac{\text{Cantidad de delitos}}{\text{Cantidad de habitantes}} \times 100.000 \text{ habitantes}$$

En este sentido, la anterior información nos permite identificar cual es la incidencia de los delitos en la ciudad de Medellín y la ciudad de Neiva por cada

<sup>48</sup> La abreviación se refiere a los delitos cometidos por cantidad de habitantes.

100.000 habitantes, lo que nos dará un panorama mucho más claro sobre la situación de seguridad de Neiva en contraste con la situación de seguridad de la que en algún momento fue considerada la ciudad más peligrosa del mundo.

De conformidad con información dada por la Alcaldía de Neiva (s.f.) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018), citado por la alianza interinstitucional Medellín Como Vamos (s.f.), la ciudad de Neiva y Medellín cuentan con un promedio de 357.392 y 2.427.129 habitantes respectivamente, lo que muestra la gran diferencia poblacional que existe entre las dos ciudades<sup>49</sup>.

En términos generales, se pudo evidenciar que la ciudad de Neiva para el año 2015 presentaba algunas cifras de criminalidad bastante altas teniendo en consideración la cantidad de habitantes, llegando incluso a superar en algunos índices de delincuencia a la ciudad de Medellín, y en otros, acercándose bastante a pesar de la gran diferencia poblacional.

Sin embargo, para el año 2018, la administración había logrado disminuir la comisión de algunos delitos en específico, pero otros aumentaron considerablemente en contraste con las cifras del año 2015.

Para el 2021, se pudo constatar que algunos de los delitos de los cuales se había logrado una disminución para el año 2018, aumentaron para el 2021, denotando la inestabilidad de los resultados obtenidos con los esfuerzos desplegados por los diferentes gobiernos de turno.

---

<sup>49</sup> Esta información de la ciudad de Neiva y Medellín no reflejan una cifra exacta ni actual sobre los habitantes que realmente tienen, pero si nos indican un estimado, por lo que se toman estos datos de algunas fuentes fidedignas que nos permitieron un primer acercamiento.

### 7.1. Abigeato

En el caso del abigeato, se evidencia que es un delito que tiene mayor incidencia en la ciudad de Neiva en contraste con la ciudad de Medellín, debido en cierta parte a que la capital huilense conserva una mayor área rural comparada con la capital antioqueña, la cual se encuentra más poblada y urbanizada, lo que influye directamente en que se presente con mayor frecuencia esta conducta antijurídica en lugares con una vocación más agrícola.

En este orden de ideas, en la ciudad de Medellín, durante el año 2018 se presentaron cifras más altas que en el 2015, pero se logró una disminución para el año 2021 cerrando con un total de 5 delitos.

Aplicando la fórmula para determinar la cantidad de delitos por habitantes, se logra obtener que, para el año 2021, por cada 485.426 personas se cometió un delito de abigeato, lo que equivale a 0,21 delitos por cada 100.000 habitantes en la ciudad de Medellín, lo que muestra una incidencia bastante baja en relación con su población, arrojando un porcentaje de aproximación de casi 0 delitos de este tipo.

En la ciudad de Neiva, se pudo evidenciar que se presentaron pequeñas disminuciones paulatinas en los diferentes periodos tomados en cuenta; así pues, se pudo identificar que, por cada 32.490 habitantes, se presentó un hecho delictivo de esta clase, lo que equivale a 3 abigeatos aproximadamente por cada 100.000 habitantes, cometidos para el año 2021.

Si bien, la diferencia entre el resultado arrojado en ambas ciudades se justifica en la poca actividad agrícola de la ciudad de Medellín, contrario a lo acontecido en Neiva, en donde la principal actividad económica es la ganadería y la agricultura, se puede evidenciar que los porcentajes de comisión de este delito son bastante bajos, siendo imperceptibles las implicaciones del mismo para

un contexto general de inseguridad, por lo que se entiende que su trascendencia es más baja en relación con otros delitos mucho más frecuentes. (Alcaldía de Neiva, s.f.)

Sin embargo, se torna necesario que se piense en algún tipo de concientización para tratar de disminuir el robo de semovientes en la ciudad de Neiva, que disminuya la ocurrencia de estos hechos, los cuales, si bien son pocos en comparación con otros delitos, se presentan principalmente en zonas rurales.

## **7.2. Amenaza**

Frente al delito de amenaza, las cifras resultan bastante preocupantes, debido a que la ciudad de Neiva para el año 2012 presentó más casos frente a la ciudad de Medellín; si bien se logró una disminución para el año 2018, se presentó nuevamente un aumento para el 2021, estando siempre las cifras muy cercanas a las concernientes a la capital antioqueña.

En este orden de ideas, Neiva con un promedio de 357.392 habitantes, tuvo un cierre para el año 2021 de 415 amenazas, lo que se traduce en que por cada 861 habitantes se presentó una comisión de este delito, lo que quiere decir que, por cada 100.000 habitantes, se dieron aproximadamente 116 casos de este tipo.

En cambio, en la ciudad de Medellín, con un total de 2.427.129 de habitantes, cerró el año 2021 con 596 amenazas, quiere decir que por cada 4.072 habitantes se presentó un hecho delictivo de esta clase, lo que equivale a 25 casos aproximadamente por cada 100.000 personas, mostrando una mayor ocurrencia de amenazas en la ciudad de Neiva en proporción a sus habitantes, reflejando a la vez que se garantizó menos seguridad por habitante en el caso de Neiva en contraste con Medellín frente a esta conducta.

### **7.3. Delitos sexuales**

En el caso de los delitos sexuales, se puede evidenciar que la administración de Neiva para el año 2016 recibió la alcaldía con unas tasas relativamente bajas, sin embargo, estas aumentaron durante el periodo de gobierno 2016-2019.

En la ciudad de Medellín, se presentaron durante el 2021 un total de 2.058 casos, lo que en proporción sería un caso de delito sexual por cada 1.179 habitantes, es decir que, por cada 100.000 habitantes, ocurrieron 85 casos relacionados con delitos sexuales aproximadamente.

Para el año 2021, Neiva cerró con un total de 336 casos de delitos sexuales, lo que equivale a un caso por cada 1.064 habitantes aproximadamente, es decir que por cada 100.000 habitantes se presentaron 94 casos de esta clase.

Lo anterior, aunque por poco, muestra también un preocupante resultado teniendo en consideración que la ciudad de Neiva tiene mucho menos de la sexta parte de los habitantes que posee la ciudad de Medellín, por lo que presentar índices más elevados, muestra que, en proporción, hay más inseguridad frente a la libertad sexual en la ciudad de Neiva que en la ciudad de Medellín.

### **7.4. Extorción**

En cuanto al delito de extorción, podemos denotar que, en la ciudad de Medellín, se presentaron incrementos desde el 2015 hasta el 2021, siendo esta la constante durante estos periodos de gobierno; en este sentido, se presentaron un total de 528 delitos de extorción en la capital antioqueña, lo que representa un delito por cada 4.597 habitantes medellinenses, lo que equivale a un promedio de 22 delitos por cada 100.000 habitantes.

La ciudad de Neiva recibió unas cifras bastante altas para el año 2016, las cuales lograron ser disminuidas considerablemente para el año 2018, pero presentaron nuevamente un importante incremento para el año 2021.

Así pues, en el año 2021, Neiva cerró con un total de 75 delitos de extorción, lo que equivale a un delito por cada 4.765 lo que quiere decir que, para este año, por cada 100.000 habitantes se presentaron 21 hechos extorsivos aproximadamente.

En el caso de la extorción, podría decirse que por muy poco, se garantizó mayores niveles de seguridad en la ciudad de Neiva frente a Medellín en cuanto a la comisión de estos delitos, sin embargo, dada la gran diferencia en la cantidad de habitantes, el presentar cifras cercanas en proporción a su demografía resulta preocupante por cuanto una menor cantidad de habitantes debería presentar menores índices de delincuencia, mientras que en grandes ciudades lo habitual es que se presenten tasas muy elevadas de criminalidad. (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2018)

### **7.5. Homicidio**

Ahora bien, en cuanto a los homicidios, podría decirse que, en el año 2018 la ciudad de Medellín presentó un aumento en contraste con el trienio anterior, pero se logró una significativa reducción para el año 2021; en cuanto a la incidencia de los homicidios teniendo en cuenta la densidad demográfica, se encuentra que, por cada 7.118 habitantes medellinenses, se presenta un hecho de este tipo, lo que equivale a un aproximado de 14 delitos por cada 100.000 personas.

