



Una visión multidisciplinar a debates contemporáneos en Ciencias Sociales



Julián David Guachetá Torres
William Darío Chará Ordóñez
Angélica María Anichiarico González
Bárbara González Medina
Lucy Esmeralda Paz Trullo
Rubén Darío Chaves Canabal
Hoover Hugo Paredes Mosquera
Editores

Una visión multidisciplinar a debates contemporáneos en **Ciencias Sociales**

Julián David Guachetá Torres
William Darío Chará Ordóñez
Angélica María Anichiarico González
Bárbara González Medina
Lucy Esmeralda Paz Trullo
Rubén Darío Chaves Canabal
Hoover Hugo Paredes Mosquera

Editores



Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Una visión multidisciplinar a debates contemporáneos en ciencias sociales / editores, Julián David Guachetá Torres [y otros seis]. -- Popayán : Sello Editorial Uniautónoma del Cauca, 2022.
páginas.

ISBN 978-958-8614-70-0 (impreso) -- 978-958-8614-71-7 (digital)

1. Ciencias sociales - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 2. Derecho - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI I. Guachetá Torres, Julián David, editor

CDD: 300.9861 ed. 23

CO-BoBN- a1102291

© Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, 2022

© Julián David Guacherá Torres, William Darío Chará Ordóñez, Angélica María Anichiarico González, Bárbara González Medina, Lucy Esmeralda PAz Trullo, Rubén Darío Chaves Canabal, Hoover Hugo Paredes Mosquera. 2022. (Editores)

ISBN Impreso: 978-958-8614-70-0

ISBN Digital: 978-958-8614-71-7

Primera edición en español

Sello Editorial Uniautónoma del Cauca [noviembre], 2022



Uniautónoma
DEL CAUCA

Diagramación: William Chará Ordóñez - Uniautónoma del Cauca

Corrección de estilo: Sello Editorial Uniautónoma del Cauca

Diseño de carátula: Julián Moreno

Sello Editorial Uniautónoma del Cauca

Serie: Investigaciones

Editor General de Publicaciones: Ramsés López Santamaría, Vicerrector de Investigación

Calle 5 No. 3-85

Popayán, Colombia

Teléfono: PBX: 8213000 - Fax: 8214000

<https://www.uniautonomo.edu.co/>

Info copia: 1 copia disponible en la Biblioteca Nacional de Colombia Existencias

Biblioteca Nacional de Colombia Copia Material Localización

1 Libro Electrónico Biblioteca Nacional

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado: electrónico, mecánico, fotocopia, etc., sin permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.



IMPRESO EN COLOMBIA
PRINTED IN COLOMBIA

Contenido

Presentación	9
Avances y obstáculos para el cumplimiento de las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008 en Colombia durante el año 2021	15
<i>Johana Andrea Delgado Dacto</i>	
<i>Sonia Cecilia Agredo Urbano</i>	
<i>Angélica María Anichiarico González</i>	
<i>Bárbara GonzálezMedina</i>	
Funcionamiento administrativo de las regiones en Colombia, un asunto por resolver	33
<i>Hoover Hugo ParedesMosquera</i>	
<i>Julián David Guachetá Torres</i>	
<i>Sara Valentina Valencia Quesada</i>	
<i>Dayan Alejandra Rúales Jurado</i>	
El procedimiento administrativo para la creación de un municipio, como unidad fundamental de la división político administrativa en Colombia	57
<i>Lucy Esmeralda Paz Trullo</i>	
<i>Manuel Santiago Padilla</i>	
<i>Ronaldo Figueroa Urbano</i>	
<i>Nicole Stephanie Vidal</i>	

El dilema ético y jurídico del consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia	81
<i>Diana Milena Dorado Delgado</i>	
<i>Natalia Pérez Muñoz</i>	
<i>Rubén Darío Chaves Canabal</i>	
Derechos fundamentales y conflicto armado en el Valle del Guamuez en Departamento del Putumayo.....	101
<i>Karen Reyes Macías</i>	
<i>Verónica Mayerli Trujillo Muñoz</i>	
<i>William Darío Chará Ordóñez</i>	
Ejecuciones Extrajudiciales en el Departamento del Cauca desde 2002 hasta 2014, un análisis jurídico sobre la Responsabilidad del Estado	119
<i>Juan Felipe Madroñero Hernández</i>	
<i>Julián David Guachetá Torres</i>	
Factores de riesgo y problemas de salud mental derivados del Covid-19 en el Departamento del Cauca	139
<i>Luis Eduardo Ruano Ibarra</i>	
<i>William Darío Chará Ordóñez</i>	
El flagelo del trabajo infantil de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia y el Cauca desde el 2019 al 2021	153
<i>Elizabeth Constanza Quiñones Morales</i>	
<i>Javier Humberto Palacios Velasco</i>	
<i>Bárbara González Medina</i>	
<i>Angélica María Anichiarico González</i>	

Xenofobia hacia los migrantes venezolanos en el sector urbano de la ciudad de Popayán	171
<i>Antonela Nathalia Oquendo Caquimbo</i>	
<i>Luis Miguel Carvajal Jiménez</i>	
<i>Julian David Guachetá Torres</i>	
El reclutamiento forzado de niñas y niños en Colombia: un análisis jurídico y de contexto tras firma del Acuerdo de Paz	195
<i>Jorge Eliecer Contreras Albarracín</i>	
<i>Carlos Rodolfo Estupiñán Sanabria</i>	
<i>Bárbara González Medina</i>	
<i>Angélica María Anichiarico González</i>	
Estrategias preventivas del manejo seguro de residuos peligrosos en una zona agrícola mediante las TIC	207
<i>Diana Milena Muñoz Solarte</i>	
<i>Edier Humberto Pérez</i>	
<i>Juan José Cháves</i>	
Aproximación a factores de género en la violencia intrafamiliar en la ciudad de Popayán-Cauca entre los años 2020-2021	223
<i>Karen Tatiana Rodríguez Arcos</i>	
<i>Anyizuleima Bolaños Ruiz</i>	
<i>Angélica María Anichiarico González</i>	
<i>Bárbara González Medina</i>	

Presentación

El presente libro titulado *Una visión multidisciplinar a debates contemporáneos en Ciencias Sociales* es el resultado de un proceso de investigación* que invita a investigadores, investigadoras, en calidad de profesores y estudiantes, de las disciplinas del Derecho, la Educación y la Psicología a debatir temas contemporáneos de las ciencias sociales desde una perspectiva multidisciplinar. En él, la rigurosidad de las apuestas conceptuales y metodológicas permiten conocer las innovadoras apuestas académicas para la comprensión y la respuesta a muchas problemáticas propias de las realidades locales, regionales y nacionales contemporáneas.