En el caso de Neiva, el comportamiento de esta variable ha sido en acenso, pues en cada periodo analizado se presentó un aumento en la comisión del delito de homicidio alcanzando la cifra de 92 para el año 2021, lo que se

traduce en que, por cada 3.885 habitantes de la ciudad de Neiva se presentó un delito de homicidio, lo que en promedio equivale a 26 delitos por cada 100.000 habitantes.

Lo anterior, muestra la grave situación que se vive en Neiva en relación con la violencia, pues podría decirse que este delito tiene una mayor ocurrencia en la capital del Huila si se considera la gran diferencia poblacional que existe, lo que justamente torna preocupante el contexto de seguridad local de Neiva.

### **7.6. Homicidio en accidente de tránsito**

Frente a la modalidad de homicidio en accidente de tránsito, la ciudad de Medellín logró una disminución para el año 2018 frente al periodo anterior, sin embargo, se presentó un considerable aumento para el año 2021.

En este sentido, la información tabulada permite ver que por cada 8.256 personas se presentó 1 delito de homicidio bajo la modalidad de accidente de tránsito, lo que equivale a un aproximado de 12 delitos por cada 100.000 habitantes de la capital antioqueña.

En el caso de la ciudad de Neiva, se presentaron aumentos en el año 2018 en contraste con el 2015, y también en el 2021, cerrando este último año con un total de 35 delitos de este tipo, lo que quiere decir que aproximadamente por cada 10.211 personas se presentó un caso de homicidio en accidente de tránsito, lo que en proporción sería un promedio de 10 delitos por cada 100.000 habitantes.

A pesar de que la ciudad de Neiva presentó menores incidentes frente a este hecho que afecta la seguridad y la movilidad ciudadana, las cifras fueron muy cercanas a los de la ciudad de Medellín, que para el año 2021 era una de las 5 ciudades del país con más personas muertas en accidentes de tránsito,



presentando un promedio de 215 accidentes viales cada día. (Molina, 2021; El Tiempo, 2022)

### **7.7. Hurto a personas**

Uno de los escenarios delictuales más preocupantes se evidencia en el caso del hurto a personas, pues tanto en la ciudad de Medellín como en la ciudad de Neiva, este fue el delito que mayor incidencia tuvo durante los años 2015, 2018 y 2021, superando con creces a los demás.

En la ciudad de Medellín, durante el periodo 2018 se presentó un incremento respecto al 2015, cifra que logró reducirse para el 2021 con un total de 2.931 hurtos a personas, lo que equivale a un delito por cada 828 personas, para un promedio de 121 hurtos por cada 100.000 habitantes.

En el caso de la ciudad de Neiva, la situación es mucho más preocupante, pues desde el 2015 presentó constantes aumentos a pesar de su poca población, por lo cual finalizó el 2021 con un total de 1.792 hurtos a personas, lo que quiere decir que por cada 199 personas se presentó un caso de este tipo, equivaliendo esto a 503 hurtos aproximadamente por cada 100.000 habitantes.

Si bien, las cifras generales nos dejan ver que la ciudad de Medellín presenta más cantidad de hurtos a personas, lo cierto es que al analizarse esta información teniendo en cuenta el factor demográfico, se muestra una realidad totalmente diferente, pues la ciudad de Neiva presentó cifras que cuadruplicaron las arrojadas en la ciudad de Medellín, situación que debió haber sido suficiente para que mucho antes se hubiesen encendido las alarmas al interior de las diferentes administraciones para que se adoptaran medidas de intervención más concretas tendientes a combatir la criminalidad común.

### **7.8. Hurto a residencias**

En cuanto al delito de hurto a residencias, en la ciudad de Medellín para el año 2018 se presentó un aumento de casi el 100% en relación con el año 2015, logrando una disminución en el año 2021 con un total de 988 casos de este tipo, lo que quiere decir que por cada 2.457 personas aproximadamente se presentó uno de estos delitos, arrojando que por cada 100.000 habitantes se presentaron un promedio de 41 casos.

En la ciudad de Neiva, también se presentaron aumentos en el año 2018 en relación con el periodo del 2015, sin embargo, se logró una disminución en el 2021 con un cierre de 380 casos de hurto a personas para este año, lo que equivale a un caso por cada 941 personas aproximadamente, para un promedio de 106 delitos por cada 100.000 habitantes de la capital huilense.

Los resultados arrojados muestran que la ciudad de Neiva duplica en incidencia en hurtos a residencia a la ciudad de Medellín teniendo en cuenta la proporción de delitos cometidos por la cantidad de habitantes, siendo una situación que amerita un tratamiento especial para mermar la perpetración de estos delitos, ya sea mediante el aumento de la presencia de la fuerza pública o adoptando estrategias especiales y más focalizadas.

### **7.9. Hurto a automotores**

Ahora bien, frente al delito de hurtos a automotores, la ciudad de Medellín para el año 2018 presentó mayores cifras frente al año 2015, pero se evidencia una importante disminución para el año 2021, alcanzando para el 31 de diciembre un total de 555 casos, es decir que se presentó un caso por cada 4.373 personas, lo que equivale a que por cada 100.000 habitantes se presentaron un aproximado de 23 hurtos de automotores.

En cuanto a la ciudad de Neiva, en el año 2018 se presentó una disminución frente al año 2015, pero para el año 2021 se registró un incremento para un total de 11 casos durante esta anualidad, lo que quiere decir que por cada 32.490 personas se dio un caso de hurto a automóviles, lo que se aproxima a 3 hurtos por cada 100.000 habitantes.

En esta oportunidad, se puede evidenciar que la ciudad de Neiva no presenta cifras tan desalentadoras, pues se ha logrado sostener una mayor seguridad en este ámbito en contraste con la ciudad de Medellín, la cual para el 2021 representó casi el 5% del total de los hurtos de automóviles en todo el país.

#### **7.10. Hurto a motocicletas**

En cuanto al hurto a motocicletas, se tiene que, en la ciudad de Medellín, para el año 2018, se cerró con un gran aumento en comparación en el año 2015, pero se lograron cifras muy satisfactorias para el 2021, finalizando el año con un total de 983 casos, lo que quiere decir que por cada 2.469 personas se presentó un hecho delictivo de esta clase, lo que a su vez corresponde a 102 delitos aproximadamente por cada 100.000 habitantes.

En la ciudad de Neiva, el comportamiento de los indicadores refleja un constante aumento en estos delitos, pues cada uno de los periodos registrados fue mayor al anterior, siendo el 2021 el año en el que más se presentaron con un total de 274 delitos, lo que es equivalente a que por cada 1.304 habitantes se presentó un hurto a motocicleta, lo que refleja que aproximadamente por cada 100.000 habitantes ocurrieron alrededor de 76 delitos.

Si bien las cifras son mucho más preocupantes en la capital antioqueña, en la ciudad de Neiva se presentó una considerable cantidad de estos delitos, teniendo en cuenta que es una ciudad demográficamente más pequeña y con una circulación de motocicletas mucho inferior a la de Medellín.

### **7.11. Hurtos a entidades comerciales**

En relación con el delito de hurto perpetrado a entidades comerciales, se tiene que, en la ciudad de Medellín, se identificó que para el año 2018 aumentó considerablemente la comisión de éste en contraste con el trienio anterior, pero se estabilizaron nuevamente las cifras para el año 2021, finalizando el año con un total de 884 hurtos, lo que se traduce en un promedio de un delito por cada 2.746 personas, lo que quiere decir que por cada 100.000 habitantes se registraron 36 casos de esta clase.

En el caso de la ciudad de Neiva, para el año 2018 se presentó un aumento en comparación con el año 2015, logrando una reducción mínima en el año 2021 con un total de 325 delitos de hurto a entidades comerciales, es decir que se cometió un delito por cada 1.100 personas aproximadamente, lo que demográficamente equivaldría a 91 delitos por cada 100.000 habitantes.

Lo anterior, refleja que, en proporción por cada 100.000 habitantes, Neiva casi que triplica la cantidad de hurtos cometidos para el año 2021, lo que nos enseña también un panorama bastante negativo sobre el contexto de seguridad de la capital huilense.