Con este fin, el capítulo denominado *Avances y obstáculos para el cumplimiento de las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008 en Colombia durante el año 2021* obedece a los hallazgos del proyecto de investigación que se centra en revisar los aciertos y los obstáculos de la implementación de la Ley 1257 de 2008 acerca de las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia bajo la interpretación de informes de la Defensoría del Pueblo, ONU Mujeres y Sisma Mujer durante el año 2021. Para su desarrollo se emplea una metodología cualitativa bajo un método descriptivo donde se presentan los antecedentes normativos a nivel internacional y nacional que ha llevado la mujer en su proceso de igualdad de derechos. En segundo lugar, se describen las disposiciones generales y las medidas de protección hacia las mujeres de toda forma de violencia y discriminación. Finalmente, bajo un método analítico se

* Este libro resultado de investigación ha sido revisado y evaluado por pares investigadores reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia s y cumple con los requisitos de la institución para catalogarse como un producto de investigación.

observan los avances y obstáculos de la Ley 1257 de 2008 en materia de protección ya que lo que se busca es brindar herramientas para alcanzar el objetivo de desarrollo relativo a la igualdad de género.

Por su parte, el capítulo ***Funcionamiento Administrativo de las Regiones en Colombia, un Asunto por Resolver*** plantea que la región es “una construcción social e histórica ubicada en un espacio” (Hurtado, 2010), que contiene campos culturales y sociales con una identidad propia, que están en constante evolución dado a la migración de personas, generando además una variedad territorial entre las regiones. Igualmente, este término es concebido como una región geográfica e histórica perteneciente a la jurisdicción nacional, compuesto por un grupo de normas, regulaciones y una estructura organizacional. Por lo anterior, la creación de una región supone una generación de autonomía, organización, construcción de identidad y el promotor de su propio progreso (Lende, 2011).

En el capítulo ***El procedimiento administrativo para la creación de un municipio, como unidad fundamental de la división político administrativa en Colombia*** se explica el procedimiento administrativo para la creación de un municipio, como unidad fundamental de la división político-administrativa en Colombia. Para ello, a través de una investigación de alcance descriptivo con un enfoque cualitativo y una técnica de análisis documental de fuentes oficiales, jurisprudencia, normas, doctrina y artículos de investigación, se busca establecer el marco constitucional y legal de la entidad territorial de nivel municipal y las etapas del procedimiento legal para la creación de un municipio en Colombia. De la anterior investigación se evidencia que con el paso de los años se han incrementado los requisitos legales, que en principio se establecieron en la Ley 136 de 1994, lo que ha desincentivado la creación de municipios a partir de la Ley 1551 de 2012.

Por su parte, el capítulo ***El dilema ético y jurídico del consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia*** es una reflexión académica que se realiza en torno al consentimiento informado en la práctica médica en Colombia, presenta una diversidad de situaciones jurídicas, que han llevado a reflexionar sobre la forma en cómo ha sido interpretado su componente jurídico y ético, al momento de informar al paciente la variedad de procedimientos médicos, y las posibles consecuencias que se pueden generar al realizar su elección. En este sentido, a partir de este capítulo se busca determinar el dilema ético y jurídico que gira en torno a la protección de los derechos a la salud que contempla el consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia. Su realización tuvo lugar a través de una metodología cualitativa, fundamentada en el análisis sistemático de información desde operadores booleanos

de la búsqueda de información en bases de datos especializadas, así las cosas, los criterios puestos a consideración se fundamentaron en: documentos que se encuentren en bases de consulta documental académico-científicas y aquellos documentos que hayan sido publicados en los últimos 8 años. Los principales resultados determinan que el consentimiento informado, puede considerarse como un derecho del paciente que es avalado por la sociedad colombiana, y a su vez puede considerarse como el primer documento legal que acompaña desde la visión jurídica el procedimiento médico que avala o desmerita la ejecución de las acciones médicas. Desde la deontología es necesario enfatizar, que en el ámbito de la salud las prácticas médicas están relacionadas con un amplio componente ético y, a su vez, dichas prácticas deben estar acompañadas por el Estado a través de la observancia del Código Deontológico. Finalmente, se debe advertir, que existe una estrecha relación entre las prácticas médicas y el consentimiento informado, que está fundamentado en el reforzamiento de deberes por parte del profesional y el reconocimiento de los derechos de los pacientes.

En el capítulo denominado *Derechos fundamentales y conflicto armado en el Valle del Guamuez en Departamento del Putumayo* se da a conocer la problemática social que se presentó en el municipio del Valle del Guamuez en el departamento de Putumayo, el cual ha sido uno de los más afectados en la violencia en Colombia, donde varios grupos insurgentes llegaron por el poder, control territorial y económico, en este municipio habitan comunidades indígenas, colonos, afrocolombianos, en este sentido se hizo hincapié en la última comunidad, describiendo las dinámicas que caracterizan el conflicto armado, estableciendo cuáles son los derechos humanos vulnerados en el marco del conflicto armado de las masacres de la Inspección El Tigre y la Inspección El Placer, al igual qué medidas de protección y garantía que ha brindado el Estado para el restablecimiento de los derechos de las víctimas en verdad, justicia y reparación. La investigación se realizó con una metodología cualitativa, se conoce que hoy en día han habido periodos de cese a la guerra, de igual forma, no se puede negar que los derechos de sus habitantes fueron transgredidos, a pesar de tener un resarcimiento económico para algunos, otros tienen muy presente la afectación y el daño psicológico, finalmente se logró concluir que esta población afro ha sido una de las más olvidados por el Estado, por lo tanto, se hace necesario el apoyo de entidades gubernamentales y no gubernamentales, donde no se presente la revictimización y velen por la protección de los derechos humanos de las víctimas.

Entre tanto, en el capítulo titulado *Ejecuciones Extrajudiciales en el Departamento del Cauca desde 2002 hasta 2014, un análisis jurídico sobre la Responsabilidad del*

Estado el objetivo es analizar la responsabilidad del Estado en el marco de las ejecuciones extrajudiciales en el departamento del Cauca, en un periodo de tiempo determinado que va desde el año 2002 hasta el 2014. Para ello se acudió a una metodología de carácter cualitativo, dentro de la cual se empleó la técnica de análisis documental de normatividad, jurisprudencia y doctrina, esta información permitió comprender la forma en cómo opera la responsabilidad dentro del Estado social de derecho en Colombia, y además, comprender los antecedentes judiciales en materia de ejecuciones extrajudiciales dentro del departamento del Cauca, y finalmente conocer cuáles fueron las consecuencias sociopolíticas y jurídicas de las ejecuciones extrajudiciales.