### **7.12. Hurto a entidades financieras**

Tras analizar los datos relacionados con la comisión de hurtos a entidades financieras, se pudo constatar que la ciudad de Medellín incrementó a más del doble la cantidad de delitos registrados para el año 2015, pasando de 9 casos a 22, lo que muestra los malos resultados en la aplicación del Plan de Desarrollo de la administración 2016-2019, aunque se resalta que para el año 2021 se logró reducir la cifra a un solo delito, lo que muestra un loable esfuerzo en el gobierno actual de Medellín por reducir la tasa de criminalidad.

En el caso de la ciudad de Neiva, se presentó un grave aumento de éste delito en el año 2018, pues pasó de 0 en el 2015 a 6 casos de este tipo, logrando una disminución en el 2021 con un total de 2 casos registrados.

A pesar de que podría decirse que los resultados en cuanto a la disminución del delito de hurto a entidades financieras son actualmente favorables, las cifras del año 2018 fueron bastante preocupantes por lo que no es un aspecto que deba obviarse a la hora de planificar las contingencias en materia de seguridad.

### **7.13. Lesiones en accidentes de tránsito**

Con relación a las lesiones en accidentes de tránsito, se pudo denotar que, en la ciudad de Medellín, se presentaron disminuciones en los diferentes periodos tabulados, siendo más significativo el contraste entre el 2018 y el 2021, pues se pasó de 1.452 casos a 629, lo que representó una disminución de más del 50%.

Adoptando la fórmula para determinar la incidencia de los delitos por cantidad de habitantes, se tiene que, por cada 3.859 personas aproximadamente, se presentó un hecho de este tipo, lo que equivale a aproximadamente 26 delitos por cada 100.000 habitantes.

En el caso de Neiva, se presentaron pequeñas disminuciones en los diferentes periodos tenidos en cuenta, logrando para el 2021 una cifra de 402 lesiones en accidentes de tránsito en todo el año, lo que equivale a un delito por cada 889 personas, es decir que por cada 100.000 habitantes se registraron 112 casos aproximadamente.

Esta cifra, también presenta un escenario alarmante frente a esta conducta en particular, la cual amerita que se piensen estrategias para disminuir la

accidentalidad y con esto la alta ocurrencia de este delito, pues se ve una diferencia abismal si se tiene en cuenta la relación de delitos cometidos por cantidad de habitantes.

#### **7.14. Lesiones personales**

El delito de lesiones personales en Medellín, presentó un aumento en los diferentes años registrados, finalizando el 2021 con un total de 1985 casos, lo que en proporción equivale a un caso por cada 1.223, es decir que por cada 100.000 habitantes se presentaron 82 casos de este tipo.

En la ciudad de Neiva, contrario a lo acontecido en la ciudad de Medellín, se presentaron paulatinas y pequeñas disminuciones, cerrando el 2021 con un total de 769 casos, lo que quiere decir que por cada 465 personas aproximadamente se presentó un delito, lo que significa que por cada 100.000 habitantes se presentaron 215 incidentes de este tipo.

La anterior información nos muestra que la ciudad de Neiva sobrepasó en más del doble la comisión de delitos de lesiones personales presentados en Medellín, lo que también nos permite evidenciar una realidad muy diferente a la que comúnmente se percibe sobre la seguridad en la capital antioqueña y en la ciudad de Neiva.

#### **7.15. Piratería terrestre**

Frente al delito de piratería terrestre, se encontró que en la ciudad de Medellín este es poco frecuente, el cual fue disminuyendo en cada año registrado, llegando a la cifra de un solo delito cometido en el año 2021, lo que muestra una mínima incidencia de este comportamiento delictual en la seguridad de la capital antioqueña.

En el caso de Neiva la situación es bastante similar, pues durante el año 2018 y el 2021 la cifra de comisión de este delito fue de 0, lo que también permite constatar que esta es una conducta que poco ha afectado en la seguridad de la ciudad.

#### **7.16. Secuestro**

El delito de secuestro, a pesar de no presentar cifras relativamente altas a nivel nacional, es un delito que altera gravemente la psiquis de la ciudadanía, por lo que su tratamiento y/o intervención es algo que debe primar constantemente en las políticas de seguridad de todas las entidades territoriales.

En el caso de la ciudad de Medellín, se evidenció que para el año 2015 las cifras fueron altas con un total de 11 secuestros, reduciendo a 4 durante el 2018, incrementando nuevamente a 8 para el 2021.

Así las cosas, para el año 2021 se tiene que por cada 303.391 habitantes de la capital de Antioquia se presentó 1 delito de secuestro, lo que quiere decir que la incidencia es evidentemente baja.

En cuanto a la ciudad de Neiva, este delito ha tenido poca ocurrencia en los diferentes periodos registrados, siendo el 2018 y los 2021 dos periodos en los cuales no se presentaron delitos de este tipo, lo que es un resultado positivo dada la situación de conflicto armado que históricamente ha afectado a la región surcolombiana y especialmente al departamento del Huila.

#### **7.17. Terrorismo**

El terrorismo, también podría decirse que es un delito de baja incidencia en el país, pero debido a su gran trascendencia por los resultados que puede

acarrear es una de las conductas a las que más atención debe poner la administración.

En el caso de la ciudad de Medellín, se presentaron en los diferentes periodos cifras muy bajas, siendo el 2021 el año en el que no se registraron hechos de este tipo, mostrando la poca influencia de este delito en la seguridad y la convivencia ciudadana.

En la ciudad de Neiva, se presentaron disminuciones paulatinas, arrojando para el 2015 un total de 3 delitos, para el 2018 un total de 2, y para el 2021 se presentó 1 solo delito, lo que también permite constatar que es un delito que poco afecta la seguridad de la capital del departamento del Huila.

Sin embargo, el hecho de que se registraran conductas de este tipo es altamente preocupante por sí solo, por lo que también es algo a considerar en la ideación de intervenciones en materia de seguridad.

### **7.18. Violencia intrafamiliar**

Finalmente, el delito de violencia intrafamiliar es otro de los que más se frecuentan a nivel nacional, por lo que en términos generales el escenario es bastante preocupante.

En la ciudad de Medellín, se evidenciaron aumentos en los diferentes periodos tabulados, siendo el 2021 el más alto con un total de 2.139 casos de violencia intrafamiliar, lo que quiere decir que por cada 1.135 habitantes aproximadamente se dio un caso de esta clase, es decir que, en proporción a la población, por cada 100.000 habitantes se presentaron 88 delitos.

En la ciudad de Neiva, el año 2021 presentó cifras relativamente más altas en contraste con las dos anteriores, cerrando el año con un total de 834 delitos, lo que traduce en que por cada 429 personas aproximadamente se registró un



delito de violencia intrafamiliar, es decir, lo equivalente a un promedio de 233 delitos por cada 100.000 habitantes.

Similar a los otros delitos de alta incidencia a nivel nacional, Neiva supera por mucho a la capital de Antioquia en cuanto a la cantidad de delitos de este tipo por cantidad de habitantes, lo que nos permite evidenciar que en Neiva se garantizan menores índices de seguridad en proporción a su población comparada con la ciudad de Medellín, siendo este contraste bastante preocupante si se tiene en cuenta que ambas ciudades tienen una diferencia poblacional bastante alta.

Es por todo lo anterior, que se considera necesario que en la ciudad de Neiva se planee una intervención en materia de seguridad que le devuelva a los neivanos la tranquilidad en el goce y disfrute de sus derechos y libertades.

Para lograrlo, es necesario que los problemas sociales se piensen desde las situaciones que dan origen a las condiciones caóticas como lo es un elevado índice de inseguridad, para intervenirlos, variarlos o eliminarlos y lograr con esto transformar la realidad en materia de seguridad policivo-judicial de las comunidades lo que puede lograrse mediante un acercamiento más directo con la sociedad y con la realidad que se vive en su interior, adoptando estrategias que permitan incidir positivamente y ayuden a generar otro panorama en la convivencia ciudadana.

Así pues, la utilización de la intersectorialidad como una herramienta para el despliegue de las acciones, es un mecanismo que nos permitirá establecer verdaderas líneas de intervención con la ayuda de articulaciones entre el sector público y el sector privado y de la colaboración entre los diferentes niveles de las entidades territoriales, lo que en últimas responde directamente al artículo 209 superior, para lograr los fines esenciales del Estado social de derecho.

## **Conclusiones**

Toda la anterior información estudiada, nos permite establecer una serie de conclusiones sobre la situación actual de la seguridad policivo-judicial en la ciudad de Neiva partiendo de la teoría del caos, y en cuanto a la utilización de la intersectorialidad mediante las potestades normativas y/o reglamentarias que poseen los municipios para transformar la situación de seguridad de sus circunscripciones en acatamiento al artículo 209 de la Constitución Política de Colombia:

### **1. La teoría del caos permite incidir en los factores que son determinantes para lograr grandes transformaciones sociales**

Podemos concluir de este estudio, en especial en cuanto al capítulo primero, que la utilización de la teoría del caos en el análisis de los problemas sociales, ayuda en gran medida a la consecución de verdaderas transformaciones mediante la variación de las condiciones que son determinantes para que surjan las situaciones caóticas.

En este sentido, la sociedad, vista como un sistema, también es altamente susceptible a los cambios que se generan en su interior, pues, tal como se abordó en el capítulo 1, se puede pasar de un estado de orden a uno de desorden en tan solo un instante, y posteriormente volver al orden tras la adopción de pautas que establezcan cambios a las causas generadoras del caos inicial.

Como se desprende de lo dicho por García Máynez (1974), cuando el ordenante, que es quien tiene las facultades de establecer normas y/o reglamentos, da pautas sobre alguna situación relevante en la sociedad, está

propiciando unos escenarios que van a permitir derivar en lo que conocemos como orden.

Es por esto, que aquí argüimos que los análisis de las problemáticas sociales deben tamizarse a través de las pautas que nos ofrece la aplicación de la teoría del caos en las ciencias sociales, pues con esto, se puede lograr el despliegue de estudios que se centren en identificar las causas que conllevan a graves situaciones de desorden al interior de la sociedad, para intervenir en ellas y modificarlas, lo que puede dar paso a grandes transformaciones sociales si tenemos en cuenta el efecto mariposa que puede darse con las acciones desplegadas.

## **2. Existencia de caos en la situación de seguridad policivo-judicial de la ciudad de Neiva**

En este sentido, aplicando la teoría del caos en el caso específico del estudio de la seguridad policivo-judicial de Neiva, se puede concluir que existe una situación altamente caótica al interior de la sociedad neivana en esta materia, la cual está presentando graves incidencias negativas en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, derivando esto en un índice general de delitos por cantidad de habitantes superior al de ciudades demográficamente más grandes y que históricamente han sido reconocidas por su grave condición de inseguridad, como la ciudad de Medellín.

Lo anterior, lo podemos evidenciar en el análisis que se desprende de la tabla 11, en la cual se muestra la relación de delitos cometidos en cada una de estas ciudades, de la cual se pudo extraer que se garantizan menores condiciones de seguridad para los habitantes en la capital del departamento del Huila en relación con su demografía, frente a la capital antioqueña, lo que es

preocupante si se tiene en cuenta la poca población con la que cuenta la primera.

Las condiciones que resultan determinantes para la existencia de este caos, se deben a la gran afectación que causa a la convivencia ciudadana la alta tasa de comisión de conductas punibles que actualmente tiene la ciudad, siendo de especial observancia los delitos sexuales y reproductivos, las amenazas, los homicidios, los homicidios en accidentes de tránsito, las diferentes modalidades de hurto, la gran cantidad de lesiones personales, las lesiones en accidentes de tránsito y la violencia intrafamiliar, delitos cuya incidencia presenta una preocupante diferencia frente a la ciudad de Medellín.

La no atención a ésta complicada situación de criminalidad que se vive en la ciudad de Neiva, genera una percepción social negativa de inseguridad en los habitantes, lo que no solo puede conllevar al aumento de la desconfianza en las instituciones públicas, sino también en el desconocimiento de los fines esenciales del Estado.

Otra condición inicial que se pudo identificar que resulta fundamental en la continuidad de la problemática de seguridad policivo-judicial de Neiva, estriba en el poco interés de los gobiernos locales frente a la mejoría de la seguridad de sus circunscripciones, pues tanto en el caso del departamento del Huila como en el caso de Neiva, se pudo evidenciar en los planes de desarrollo de los periodos 2016-2019 una gran cantidad de vacíos sobre la ideación de las políticas de seguridad.

Igualmente, la falta de una adecuada interrelación entre los diferentes niveles de la administración territorial, entre las distintas entidades públicas, entre las organizaciones pertenecientes al sector público y aquellas que hacen parte del sector privado, para atender la inseguridad, enfrentar la criminalidad y ampliar el acceso a la administración local de justicia, es una característica que estuvo

presente en los planes de desarrollo de Neiva y del Huila analizados en este estudio.

Así, podemos decir que son tres las situaciones que actualmente están propiciando la existencia de un caos en la seguridad policivo-judicial de la ciudad de Neiva, siendo la gran incidencia de delitos que afectan gravemente la convivencia ciudadana, la falta de interés para el despliegue de una adecuada indagación e intervención en materia de seguridad y el incumplimiento del deber de colaboración armónica en el despliegue de las funciones derivado del artículo 209 de la Constitución Política, debido a la no utilización de las relaciones intersectoriales como mecanismo para facilitar la implementación de políticas públicas.

### **3. El despliegue de intervenciones intersectoriales son una obligación constitucional a cargo de todas las entidades públicas**

En este orden de ideas, en este estudio concluimos que la utilización de la intersectorialidad funge como un mecanismo que resulta ideal para lograr importantes cambios sociales, el cual puede ser determinante a la hora de intentar intervenir en los escenarios generadores de caos para variarlos y traer con esto un cambio.

Lo anterior, quiere decir que, la aplicación de políticas públicas pensadas o erigidas desde las bases de la intersectorialidad, puede ser una de las soluciones que puede utilizar la administración local de Neiva para lograr el cambio de su situación de inseguridad.

Y es que, tal como se pudo corroborar en el análisis de los capítulos 2 y 3, la intersectorialidad juega un papel trascendental al momento del despliegue de las funciones de las entidades públicas, pues según nuestra carta política, la

colaboración armónica entre las mismas entidades públicas ayuda a la consecución de los fines esenciales del Estado.

Podemos afirmar, entonces, sin dubitación alguna, que el despliegue de acciones debidamente articuladas con las demás entidades públicas que tienen funciones relacionadas con la garantía de la seguridad policivo-judicial, encuentra un sustento constitucional que impone su obligatoria observancia, para propender por la garantía efectiva de la seguridad a nivel nacional, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo.

Esto, encuentra relación directa con las conclusiones que pudimos esbozar en el capítulo 4 sobre la crisis de la seguridad policivo-judicial vista desde los proyectos de reforma a la justicia presentados en el año 2018, pues se pudo desprender de éste análisis que existen unos retos que la administración de justicia debe afrontar a nivel nacional, los cuales pueden ser también asumidos desde las competencias locales de las entidades territoriales en atención a ese principio constitucional de colaboración armónica que debe regir el despliegue de sus actuaciones.

En este sentido, los gobiernos locales cuentan con un instrumento normativo de vital importancia para poder intervenir en las problemáticas relacionadas con la seguridad local y poder además coadyuvar con los problemas vislumbrados a nivel nacional, siendo este el plan de desarrollo del periodo de gobierno, en el cual se plasman las estrategias que los dirigentes de turno pretenden implementar durante su mandato, que es de gran utilidad para abordar los temas coyunturales frente a la seguridad de las entidades territoriales desde un enfoque intersectorial.

#### **4. Falta de aplicabilidad de la noción de intersectorialidad a nivel de seguridad local en el departamento del Huila y la ciudad de Neiva**

Después del análisis efectuado en los capítulos 5 y 6, se pudo concluir que ni en la ciudad de Neiva ni el departamento del Huila, se está haciendo una correcta utilización de la colaboración armónica en el despliegue de sus funciones, especialmente en el ámbito de seguridad y justicia, pues en el plan de desarrollo fue evidente la carencia de una adecuada interconexión entre las diferentes entidades que tienen alguna injerencia en la seguridad de sus territorios, entendiéndose vacíos no solo en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 209 superior, sino también en la ideación de algún plan sobre el mejoramiento de la seguridad local.