En *Factores de riesgo y problemas de salud mental derivados del Covid-19 en el Departamento del Cauca* el estudio devela la tasa de personas que sufren algún tipo de afectación a la salud mental: 3 de cada 1.000 habitantes. Este dato no es menor, ya que evidencia la necesidad de, primero, ampliar el concepto que salud mental solo se vincula a las afectaciones psicológicas ya que la salud mental también se asocia a los factores familiares y sociales que. El segundo, la necesidad de seguir focalizando las intervenciones institucionales para la atención de la salud mental con énfasis en las condiciones contextuales de los territorios del departamento del Cauca. Igualmente plantear la necesidad de futuras intervenciones institucionales con énfasis en una lectura, más completa, que permita ampliar de los factores de riesgo que afectan a la salud mental. Lo anterior, no con ánimos de transformar el ya importante avance en los diagnósticos, las rutas de atención y los procesos de orientación psicológica, sino, de invitar a una discusión -no finalizada- de la importancia de proponer desde los territorios, sus contextos y considerando a los enfoques de género e intergeneracional como herramientas de focalización, las líneas de acción de una política pública integral que genere procesos de atención a la salud mental de manera más focalizada y que propendan, en ese mismo sentido, por la eficiente articulación de la acción y oferta gubernamental y procura de mejorar la calidad de vida de la población del departamento del Cauca.

En el capítulo *El flagelo del trabajo infantil de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia y el Cauca desde el 2019 al 2021* se indica el panorama jurídico de protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA) permite la observancia de la obligación y compromiso del Estado, la familia y la sociedad para establecer mecanismos que prevengan y atiendan la situación de trabajo infantil. Es por ello por lo que este capítulo de libro condensa el análisis de la situación de los NNA de Colombia y el Cauca a la luz de la aplicación de los numerales 12 y 13 del artículo 20 de la Ley

1098 de 2006 de Colombia. Los datos del Observatorio laboral de la Universidad del Rosario (LaboUR), del Departamento Nacional de Planeación (DANE) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) seccional Cauca mediante una revisión dogmática, darán al estudio una mirada a la problemática que viabiliza el planteamiento de estrategias para la materialización de los derechos de los NNA.

Por su parte, en capítulo titulado ***Xenofobia Hacia los Migrantes Venezolanos en el Sector Urbano de la Ciudad de Popayán*** el objetivo es examinar las principales causas que originan que una parte de la población payanesa desarrolle conductas xenófobas hacia los extranjeros de nacionalidad venezolana, del mismo modo, se dan a conocer los aspectos que son la base de la xenofobia por parte de algunos habitantes de la capital del Cauca. Para lo anterior se acudió a una metodología mixta, lo cual implica la utilización del método cualitativo y cuantitativo, usando técnicas de investigación tales como análisis documental, de normatividad, jurisprudencia y doctrina, así como entrevistas semiestructuradas y encuesta de tipo no probabilística con una muestra aleatoria en donde participaron 62 personas residentes en la ciudad de Popayán. Como parte de las conclusiones, se estableció que son múltiples los migrantes venezolanos que han llegado a Colombia con la finalidad de radicarse en los distintos departamentos del país, siendo el Cauca y más exactamente Popayán, uno de los asentamientos principales de la población venezolana; sin embargo, la carencia de empatía y cultura ciudadana que tienen algunos payaneses da lugar a que los venezolanos sean discriminados debido a su lugar de origen.

En el capítulo ***El reclutamiento forzado de niñas y niños en Colombia: un análisis jurídico y de contexto tras firma del Acuerdo de Paz*** se plantea que el reclutamiento forzado de menores en Colombia es un crimen que ha ocurrido en el conflicto armado colombiano cometido por grupos armados ilegales. Los niños y niñas son sujetos de especial protección, y en contextos afectados por la guerra y conflictos armados internos, existe un conjunto de normas de derechos humanos que les protege. En el 2016 se firmó en el país un Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En este Acuerdo se estipula y pretende garantizar la no repetición con lo que se entiende llegaría a la finalización del reclutamiento forzado de menores en zonas afectadas históricamente por el conflicto armado. Pero después de la firma del Acuerdo Final de Paz, el reclutamiento forzado de menores no ha cesado y se ha presentado disputa y presencia territorial de diversos grupos al margen de la ley, lo que convoca a la descripción del fenómeno.

El capítulo *Estrategias preventivas del manejo seguro de residuos peligrosos en una zona agrícola mediante las TIC* plantea que, desde los enfoques ecosistémicos en salud como ecosalud es importante y pertinente el diseño de estrategias intersectoriales preventivas que propicien la participación, la equidad de género y la transdisciplinariedad como pilares fundamentales de procesos constructivos comunitarios frente a problemas como la generación de residuos peligrosos en zonas. En el presente capítulo se muestra una estrategia intersectorial, donde participan múltiples actores, con aporte preventivo y social que desde la academia se realiza hacia las comunidades campesinas; estos procesos han tenido un enfoque mixto, interdisciplinar y holístico, donde se tuvo en cuenta estimaciones y evaluaciones de impacto en el ambiente y salud preliminares en los grupos de investigación, con el fin de prevenir los riesgos por residuos peligrosos en comunidad expuesta a agentes contaminantes en la agricultura (agroquímicos). Se espera que con la implementación de las estrategias se impacte en la comunidad con el cambio de cultura hacia la prevención de riesgos ambientales y de salud en zonas agrícolas, para que tanto comunidad, sector empresarial e institucionalidad se comprometan en la creación de estrategias, programas y/o políticas preventivas que impacten en la mejora de calidad de vida de las comunidades agrícolas.

Finalmente, el capítulo *Aproximación a factores de género en la violencia intrafamiliar en la ciudad de Popayán-Cauca entre los años 2020-2021* obedece a los hallazgos del proyecto de investigación que se centra en revisar los factores que llevan a que perdure la comisión de violencia intrafamiliar cuando se presenta especialmente por razones de género en la ciudad de Popayán a partir de informes oficiales durante el año 2020 a 2021. Para su desarrollo se emplea una metodología cualitativa bajo un método descriptivo donde se presentan los antecedentes normativos a nivel internacional y nacional que han llevado a considerar como elemento de violencia intrafamiliar la categoría género. Describiendo las disposiciones generales de la violencia intrafamiliar en Colombia y la ciudad de Popayán- Cauca, se finaliza con el análisis los factores relevantes que conllevan a que la violencia intrafamiliar con matices de género se convierta en un problema cíclico y repetitivo en mujeres.