En este sentido, en el caso del departamento del Huila, el periodo de gobierno 2016-2019 estuvo marcado por la falta de una implementación de políticas públicas que atendieran al contexto actual de seguridad del departamento, pues se limitaron a efectuar algunas menciones aisladas y desarticuladas sobre la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto armado, lo cual era casi que innecesario por cuanto estas responden a lineamientos del orden nacional y a otros de tipo local que ya están previamente establecidos.

Igualmente, en el caso de Neiva, a pesar de haberse abordado una línea de intervención en el ámbito de seguridad y justicia, esta no fue concreta y se limitó a continuar con los planes y programas que ya se encontraban en curso, evidenciándose además una falta de implementación de interrelaciones entre diferentes actores públicos y privados, denotándose una ausencia en la aplicabilidad de la noción de intersectorialidad.

## **5. Inexistencia de líneas de intervención en materia de seguridad y justicia**

Si bien, en la Ordenanza 9 de 2016 de la Asamblea departamental del Huila si hizo alusión a algunas interrelaciones entre el nivel central y el departamental, especialmente en cuanto a la corresponsabilidad en la atención a las víctimas, esto no trascendió a la garantía de la seguridad en el territorio huilense, pues ni siquiera se propuso una línea de gobierno que buscara atender los problemas que pudiese tener el departamento en general en cuanto a la seguridad.

En la Ordenanza, si se aludió a algunos estudios previos sobre el contexto de víctimas, pero no sirvieron para el despliegue de actuaciones conforme a esos datos.

En cuanto al Acuerdo 12 de 2016 del Concejo municipal de Neiva, en este si se abordó una línea específica sobre la atención del contexto de seguridad de Neiva, pero de una forma muy etérea y desarticulada, pues en la mayoría de las metas propuestas se buscó simplemente continuar con lo que ya estaba establecido.

Si bien se efectuaron algunas investigaciones sobre la situación de criminalidad en la ciudad, éstas no se utilizaron para implementar estrategias a partir de los diagnósticos encontrados, sino que fueron meramente enunciativas, desperdiciando la información que pudo haber servido para implementar políticas públicas que respondieran a los altos índices de delincuencia que presenta la capital del Huila.

En este sentido, podemos concluir que en los instrumentos de desarrollo implementados en el periodo de gobierno 2016-2019 en el departamento del Huila y en su ciudad capital, Neiva, no tuvieron en cuenta la realidad frente al contexto de seguridad policivo-judicial que afrontan sus circunscripciones, lo



que derivó en la inexistencia de líneas claras y debidamente articuladas que atendieran los problemas de criminalidad y de acceso a la administración de justicia local, desconociendo los postulados constitucionales sobre la obligación de colaboración armónica en el despliegue de sus funciones.

## **Recomendaciones**

### **1. Estrategias de transformación en materia de seguridad y justicia, desde la teoría del caos y el uso de la intersectorialidad en la normatividad local**

Este estudio en general, nos permitió un acercamiento conceptual a las nociones de seguridad y justicia, y a la utilización de las potestades reglamentarias para desarrollar intervenciones con enfoques intersectoriales que permitan transformar la realidad de los territorios, lo que sirvió para esbozar algunas pautas sobre la forma de diagnosticar e intervenir los problemas en materia de seguridad policivo-judicial.

En este sentido, el diagnóstico efectuado en el capítulo 7 sobre la criminalidad de la ciudad de Neiva en contraste con la ciudad de Medellín, nos ayudó a identificar qué delitos tienen mayor incidencia en la capital huilense, teniendo en cuenta la relación de cantidad de delitos cometidos por cada 100.000 habitantes, lo que a su vez nos dio un primer vistazo sobre la afectación que causa la delincuencia en la población neivana.

Así las cosas, existen algunas conductas que, según los datos reportados en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO, requieren de una intervención priorizada frente a las otras, debido a las preocupantes cifras que se

relacionaron en la tabla 11, que nos permitieron evidenciar que en Neiva se presenta mayor inseguridad que en la ciudad de Medellín.

Las conductas punibles que requieren de una intervención más inmediata y rigurosa en la capital del Huila, son las amenazas, los delitos sexuales, los homicidios, los hurtos a personas, los hurtos a residencias, los hurtos a entidades comerciales, las lesiones en accidentes de tránsito, las lesiones personales y la violencia intrafamiliar, debido a que la incidencia de estos superó las cifras reportadas en la ciudad de Medellín, lo que nos permite evidenciar la gravedad de la situación si se tiene en cuenta que la ciudad de Neiva tiene menos de una sexta parte de la cantidad de habitantes que posee la capital antioqueña.

En este sentido, la forma en que deben ser asumida la intervención en materia de seguridad, debe enfocarse en atender estas conductas principalmente, debido a que son las que están generando una situación caótica en el sistema social y que están alterando gravemente la convivencia ciudadana.

Así pues, resulta viable seguir el ejemplo de ciudades como Medellín, que logró el tránsito de una situación de conflicto social que la catalogó como la ciudad más peligrosa del mundo en su momento, a una ciudad con altos índices de seguridad gracias a la innovación en la implementación de sus políticas públicas.

Siguiendo algunos referentes, en Neiva podría asumirse una línea para la intervención en materia de seguridad policivo-judicial, la cual estuviese compuesta por unos ejes centrales de intervención que respondan a estos diagnósticos, en donde cada eje central cuente con una serie de programas o proyectos que lo desarrollen.

Si bien, para la proposición de un plan de intervención más minucioso se requieren otros datos puntuales sobre la vida en sociedad de los neivanos, con

los expuestos se pueden esbozar algunas ideas generales que podrían ser profundizadas en posteriores estudios.

En este caso, la línea de seguridad en Neiva podría dividirse en 5 ejes centrales a intervenir, siendo estos: 1. La atención priorizada a delitos con mayor incidencia; 2. El fortalecimiento de las condiciones infraestructurales (física y tecnológica) en materia de seguridad; 3. La implementación de articulaciones entre actores con incidencia en la seguridad policivo-judicial; 4. El fortalecimiento del sistema local para el acceso a la justicia; y 5. El control de los recursos para la seguridad y la convivencia.

Estos cuatro ejes centrales, son las situaciones macro que se pudieron identificar que requieren de un reforzamiento para garantizar mejores condiciones de seguridad al interior de Neiva, por lo que cada una de ellas debe desplegarse según las particularidades del caso.

Así pues, en cuanto a la atención priorizada a delitos con una gran incidencia, podrían estudiarse la implementación de un programa referente a la creación de grupos especializados intersectoriales que atiendan cada uno de los escenarios que propician estos delitos, verbigracia, establecer diferentes grupos compuestos por investigadores de la policía, centros de recepción de denuncias, inspecciones de policía, casas de justicia, incluso, con las juntas de acción comunal, pues son actores que tienen una relación directa con el mejoramiento de la situación de criminalidad, lo que podría facilitar eventos como la recolección e intercambio de información vital para la ubicación e individualización de delincuentes y de estructuras criminales.

También, podría estudiarse la viabilidad de un programa para la creación de nuevos espacios para la presentación de denuncias en los lugares de la ciudad donde se evidencie mayor ocurrencia de delitos, especialmente, en las zonas periféricas de la ciudad y en barrios con presencia de una alta criminalidad, lo que podría facilitar el acceso a un canal de atención primario para las víctimas.

De igual forma, resultaría conveniente analizarse la posibilidad de la estructuración de un programa con el objetivo de crear una red de información local interconectado, que facilite el fácil acceso a datos relevantes de diferentes entidades públicas que participen en la seguridad y la convivencia ciudadana, que faciliten la interacción entre los entes con competencias en seguridad y la ciudadanía, convocando la participación de la población para ampliar el espectro de la información.

Todo lo anterior, debe reflejarse en últimas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que es en el cual se plasman las políticas atinentes a la seguridad de los gobiernos de turno después de la aprobación del plan de desarrollo.

Ahora bien, el segundo eje que podría estudiarse para el fortalecimiento de la infraestructura física y tecnológica en materia de seguridad, en el cual podría pensarse un programa para mejorar la malla de atención física de los delitos, como la creación de nuevos Comandos de Atención Inmediata (CAI) los cuales se ubiquen en zonas con una gran presencia de criminalidad, lo que puede ayudar a ampliar la presencia del Estado, y con esto, mejorar un poco la percepción de seguridad de la población, puesto que esto ocasiona un sentimiento de protección que se termina reflejando en el mejoramiento de la seguridad.