1

Capítulo

Avances y obstáculos para el cumplimiento de las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008 en Colombia durante el año 2021

Johana Andrea Delgado Dacto *

Sonia Cecilia Agredo Urbano **

Angélica María Anichiarico González ***

Bárbara González Medina ****

Introducción

La protección para los derechos de la mujer en Colombia con la Ley 1257 de 2008 basada en la igualdad de género como pilar fundamental, pretende ser el mecanismo idóneo para otorgar garantías efectivas que logren superar las barreras impuestas a las mujeres para conseguir para lograr sus propios planes de vida. Sin embargo, el panorama de violencia contra las mujeres pese al amplio espectro normativo que contiene directrices para que los Estados se centren en las medidas de protección y

* Estudiante de décimo semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Integrante del Semillero GENUSDH. Correo electrónico:

** Estudiante de décimo semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Integrante del Semillero GENUSDH. Correo electrónico:

*** Abogada por la Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia). Doctora y Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1704-1485>

**** Abogada por la Universidad del Cauca y politóloga de la Universidad Icesi (Colombia). Doctoranda por la Pontificia Universidad Javeriana y Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado y Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8506-8044>

prevención contra estos tipos de violencia, resulta insuficiente al contar con planes operativos desajustados a las realidades locales que se encuentran enquistadas en estructuras de poder (Baena, Carmona, y Rengifo, 2020, p. 1).

Es por ello por lo que esta investigación observa y analiza el capítulo V de la Ley 1257 de 2008 referente a las medidas de protección de la mujer víctima de violencia generalizada y su aplicación en Colombia. Con base en los diferentes informes de la implementación de la Ley, se puede apreciar que la Defensoría del Pueblo

Para el año 2021 atendió 3.646 casos de violencias basadas en género, es decir 10 casos diarios de este fenómeno. En su mayoría se trata de violencia psicológica, con 2451 registros, seguida de violencia física con 1597 casos, económica 1001 casos, violencia sexual 693 casos y violencia patrimonial con 678 casos. En varios casos las mujeres atendidas fueron víctimas de varios tipos de violencia basada en género (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 1).

Asimismo, los informes de ONU Mujeres, organización dedicada “a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres” (ONU Mujeres, 2022, p. 1), toma en consideración para realizar su misión “el contexto, las prioridades nacionales y locales, así como las necesidades e intereses de las mujeres” (ONU Mujeres, 2021, p. 1). Tal como lo argumentan en sus informes, la vida de las mujeres y la violación a sus derechos resulta una motivación para que logren “incidir en la asistencia técnica para lograr la aplicación de los marcos normativos y de políticas” que aporten de manera significativa al desarrollo de una vida libre de violencias para este grupo de seres humanos que se encuentran cada vez más empoderadas (ONU Mujeres 2022, 2022, p. 1)

En complemento, las organizaciones de base como la Corporación Sisma Mujer, identifican los hallazgos sobre tipos de violencia como la intrafamiliar, analizando los informes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - en adelante INML-CF- durante los años 2020 a 2021. Debido a esto logran exponer que

A partir de los registros del INML-CF, durante el 1° de enero y el 30 de septiembre, la violencia intrafamiliar presentó un aumento de 1,94% en la cantidad de denuncias de mujeres víctimas, al pasar de 7.522 casos reportados en 2020, a 7.668 en 2021. En este periodo, una mujer fue víctima de violencia intrafamiliar cada 51 minutos (Sisma Mujer, 2021, p. 7).

No obstante, por las distintas percepciones que se presentan sobre la eficacia de las normas que contienen medidas de protección para las mujeres se carece de claridad sobre los avances y obstáculos que deben ser superados para tener una ruta clara de desarrollo que pueda ser utilizada por cada una de las mujeres para ejercer sus derechos.

Por lo expuesto, el desarrollo de esta investigación parte del análisis desde una dimensión de eficacia de la Teoría General del Derecho como uno de los criterios de valoración de la norma (Bobbio, 2002, p. 22). En ese sentido, surge la pregunta de investigación ¿cuáles son los aciertos y obstáculos de Ley 1257 de 2008 acerca de las medidas de protección que se encuentran en el capítulo V, durante el año 2021 con base en los informes de la Defensoría del Pueblo, ONU Mujeres y Sisma Mujer?

Todo lo anterior se aborda para brindar un panorama de progresos y limitaciones de la Ley objeto de análisis de este capítulo, que podrán ser visualizados y exteriorizados a través de los distintos ejercicios de investigación con nuevo conocimiento sobre la temática.

Hacia la consideración de medidas de protección de los derechos de las mujeres

Aunque múltiples fuentes nos indican cuál es el recorrido que las mujeres han seguido para obtener y ejercer sus derechos, son los movimientos feministas los que a través de su visión logran establecer la importancia de prevenir y proteger a las mujeres de las múltiples violencias que sufren por serlo (Bonilla y Bonilla, 2007, p. 50). Es así como Hernández, argumenta que los derechos reconocidos

Han sido fruto de las reflexiones de un grupo de mujeres que en los albores del siglo XIX plantearon como meta que "el sexo no debía excluir a ningún ser humano de nada que se considere un bien, ni de nada que se considere un derecho" (Perez, 2015, p. 6).

Debido a esto, diversos órganos internacionales comenzaron su camino al “desempeñar una labor crucial en la promoción de los derechos de la mujer documentando la realidad que viven en todo el mundo, elaborando normas internacionales en materia de igualdad de género y empoderamiento” (ONU Mujeres colombia, 2022, p. 1). Uno de ellos es la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer que promovió desde 1947 los principios fundamentales en igualdad que posteriormente se convertirían en normas jurídicas en diversos países.

En ese entendido, con el reconocimiento de derechos a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se empieza a desdibujar el sujeto masculinizado preestablecido, al determinar que todos los seres humanos tienen los mismos derechos sin excepción alguna, enfatizando en que no hay distinción entre lo masculino y femenino (Naciones Unidas, 1948, p. 2) Esto dio pie para comenzar un camino de reconocimiento que garantizara a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos, llegando consigo la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953 la cual contiene los postulados esenciales para visibilizar que no solo se tendría que avanzar en la atención de casos urgentes de violencia física, sino también en el reconocimiento como sujetas de derecho (ONU, Convención sobre los derechos políticos de la mujer, 1953, p. 1)

Posteriormente, otros tipos de violencia fueron ocupando un espacio para los observadores jurídicos y políticos que exponen cómo se habían invisibilizado las violencias por presentarse en la esfera privada (Varela, 2019, p. 9). En ese entendido, eventos de protesta mundial llevan a que en el año 1975 se proclame “Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” por parte de la Asamblea general de las Naciones Unidas (Aldana y Valles, 2018, p. 116), considerándose un hito histórico que resalta la importancia de la prevención como medida necesaria para evitar que, hechos como el asesinato de las mujeres, se repitan continuamente.

En ese sentido, el Sistema Internacional de los Derechos Humanos contempla la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), adoptada en 1979 por la Asamblea General de la ONU, la cual “ha demostrado ser valiosa para oponerse a los efectos de la discriminación, que incluyen la violencia, la pobreza y la falta de protección legal” (CEDAW, 2022, p. 1). Este instrumento internacional, reforzó la idea de que la violencia contra la mujer entendida desde características de vulnerabilidad y desigualdad, deben ser previstas dentro de los esfuerzos de los Estados donde se presentan casos de vulneración de los derechos de las mujeres.

Por ende, Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos, enmarcan en sus instrumentos jurídicos -como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres-, definiciones que apuntan a considerar que “la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y menoscaba o anula la observancia, goce y ejercicio de tales derechos y libertades” (Convención de Belem do para, 1995, p. 1).

Todo este cúmulo internacional, da un impulso en Colombia para revivir momentos históricos nacionales que permitieron avanzar en el recorrido político igualitario de las mujeres en el país, como el ocurrido en el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, el 27 de agosto de 1954, donde se otorgó a la mujer el derecho al sufragio que entraría en vigor el 1 de diciembre de 1957, mediante Acto legislativo No. 3 (Congreso de la República, 1954, p. 1).

Pero pese a este logro, el país seguía inmerso en un contexto violento para con ellas donde autores como (Sanchez, 2020, p. 1) resaltan cómo estos escenarios se desarrollaban dentro de “una cultura violenta, que resuelve diferencias por medio del conflicto y no por medio del diálogo”. En ese sentido, la violencia entendida como un fenómeno social que se ha arraigado a las costumbres y ha afectado a las mujeres, permite visualizar un sistema patriarcal, “...basado en la posición dominante del hombre en la familia y en la opresión hacia la mujer, lo cual, ha permeado las instituciones y las generaciones hasta el día de hoy...” (Moncayo, 2019, p. 1).

Es así como Colombia, se embarcó en la tarea de la ratificación de los diferentes instrumentos internacionales descritos a través de normas nacionales que posteriormente sirvieron para conformar el bloque de constitucionalidad colombiano, donde se puede encontrar por ejemplo leyes como la Ley 248 de 1985 que ratifica la Convención de Belém Do Pará en la cual, según algunas interpretaciones reconoce que “existe una forma de violencia particular que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo y que esta violencia trasciende todos los sectores de la sociedad” (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2010, p. 11).

Posteriormente, con la Constitución Política de Colombia- en adelante CP- expedida en 1991, se contemplan varios elementos útiles para reforzar el propósito de avanzar en el campo de protección a la mujer en las distintas áreas dentro de las cuales ella actúa. Su fundamento puede ser consultado bajo el derecho de igualdad, el cual consagra que “todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo...” (Congreso de la República, 1991, art. 13). En concordancia este mismo instrumento constitucional en su artículo 43, establece que: “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación” (Congreso de la República, 1991, art. 43).

Estos preceptos constitucionales serán la base para constituir los pilares fundamentales de argumentación en la protección de los derechos de las mujeres e igualdad, permitiendo indagar sobre diversos contextos considerados no seguros para

el desarrollo de los derechos de las mismas. En concordancia, se puede observar que una de las maneras de avanzar en la protección de los derechos de la mujer dentro de la sociedad colombiana es dirigir la mirada hacia violencias que se gestan en esferas privadas como la violencia intrafamiliar o doméstica, ya que al tratarse este tipo de actuaciones “se ratifica que las mayores víctimas son las mujeres, en particular, las menores” (Sisma Mujer, 2019, p. 69).

Es por ello por lo que otros derechos son protegidos teniendo en cuenta los núcleos de constitución familiar de las mujeres que encuentran su sustento en el artículo 42 de la carta política el cual enuncia que “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad” (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 7). Dado ese panorama, para contrarrestar estos contextos se crea la Ley 294 de 1996 que contiene preceptos para “prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar” (Congreso de la República, 1996, p. 1). Sin embargo, esta da a la mujer el mismo tratamiento de cualquier integrante de la familia sin tener en cuenta categorías de análisis como lo son el género, el sexo, la raza entre otras, que denotan como el rol y la percepción social de la mujer la relegaba a una condición de subordinación diferenciada que debería ser tenida en cuenta al considerar un delito dentro de sus núcleos familiares.

Es allí como reflexiones dadas por Segato (2003), cobran relevancia al fundamentar que

pese a que tradicionalmente la reflexión sobre género ha sido dejada a cargo de las mujeres, en verdad trata de una estructura de relaciones, por lo cual habla de todos, mientras provee una gran metáfora de todas las formas de subordinación voluntaria, además de que nos permite referirnos a otras disposiciones jerárquicas en la sociedad, otras formas de sujeción, sean ellas étnicas, raciales, regionales o las que se instalan entre los imperios y las naciones periféricas (Segato, 2003, p. 56).

Aunque la Ley 294 de 1996 fue modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000, siguió con la misma línea dando a conocer que se necesitaba un acervo normativo más robusto que diera la misma relevancia y especificidad para combatir otros tipos de violencia. Con este propósito se consolidó una mesa de trabajo en la cual participaron diferentes organizaciones internacionales y entidades estatales entre las cuales se encuentran la ONU, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2010, p. 8).

Con la orientación de la bancada de mujeres para su aprobación en el Congreso se señala que los motivos del proyecto de Ley estaban enmarcados para reconocer que “la violencia contra las mujeres no es producto del azar o un hecho de la esfera privada, sino que está íntimamente vinculada con relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres” (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia , 2010, p. 11). Es así como surge la Ley 1257 de 2008 objeto de análisis de este capítulo de investigación que se centra en “normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República, 2008, p. 1).