Otro programa que podría profundizarse para atender la situación de inseguridad y acercar aún más los mecanismos de protección a la ciudadanía, es la adquisición de vehículos que puedan adaptarse como CAI móviles, los cuales se ubiquen permanentemente en zonas con un alto índice de inseguridad y puedan patrullar constantemente la ciudad, pues estos sirven en gran medida para disminuir la delincuencia común en las calles, lo que también va a aumentar la percepción de seguridad de la comunidad.

También, resultaría pertinente el pensarse la implementación de un programa para la ampliación de la cobertura de cámaras de seguridad, que permitan una vigilancia en la mayor parte de la ciudad, pero especialmente, en las zonas donde se identifiquen mayores números de crímenes cometidos, las cuales puedan servir para la ubicación inmediata de los delincuentes y facilitar la captura en flagrancia, ayudando desde un punto de vista probatorio a la función investigativa de la fiscalía, para que los criminales puedan ser debidamente individualizados y judicializados.

Otro programa para desarrollar este posible segundo eje de intervención que podría estudiarse, desde lo infraestructural, sería la creación de nuevas instalaciones físicas en donde se puedan ubicar nuevas entidades que tengan una función relacionada con la garantía de la seguridad y la convivencia en la ciudad.

Ahora bien, en cuanto al eje sobre la implementación de articulaciones entre actores con incidencia en la seguridad policivo-judicial, se puede analizar la posibilidad de crear un programa para la implementación de grupos intersectoriales de estudio que permitan ahondar en las problemáticas de socioeconómicas de la ciudad, para poder determinar la influencia que esto tiene en las elevadas cifras de criminalidad.

También, podrían establecerse alianzas publico privadas, en donde fundaciones, ONG, u otras organizaciones que se encargan de atender situaciones relacionadas con los conflictos sociales, puedan participar activamente y mejorar desde sus capacidades la convivencia y la seguridad de la ciudad.

Lo anterior, es viable predicarse de la misma forma en el caso de las alianzas entre entidades públicas, lo cual podría decirse que tiene plena validez partiendo de la obligación que les asiste frente a la colaboración armónica en el despliegue de las funciones.

Igualmente, podría analizarse un programa para crear alianzas con instituciones de educación públicas y privadas, para la implementación de campañas de concientización sobre una cultura de legalidad, sobre los canales de denuncia y de atención a las víctimas y sobre la existencia de mecanismos locales que permiten solucionar los conflictos de formas alternativas.

En cuanto al eje central que se propone denominado el fortalecimiento del acceso a la justicia local, se pueden idear un programa o proyecto relacionado con la creación de nuevas inspecciones de policía, ubicadas en barrios marginados de la ciudad donde los problemas sociales relacionados con la convivencia ciudadana sean más frecuentes, para facilitar el acceso a estos mecanismos locales de justicia.

En este sentido, es viable también pensar en un proyecto para la creación de nuevas casas de justicia, que igualmente puedan ser distribuidas estratégicamente en la ciudad, para ampliar la cobertura y el acceso a una justicia descentralizada.

Esto también podría predicarse con otras entidades encargadas de administrar justicia en ciertos aspectos, como los son las comisarías de familia, las cuales solucionan conflictos de tipo familiar, lo que podría derivar en disminuciones en el delito de violencia intrafamiliar, el cual es uno de los más reiterativos en la ciudad.

Finalmente, en cuanto al eje central que podría llamarse el control de los recursos para la seguridad y la convivencia, se considera que es de vital importancia para maximizar la proyección de todos los programas o proyectos a aplicar.

Así las cosas, un programa que puede estudiarse, es la correcta identificación en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en cuanto a las fuentes de financiación para la materialización de las diferentes políticas

municipales sobre la seguridad policivo-judicial, pues esto va a permitir tener una estimación clara de los recursos con los que cuenta la entidad para el despliegue de sus estrategias de intervención.

El otro programa que se considera fundamental, es estudiar la destinación de los recursos provenientes del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, creado mediante el Decreto 399 de 2011, para definir la forma de optimización en la inversión de estos rubros en los programas para atender la situación de seguridad local de la ciudad de Neiva.

Si bien, un análisis más exhaustivo sobre las condiciones socioeconómicas de la población de Neiva, y la profundización en otros factores endógenos y exógenos a la seguridad policivo-judicial nos pueden permitir la profundización en posibles estrategias de intervención, lo anterior nos sirve como referente para poder establecer que se evidencia una complicada situación frente a los elevados índices de inseguridad, por lo cual es necesario que se despliegue una intervención más sesuda que permita incidir positivamente en la vida cotidiana de los neivanos, lo que puede lograrse desde el lente que nos ofrece la teoría del caos aplicada al análisis de los problemas sociales y la utilización de la intersectorialidad como mecanismo de transformación.

En conclusión, una adecuada intervención en la seguridad y la administración de justicia local, es necesaria, no solo para mostrar buenos resultados a la administración central, sino para intentar cambiar realmente las condiciones de vida de la población, en este caso, desde el mejoramiento de la situación de criminalidad y la convivencia ciudadana, lo que va a permitir que se efectivice la labor de la administración local en relación con la colaboración que se debe desplegar para la consecución de los fines esenciales del Estado.

Como resultado de la investigación realizada, se puede establecer que la teoría del caos, nos permitió un acercamiento más puntual a las circunstancias determinantes para el surgimiento de problemas sociales, lo que, visto desde

la intersectorialidad y aplicado a la ciudad de Neiva, nos ayudó a definir algunos problemas presentes y a proponer ideas que pueden ser estudiadas y profundizadas para optimizar las intervenciones y lograr mejorar estas coyunturas, y así, poder incidir positivamente en las transformaciones sociales que se requieren en esta ciudad que es una de las más importantes del sur colombiano.



## Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2016). Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019. [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldeCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldeCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf)
- Alcaldía de Neiva. (s.f.). Información del municipio. <https://www.alcaldianeiva.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
- Alcaldía de Neiva. (s.f.). Mi municipio. <https://www.alcaldianeiva.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx#:~:text=Su%20%C3%A1rea%20metropolitana%20posee%20una,%2C%20yuca%2C%20iraca%20y%20tabaco.>
- Aldasoro, E. (2012). Acción intersectorial en Salud: Estrategias, experiencias y buenas prácticas. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/accion\\_intersectorial\\_salud/es\\_def/adjuntos/Accion-intersectorial-salud.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/accion_intersectorial_salud/es_def/adjuntos/Accion-intersectorial-salud.pdf)
- Amarista, F. J. (2008). La violencia. Gaceta Médica de Caracas. 116(4), 273-280. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0367-47622008000400002&lng=es&tlng=es.](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0367-47622008000400002&lng=es&tlng=es)
- Amelotti, F. y Fernández, N. (2012). Estrategias de intervención del Trabajo Social en salud a nivel Interinstitucional. [https://www.margen.org/suscri/margen66/02\\_amelotti.pdf](https://www.margen.org/suscri/margen66/02_amelotti.pdf)
- Anchondo, V. (2012). Métodos de interpretación jurídica. Revista Quid iuris. 16, 33-58. <https://biblat.unam.mx/es/revista/quid-iuris-chihuahua/articulo/metodos-de-interpretacion-juridica>

Asamblea departamental de Antioquia. (22 de junio de 2016). Plan de Desarrollo “Antioquia Piensa en Grande” 2016-2019. [Ordenanza 11 de 2016].

[http://antioquia.gov.co/images/pdf/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019\\_FirmaEscaneada.pdf](http://antioquia.gov.co/images/pdf/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019_FirmaEscaneada.pdf)

Asamblea departamental del Huila. (31 de mayo de 2016). Plan de Desarrollo “El Camino es la Educación” 2016-2019. [Ordenanza 9 de 2016].

[https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2DrMKAaaacsl0Wg0SGKa\\_eW/b6f1a965e587df1f07999c0ebd344e71/41\\_Huila\\_PDT\\_2016-2019.pdf](https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2DrMKAaaacsl0Wg0SGKa_eW/b6f1a965e587df1f07999c0ebd344e71/41_Huila_PDT_2016-2019.pdf)

Balandier, G. (1993). El desorden la teoría del caos y las ciencias sociales. 3a edición. Barcelona: Gedisa.