Todo lo anterior, permite que la garantía de una vida libre de violencia para las mujeres sea proyectada en tres medidas principales que cobijan la prevención, la protección y la atención de violencias que atentan contra las mismas. En el caso de estudio, se analizan las medidas de protección de los derechos contenidas en el Capítulo V de la Ley 1257 de 2008 por ser considerada un mecanismo para cumplir con la eliminación de todo tipo de violencia para las mujeres.

Las medidas de protección como pilar fundamental para la vida libre de violencias para las mujeres

El objetivo legal que implica que las mujeres sean amparadas para no ser sujetas de vulneración de sus derechos, cobija lo que se denominan las medidas de protección (Cardona, Carrilo, y Caycedo, 2019, p. 1). Estas están previstas para ser implementadas a través de instrumentos como políticas públicas, planes de gobierno de educación, de justicia, de salud, entre otros, con el fin de que la mujer dentro de la sociedad pueda avanzar en sus planes de vida bajo el desarrollo del principio de igualdad.

En ese entendido, la violencia contra la mujer que pretende ser contrarrestada con medidas de protección para evitar eventos que tengan consecuencias negativas en su vida, implica considerar que la violencia contra la mujer es

Un problema social que exige profundos cambios en los ámbitos educativo, social, jurídico, policial y laboral, a través de los cuales se introduzcan nuevas escalas de valores que se construyan sobre el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres. Ya se ha demostrado que las leyes resultan insuficientes, puesto que tienen que formar parte de un esfuerzo más general. Se debe repensar la relación entre hombres y mujeres, porque una sociedad que tolera la agresión en contra de ellas es una sociedad que

discrimina. Y dejar de vivir en una sociedad que discrimina es responsabilidad de todos (Corte Constitucional, 2014, p. 3).

Teniendo en cuenta lo anterior, evitar el daño que pueda presentarse en estos contextos de violencia dentro de esta cultura con rasgos discriminatorios, supone observar una diversidad de perjuicios que se deben atender con medidas específicas. Es ahí donde las medidas de prevención toman relevancia al convertirse en instrumentos para evitar ese daño que está previsto que ocurra en ciertas circunstancias o para impedir que se repitan si la conducta violenta ya se consumó. Daños como “el psicológico, el sufrimiento físico, el sufrimiento sexual y el daño patrimonial” son los que con las medidas se pretenden evitar (Ley 1257, 2008, Art 3).

Bajo esos parámetros, en el proceso de expedición de normas para el amparo de los derechos de la mujer se crearon las medidas de protección como:

Las acciones que debe emprender el Estado, están encaminadas al reconocimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes, la garantía y cumplimiento de estos, así como a la prevención de la repetición de la vulneración o del hecho violento y a la seguridad de su restablecimiento inmediato (Ministerio de Justicia, 2012, p. 59).

Estas medidas deben estar enfocadas en prevenir la ocurrencia del hecho generador de violencia y propiciar tres factores: el primero de ellos corresponde a la seguridad física, el segundo a la seguridad psicológica y el tercero a la seguridad jurídica como se relacionan en la figura 1. Sin embargo, el desarrollo de las mismas en la ley 1257 de 2008 comienza con la caracterización del núcleo fundamental donde se presentan escenarios de violencia contra la mujer definido como la familia.

En ese entendido, la familia debe ser comprendida bajo el precepto de “composición familiar” (Ordoñez y Sterling, 2022, p.184) donde se encuentran las constituidas por parejas con cualquier orientación sexual o identidad de género,- ya sean heterosexuales, homoparentales o de otra índole-, o las que se conforman con un vínculo jurídico como el generado por la adopción, o aquellas que se presentan en contextos sociales derivadas de vínculos de crianza, entre otras que están en proceso de reconocimiento (Sentencia T 292, 2016, p. 1).

Es así como el artículo 16 comienza por describir la forma en que los miembros de una familia pueden acudir a entidades e instituciones gubernamentales cuando estén expuestos a cualquier tipo de violencia en su hogar para solicitar protección, tales

como las Comisarías de Familia, los/las juezas civiles municipales o promiscuos/as municipales, la Policía Nacional de Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), distintas Secretarías de Gobierno nacional, departamental y local, la Personería y la Fiscalía General de la Nación (Congreso de la República, 2008, art. 16).

Entre las medidas se pueden apreciar las previstas para “generar condiciones de seguridad para la mujer y sus hijos, manteniéndola alejada, en la mayoría de los casos, del agresor ya que la presencia de este ser en diversos casos constituye una amenaza para la vida de la víctima” (Congreso de la Republica, 2008, art. 17). Por lo cual se ordena a este sujeto abstenerse de aproximarse a la víctima cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición (Congreso de la República, 2008, art. 17).

Figura 1. Factores de las medidas de protección



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2012. Elaboración propia.

En ese sentido, el informe de seguimiento a la Ley 1257 del 2008 que realiza Sisma Mujer, (2019) señala que son las mujeres las que sufren de manera particular este tipo de violencia sin desconocer que otros miembros de las familias puedan resultar perjudicados (p. 69). Este tipo de violencia está relacionada con las dinámicas socio-familiares que establecen roles rígidos a la mujer que la convierte en subordinada, dependiente económica del agresor y en la protectora de sus hijos si los hay (Ministerio de Justicia, 2012, p. 29).

Por consiguiente, el artículo 17 aborda la prevención de alguna situación que conlleve a un riesgo mayor ante la amenaza a la integridad física de alguno de los miembros de la familia (Congreso de la República, 2008, p. 9). Es así como, se amplía el espectro de medidas de protección en casos de violencia en ámbitos diferentes al familiar, donde existen aquellas de carácter especial las cuales pueden ocurrir en espacios diferentes al hogar, como el laboral, social, cultural, académico, económico, político, entre otros (Congreso de la República, 2008, art. 18).

Identificación de la medida de protección de acuerdo con el tipo de violencia contra la mujer.

Con base en los informes de la Defensoría del Pueblo para el año 2021 en Colombia se logra evidenciar que los casos atendidos por violencia contra la mujer fueron

En su mayoría de violencia psicológica, con 2451 registros, seguida de violencia física con 1597 casos, económica 1001 casos, violencia sexual 693 casos y violencia patrimonial con 678 casos. En varios casos las mujeres atendidas fueron víctimas de varios tipos de violencia basada en género (Defensoría del Pueblo , 2022, p. 1).

Lo anterior, expone la necesidad de describir brevemente los tipos de violencia contra la mujer, teniendo en cuenta que la medida de protección aplicada para todos los tipos de violencia será “una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente” (Congreso de la República, 2008, art. 16). Debido a lo argumentado, se aborda en primer lugar, la violencia psicológica, como

una agresión verbal la cual contiene frases humillantes y descalificadoras en contra de la víctima dejando huellas profundas en su personalidad, a nivel de la autoestima, en sus miedos y les ha generado lo que llamaron angustia señal (Safaron, 2017, p. 613).

En segundo lugar, existe la violencia patrimonial donde el hombre utiliza su poder económico para controlar las decisiones y los bienes de su pareja, como también para administrar y disfrutar de los bienes que hay en común (Sentencia T-012, 2016, p. 1). Lo anterior, va relacionado con la violencia económica que es descrita en tercer lugar como:

Cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control desmedido de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas (Congreso de la República, 2008, art. 3)

Asimismo, en cuarto lugar, se encuentra la violencia sexual, como todas aquellas

acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 4).

En ese sentido la Ley 1257 de 2008, planteó como objetivo garantizar a la mujer un ambiente libre de violencia, por lo tanto, menciona en el artículo 7 el derecho a la integridad sexual. Además, en su artículo 8 en el literal d manifiesta que las víctimas de abuso sexual podrán acudir a las entidades promotoras de salud para que se garantice una atención integral y la posibilidad de escoger el sexo de quien vaya a realizar los exámenes médico legales (Ley 1257, 2008, Arts. 7-8).

Por último, al observar una de las más frecuentes violencias se describen las que atentan contra la vida y la integridad física la cual puede gestarse a través de “golpizas, agresiones con objetos o líquidos que puedan hacer daño, los encierros, las sacudidas, los estrujones y otras conductas que busquen hacer daño a las mujeres” (FECODE, 2019, p. 1).

Avances y obstáculos de las medidas de protección

En relación con los derechos de las mujeres la Ley objeto de estudio implementó asesoría jurídica gratuita e inmediata la cual debe estar orientada por la autoridad competente que conozca del hecho generador de violencia convirtiendo el acceso a la información en una medida de protección (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 1).

Siendo así, la autoridad competente debe garantizar la protección de datos personales salvaguardando la reserva de los hechos ocurridos, la identidad de la mujer víctima de violencia y su familia de igual manera (Congreso de la República, 2008, art. 8). Asimismo, las entidades deben informar a las mujeres víctimas de violencia sobre

todos los procedimientos a realizar entre los cuales se encuentran los asociados a los derechos sexuales, reproductivos y legales, como también a escoger el sexo del médico tratante (Congreso de la República, 2008, art. 8).

Adicionalmente, en los procedimientos administrativos y judiciales las mujeres tienen derecho a elegir voluntariamente si confrontan o no a su victimario y esta decisión no tendrá repercusiones en los procesos adelantados por la autoridad. (Congreso de la República, 2008, art. 8).

No obstante, el avance va produciéndose con las modificaciones a las medidas de protección conforme a la expedición de nuevas leyes en beneficio de las mujeres. Por ejemplo, en cuanto los/las integrantes del núcleo de familia con la ley 1257 de 2008 se avanzó incluyendo a las personas que cohabiten o hayan cohabitado en esta célula fundamental de la sociedad (Congreso de la República, 2008, art 34). Asimismo, con nuevas interpretaciones contextuales y vivenciales se incluyen las parejas del mismo sexo en el reconocimiento del delito de violencia intrafamiliar (Sentencia C-029, 2009, p. 169).

No obstante, los obstáculos para cumplir las medidas de protección de acuerdo a los diferentes informes del año 2021, están enmarcados en el temor de la víctima a poner en conocimiento su caso a las entidades correspondientes, debido a que podría sufrir represalias tanto para ella como para su núcleo familiar por parte de su victimario, lo cual este enunciado en el informe de Sisma mujer del año 2020-2021:

La violencia intrafamiliar corresponde a que la mayoría de las víctimas conviven con sus agresores, lo cual constituye una barrera adicional frente a la denuncia de este tipo de casos. Compartir el mismo espacio implica mayores dificultades incluso para acceder a las líneas telefónicas de emergencia de manera privada y a la información necesaria sobre cómo realizar una denuncia efectiva (Sisma Mujer, 2021, p. 13).

De ahí que una limitante para que no se llegue a denunciar puede ser el apego emocional y dependencia económica que tiene la víctima con el agresor. En palabras de Belén (2021):

Denunciar es reconocer que estás siendo víctima de un delito en el que el agresor es tu pareja, el padre de tus hijos y la persona con la que has construido una vida. Además, afrontar la idea de empezar una vida de nuevo, encontrar nuevos recursos y volver a empezar en muchos ámbitos de la vida, como el laboral o incluso el social (p. 1).

En cuanto a los niveles socioeconómicos se ha podido evidenciar que la mujer víctima de violencia intrafamiliar generalmente no tiene acceso a la educación lo cual genera dependencia económica con su victimario como se demuestra con los siguientes datos de la Defensoría del Pueblo para el año 2021:

Un 50% de las mujeres atendidas por Violencias Basadas en Género – VBG – ha accedido únicamente a educación secundaria y no todas han logrado culminar con satisfacción su bachillerato, un 29% de mujeres solo tuvo acceso a educación primaria, entre un 9 % y 8% ha tenido la oportunidad de hacer estudios técnicos o profesionales, se cuenta con el 1% de atenciones a mujeres con estudios de postgrado y un 0,15% y 0,01% corresponde a mujeres atendidas con estudios de maestría o doctorado (Defensoría del Pueblo , 2022, p. 1).

Además, el desconocimiento de la norma impide el acceso a las rutas de atención y por ende a las medidas de protección por parte de la víctima (Sisma Mujer , 2021, p. 59). Esto está relacionado con las estrategias que asumen las comisarías de familia y demás autoridades competentes las cuales son insuficientes en la divulgación de la información de las rutas de atención (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 80). De igual manera la Procuraduría General de la Nación señala que “esta situación lleva a un deterioro en la calidad de la atención, porque, como lo demostró el estudio, hay personas que se demoran hasta tres horas, y eso afecta la oportunidad de la atención y la priorización de los casos más graves” (Concejo de Bogotá, 2021, p. 1).