Barberena. (2015). El Sistema Integrado de Corresponsabilidad, una necesidad vital para los derechos de las víctimas. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/naci%C3%B3n-territorio/el-sistema-integrado-de-corresponsabilidad-una-necesidad-vital-para-los-derechos>

Barrera, M., Montoya, A., López, Y., y López, J. (2017). Código Nacional de Convivencia en el marco de las obligaciones constitucionales del habitante colombiano. (Artículo de especialización, Universidad Libre de Colombia) <https://hdl.handle.net/10901/17472>.

Barzanallana, R. (27 de septiembre de 2016). Edward Lorenz, padre de la Teoría del Caos y el Efecto Mariposa. Universidad de Murcia.

<https://www.um.es/docencia/barzana/BIOGRAFIAS/Biografia-Edward-Lorenz.php>

- Bernardino, D. y Eternod, M. (1985). Hipótesis preliminares para una Expresión demográfica de la violencia. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/20843/D-11795.03\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/20843/D-11795.03_es.pdf?sequence=1)
- Bolívar, S. (2002). Doctrina del libertador. ([http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_27.html#l\\_0](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064_27.html#l_0))
- Cárdenas Krenz, R. (2006). La teoría del caos y su aplicabilidad para el análisis y la comprensión de los fenómenos jurídicos. [https://www.researchgate.net/publication/322701090\\_La\\_teor%C3%ADa\\_del\\_caos\\_y\\_su\\_aplicabilidad\\_para\\_el\\_an%C3%A1lisis\\_y\\_la\\_comprensi%C3%B3n\\_de\\_los\\_fen%C3%B3menos\\_jur%C3%ADdicos](https://www.researchgate.net/publication/322701090_La_teor%C3%ADa_del_caos_y_su_aplicabilidad_para_el_an%C3%A1lisis_y_la_comprensi%C3%B3n_de_los_fen%C3%B3menos_jur%C3%ADdicos)
- Cardona, A. O. (27 de julio de 2018). La elección del nuevo Contralor General se debe concretar antes del 20 de agosto. Asuntos Legales. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/como-se-hara-la-eleccion-del-contralor-en-colombia-2753698>
- Castaño, J. A. (2005). Sicarios. ¿Por cuánto sale cargarse a un hombre en Medellín? Revista de Cultura. 122, 40-45. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1399714>
- Civís Zaragoza, M. y Longás Mayayo, J. (2015). La colaboración interinstitucional como respuesta al desafío de la inclusión socioeducativa. Análisis de 4 experiencias de trabajo en red a nivel local en Cataluña. Revista Educación XX1, 18(1), 213-236. doi: 10.5944/educXX1.18.1.12318
- CNN. (26 de septiembre de 2016). El último conflicto armado en América Latina llega a su fin. CNN Latinoamérica.

<https://cnnespanol.cnn.com/2016/09/26/el-ultimo-conflicto-armado-en-america-latina-llega-a-su-fin/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

Concejo Municipal de Medellín. (2016). Anteproyecto Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019. [Anteproyecto Acuerdo 3 de 2016] [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf)

Concejo Municipal de Medellín. (7 de junio de 2016). Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos”. [Acuerdo 3 de 2016]. G.O: 4383 [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/GACETA%204383.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/GACETA%204383.pdf)

Concejo Municipal de Neiva. (28 de mayo de 2016). Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Neiva la razón de todos”. [Diagnóstico Acuerdo 12 de 2016]. <https://cpd.blob.core.windows.net/test1/41001planDesarrollo.pdf>

Concejo Municipal de Neiva. (28 de mayo de 2016). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Neiva - Huila, para el periodo 2016-2019 Neiva la razón de todos – gobierno transparente y se dictan otras

disposiciones. [Acuerdo 12 de 2016]. <https://www.sirhuila.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Acuerdo-No.-012-de-2016-Neiva.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (19 de enero de 2011). Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. [Ley 1438 de 2011]. D.O: 47.957

Congreso de la República de Colombia. (2018). Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones. [Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018]. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2018-2019/1281-proyecto-de-acto-legislativo-21-de-2018>

Congreso de la República de Colombia. (2018). Por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones. [Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2018]. [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_970.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_970.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2018). Por medio del cual se reforma la justicia. [Proyecto de Acto Legislativo 17 de 2018]. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2018-2019/1262-proyecto-de-acto-legislativo-17-de-2018>

Congreso de la República de Colombia. (2018). Por medio del cual se reforma la constitución política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos. [Proyecto de Acto Legislativo 22 de 2018]. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2018-2019/1302-proyecto-de-acto-legislativo-22-de-2018>

Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2018). Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734

de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. [Ley 1952 de 2019]. D.O: 50.850

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. [Ley 1801 de 2016]. D.O. 49.949

Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). Código Disciplinario Único. [Ley 734 de 2002]. D.O: 44.708

Congreso de la República de Colombia. (5 de julio de 2012). Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial. [Ley 1549 de 2012]. D.O: 48.482

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). (34ta ed.). Legis.

Corte Constitucional, Sala Plena. (05 de junio de 1992). T-406 de 1992 [M.P: Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de febrero de 2005). Sentencia C-059 de 2005. [M.P: Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de junio de 2016). Sentencia C-285 de 2016. [M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Corte Constitucional, Sala Plena. (10 de agosto de 2011). Sentencia C-598 de 2011. [M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional, Sala Plena. (15 de julio de 2003). Sentencia C-573 de 2003. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional, Sala Plena. (16 de marzo de 2014). Sentencia C-246 de 2004 [M.P: Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional, Sala Plena. (24 de abril de 2013). Sentencia C-247 de 2013 [M.P: Mauricio Gonzales Cuervo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de mayo de 1999). Sentencia C-369 de 1999. [M.P: Fabio Morón Díaz]

Corte Constitucional, Sala Plena. (27 de septiembre de 2007). Sentencia T-796 de 2007. [M.P: Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional, Sala Plena. (4 de octubre de 2001). Sentencia C-1051 de 2001. [MP Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de julio de 2011). Sentencia C-539 de 2011. [M.P: Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de marzo de 2012). Sentencia C-170 de 2012. [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional. (16 de marzo de 2004). Sentencia C-246 de 2004. [M.P: Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional. (24 de agosto de 1993). Sentencia T-338 de 1993. [M.P: Alejandro Martínez Caballero]

Cunill-Grau, N., Fernandez, M. y Thezá, M. (2013). “La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales”. Polis Revista Latinoamericana. 36,13. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/9503#quotation>

Cunill-Grau, Nuria. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Revista Gestión y política pública, 23(1), 5-46. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es).

Defensoría del Pueblo. (30 de diciembre de 2016). Cada 3,5 minutos se presenta una tutela por la salud.

<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/5911/Cada-35-minutos-se-presenta-una-tutela-por-la-salud.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Manual de Estructura del Estado Colombiano. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>

El Espectador. (22 de agosto de 2018). Corte Constitucional revive las corridas de toros. Periódico El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-revive-las-corridas-de-toros-articulo-807583>

El Espectador. (4 de febrero de 2014). Ciudadanía en Medellín opta por hacer justicia por su cuenta. Periódico El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia/medellin/ciudadania-en-medellin-opta-por-hacer-justicia-por-su-cuenta-article-472801/>

El Heraldó. (29 de marzo de 2017). Centros de conciliación dan un respiro a la congestión judicial. Periódico El Heraldó. <https://www.elheraldo.co/politica/centros-de-conciliacion-dan-un-respiro-la-congestion-judicial-342047>

El País. (27 de noviembre de 2017). Los Jueces de Paz. El País. <https://www.elpais.com.co/opinion/molino-de-papel/los-jueces-de-paz.html>

El Tiempo. (19 de enero de 2022). Las cinco ciudades con más muertos en accidentes de tránsito en el 2021. Periódico El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cuales-son-las-ciudades-de-colombia-con-mas-accidentes-de-transito-645691>



El Tiempo. (2016). Las cicatrices que la guerra le dejó a Huila: A pesar de haber sido uno de los departamentos más afectados, sus ciudadanos esperan vivir en paz. Periódico El Tiempo <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-cicatrices-que-la-guerra-le-dejo-a-huila-44985>

El Tiempo. (22 de junio de 2021). Los motivos que llevan a los colombianos a poner tutelas por la salud. Periódico El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/motivos-de-las-tutelas-por-derecho-a-la-salud-597905#:~:text=Entre%202019%20y%20marzo%20de%202021%2C%20la%20Corte%20Constitucional%20recibi%C3%B3,debido%20proceso%20con%20125.601%20recursos>

El Tiempo. (7 de junio de 2018). Cuatro claves para entender el caso del 'cartel de la toga'. Periódico El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/que-fue-el-cartel-de-la-toga-y-quienes-son-los-investigados-227456>

Federación Internacional de Derechos Humanos. (s.f.). Colombia. La Guerra se mide en litros de sangre. <https://www.fidh.org/IMG/pdf/colombie589e.pdf>

Gabriel, R. (2015). El derecho y la paz transformadora. Revista Ciencias Sociales y Educación. El sentido de la estructura social en Talcott Parsons 4(7), 123-140. [https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias\\_Sociales/article/download/1567/1611/#:~:text=Afirma%20Garc%C3%ADa%20M%C3%A1ynez%20que%20orden,23](https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias_Sociales/article/download/1567/1611/#:~:text=Afirma%20Garc%C3%ADa%20M%C3%A1ynez%20que%20orden,23).

Garayo, E. (2016). El juicio político: Su razón de ser y una vista a su realidad. Revista Jurídica CEDUC. (25), pp. 1-12.

<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Emilio-Garayo-juicio-politico.pdf>

García, A., Colmenares, J. y Rolo, G. (2014). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la constitución de 1991. *Revista Hipostasis Libre*. (9), 1-17. Recuperado de: <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/view/138/130>

Gómez Pavajeau, C. A. & Farfán Molina, F. J. (2015) El fuero de investigación y juzgamiento penal de altos funcionarios del estado. problemas procesales. *Derecho Penal y Criminología*. 36(101) 87-132. DOI: <https://doi.org/10.18601/01210483.v36n101.04>.

Gonzales, A. (13 de abril de 2018). Así cayeron las monarquías de las repúblicas europeas. *Diario Público*. <https://temas.publico.es/14-abril-republica/2018/04/13/asi-cayeron-las-monarquias-de-las-republicas-europeas/>

Guevara Agudelo, L. K. (2017). La congestión judicial como una de las principales causas para que los ciudadanos decidan tomar la justicia por mano propia. (Monografía de grado, Universidad Libre) <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/15966/MONOGRAF%c3%8dA%20FINAL%20-%20ENTREGA%20CENTRO%20DE%20INVESTIGACI%c3%93N-.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hernández, A. (22 de junio de 2019). La tragedia de los proyectos anticorrupción. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-tragedia-de-los-proyectos-anticorrupcion>

- Iribarne, M. (1961). La evolución de las ideas de Bolívar sobre los poderes del Estado y sus relaciones. *Revista de estudios políticos*. (117-118), 225-262 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048737>
- Lalinde Ordoñez, S. (s.f.). Tutela y congestión judicial. De justicia. <https://www.dejusticia.org/column/tutela-y-congestion-judicial/>
- Lizarazo, G. (2014). El Principio de Colaboración Armónica, Ópticas, Problemática y Posibles Soluciones a los Conflictos. (Trabajo de grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8948/79948217-2014.pdf?sequence=5>
- Lorenz, E. (1963). "Deterministic Nonperiodic Flow". *Journal of the Atmospheric Sciences*. 20(2), 130-141. [https://doi.org/10.1175/1520-0469\(1963\)020%3C0130:DNF%3E2.0.CO;2](https://doi.org/10.1175/1520-0469(1963)020%3C0130:DNF%3E2.0.CO;2)
- Lucas Ortégón, C. (2018). Constitución de cajas menores en entidades territoriales. Un límite a la discrecionalidad administrativa. *Cuadernos de Contabilidad*. 19 (48), 1-12. <https://doi.org/10.11144/javeriana.cc19-48.ccme>
- Mancha, P. (2015). Caos, Complejidad y Derecho: aportaciones de John B. Ruhl. *Revista Menores y Derecho*. 49, 259-280. <https://doi.org/10.30827/acfs.v49i0.3285>
- Márquez, U. (2018). Un acercamiento a la teoría de la gran maquinaria, como respuesta a la teoría del caos. *Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa*. 18(6), 1-16. Recuperado de: <https://ux.edu.mx/wp-content/uploads/Art.-1.pdf>
- Medellín Como Vamos. (s.f.). Así es Medellín. <https://www.medellincomovamos.org/medellin>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Racionalización de la Detención Preventiva.

<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/4detencionpreventiva.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (s.f.). Comisión intersectorial de salud pública.

<https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/comision-intersectorial-de-salud-publica.aspx>

Molina Marín, L. D. (26 de junio de 2021). Medellín supera cien muertes por incidentes viales. Periódico El Colombiano.

<https://www.elcolombiano.com/antioquia/medellin-registra-mas-de-100-muertos-por-incidentes-viales-KN15187629>

Montero Bagatella, J. C. (2013). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. *Región y Sociedad*. 25(58), 203-238.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-39252013000300007&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-39252013000300007&script=sci_abstract)

Montesquieu (2018). *El espíritu de las Leyes*. (1.a ed.). Editorial Partido de la Revolución Democrática.

<https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espíritu-leyes.pdf>

Moreno, N. (s.f.). *El caos en las ciencias sociales*. Universidad Autónoma de Chapingo. [https://orion2020.org/archivo/educacion/100\\_complejidad.pdf](https://orion2020.org/archivo/educacion/100_complejidad.pdf)

Naranjo, V. (2003). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 9a ed. Bogotá: Temis S.A.

National Geographic. (8 de noviembre de 2017). Efecto mariposa: ¿el aleteo de una mariposa en Sri Lanka pueda provocar un huracán en EE.UU?

National Geographic Partners. <https://www.nationalgeographic.es/ciencia/2017/11/el-efecto->

mariposa#:~:text=Este%20proverbio%20chino%20es%20el,una%20tempestad%20en%20Nueva%20York.

Organización de Naciones Unidas-ONU. (28 de noviembre de 2018). Violencia e inseguridad en las ciudades. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/violencia-en-inseguridad-en-las-ciudades>

Ortiz Diego, E. (2 de febrero de 2015). El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales. <http://www.colloqui.org/colloqui/2015/2/2/el-desorden-la-teora-del-caos-y-las-ciencias-sociales>

Pantaleón, I. (22 de diciembre de 2015). Medellín: la ciudad que domó a la violencia. Revista Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/medellin-la-ciudad-que-domo-a-la-violencia/>

Policía Nacional. (s.f.). Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. (2003) Política de Defensa y Seguridad Democrática. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Presidente de la República de Colombia. (10 de agosto de 2016). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. [Decreto 1314 de 2016]. D.O: 49.961

Presidente de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen

de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos. [Decreto Ley 262 de 2000] DO: 43904

Ramos, J. (18 de febrero de 2018). Atornillados al poder. Periódico El País. <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/jorge-ramos/atornillados-al-poder.html>

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23a ed.).

Rosales Segura, A. (2019). La Interinstitucionalidad en las Relaciones Multilaterales de la Cooperación Interregional en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comercial*, 2 (3), 28-48. DOI: 10.5354 / 0719-9368.2019.53162

Salazar, E. (2012). Interpretación e integración normativa. *Revista Prolegómenos – Derecho y valores*. 15(29), 55-66. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2367/2065>

Segura, M. El problema de las lagunas en el derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho*. 6, 285-312. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1985307.pdf>

Semana. (24 de febrero de 2017). Revolcón en la Corte Constitucional. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-salen-cuatro-magistrados/516652>

Sepúlveda, R. (2004). Integralidad e intersectorialidad, ejes claves en la producción del hábitat. reflexiones a partir de la experiencia chilena.

Revista Invi. 19(50), 146-163. Recuperado de:  
<https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62203/66253>

Sierra, H. (17 de septiembre de 2004). Jueces de paz, sin reconocimiento. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511261>

Uscanga, A. (2020). Del orden al caos. Problema anuario de filosofía y teoría del derecho, (14), 345-368. DOI <https://doi.org/10.22201/ij.24487937e.2020.14.14914>

Varnagy, T. (2000). El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. En Conferencia Latinoamericana de las Ciencias Sociales (ed.). La filosofía política moderna. (pp. 41-76). Editorial CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609020522/3cap2.pdf>

Vega de Jiménez, M. (2004). Referentes teóricos que apoyan la conformación de las relaciones intersectoriales. Revista Omnia. 10(2), 0, recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73710208>