Adicional a lo analizado, otro obstáculo es la falta de capacitación de los funcionarios de las entidades e instituciones del Estado como las comisarías de familia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Policía Nacional y Medicina Legal en enfoque de género debido a que una inadecuada atención de sus casos puede agravar el ciclo de violencia y revictimizar a las mujeres (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012, p. 13). La falta de recursos económicos por parte de la víctima al iniciar el proceso constituye también un obstáculo ya que:

De los casos atendidos por violencias basadas en género el 40% de las mujeres se dedica a actividades informales, un 20% al cuidado del hogar y un 10% son mujeres en situación de desempleo. La pobreza, las inequidades en educación y en el trabajo generan una mayor vulnerabilidad de las niñas y

mujeres frente a la violencia basada en género (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 1).

Por último, se debe resaltar que otro de los obstáculos es la desconfianza en la justicia de quienes han padecido algún tipo de violencia radica en que no hay celeridad en sus procesos en cuanto a las medidas de protección (Defensoría del Pueblo , 2021, p. 135).

Conclusiones

En cuanto a las medidas de protección de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar existen un amplio marco normativo a nivel internacional y nacional, por lo tanto, se ha avanzado legislando sobre el tema creando un ambiente inclusivo y de visibilización.

Sin embargo, estos intentos por erradicar la violencia de género se han quedado en el papel ya que pese a la puesta en marcha de la Ley 1257 de 2008 se sigue evidenciando un problema estructural en la sociedad, demostrado en las costumbres machistas y desconocimiento para aplicar dichas medidas, por lo tanto, no se ha cumplido con el propósito por las cuales fueron creadas.

En este sentido se puede evidenciar que dentro de las violencias basadas en género más frecuentes se encuentra la violencia psicológica, violencia económica, violencia patrimonial, violencia sexual, violencia física que afecta en gran medida a las mujeres y a las niñas como se demostró con los datos del informe de la Defensoría del pueblo correspondiente al año 2021.

En cuanto a las rutas de atención para víctimas de violencia intrafamiliar no están articuladas conforme a los mandatos normativos para garantizar el acceso a las medidas de protección como lo establecen los informes de la Defensoría del pueblo, Sisma Mujer y ONU Mujer. Por consiguiente, en los avances más notorios de la aplicación de las medidas de protección contenidas en la Ley 1257 de 2008 se encuentra la incorporación del delito y su respectivo agravante en el caso de maltrato a la mujer por el hecho de serlo y el delito de acoso sexual, de igual manera las garantías especiales entre las que se cuenta el derecho a determinar libremente si quiere ser confrontada o no con el victimario en cualquier tipo de procedimiento (Sisma Mujer, 2020, p.12).

Sin embargo, los obstáculos son notorios debido al miedo, desconocimiento y la desconfianza en las autoridades, se corrobora que las principales dificultades para que

la mujer pueda acceder a las medidas de protección inmediata que proporcione seguridad psicológica, física y jurídica de acuerdo con el informe de Sisma Mujer 2021 se debe a “la ausencia de presencia estatal, la escasez de los recursos, el desconocimiento de los canales de denuncia y el miedo y dificultad de denunciar” (Sisma Mujer, 2021, p. 13).

Referencias Bibliográficas

- Aldana Z. , J. J., y Valles G. , E. A. (26 de febrero de 2018). La mujer en Derecho a una Vida libre de violencia. *Iustitia Socialis*, 3 (5), 110-127.
- Baena, Carmona y Rengifo, C. G. (2020). Propuesta de intervención sobre la violencia intrafamiliar: abordaje de acuerdo con la función y sentido del fenómeno violento presente en la dinámica familiar. *Estudios de Psicología (Campinas)*, 37.
- Belén , Z. (2021 de noviembre de 2021). ¿Por qué las mujeres no denuncian la violencia de género?. <https://asociacionportimujer.org/por-que-las-mujeres-no-denuncian-la-violencia-de-genero/>
- Bobbio, N. (2002). *Teoría General del Derecho*. Temix.
- Bonilla, G. E., y Bonilla, J. I. (2007). *La Lucha de las Mujeres en América Latina Feminismo, Ciudadanía y Derechos*.
- Cardona, J., Carrilo, Y., y Caycedo, R. (2019). La garantía de los derechos de la mujer en el ordenamiento jurídico colombiano. *Hallazgos*, 16(32), 83-106.
- CEDAW. (2022). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de mayo de 2009). *Violencia Sexual*: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/fernandezortega.pdf>
- Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer. (31 de marzo de 1953). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=fileadmin/Doc>
- Concejo de Bogotá. (9 de octubre de 2021). *Comisarias de Familia*. <https://concejodebogota.gov.co/comisarias-de-familia-estamos-en-deuda-con-nuestras-victimas/cbogota/2021-10-09/100452.php>
- Congreso de la República. (25 de agosto de 1954). *Acto Legislativo 3*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825652>
- Congreso de la República. (20 de Julio de 1991). *Constitución Política*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República. (22 de Julio de 1996). *Ley 294*. https://oig.cepal.org/sites/default/files/1996_col_ley294.pdf
- Congreso de la Republica. (4 de diciembre de 2008). *Ley 1257*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html

- Congreso de la República. (4 de Diciembre de 2008). Ley 1257. Obtenido de https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_col_ley1257.pdf
- Convención de Belem Do Para (14 de agosto de 1995). Convencion Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf
- Corte Constitucional. (28 de enero de 2009). Sentencia C-029. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-029-09.htm>
- Corte Constitucional. (18 de noviembre de 2014). Sentencia T 878. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-878-14.htm>
- Corte Constitucional. (2 de junio de 2016). Sentencia T 292. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-292-16.htm>
- Corte Constitucional. (22 de enero de 2016). Sentencia T-012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-012-16.htm#:~:text=VIOLENCIA%20ECONOMICA%20CONTRA%20LA%20MUJER,importarle%20qui%C3%A9n%20lo%20haya%20ganado>.
- Defensoría del Pueblo. (2021). Informe defensorial: violencias basadas en género. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf
- Defensoría del Pueblo . (8 de marzo de 2022). Dia Internacional de la Mujer . <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10791/En-2021-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-atendi%C3%B3-diariamente-10-casos-de-violencia-de-g%C3%A9nero-D%C3%ADa-de-la-Mujer-8M-Defensor%C3%ADa-violencia-de-g%C3%A9nero.htm>
- Defensoría del Pueblo . (8 de marzo de 2022). En 2021 Defensoría del Pueblo atendió diariamente 10 casos de violencia de género. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10791/En-2021-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-atendi%C3%B3-diariamente-10-casos-de-violencia-de-g%C3%A9nero-D%C3%ADa-de-la-Mujer-8M-Defensor%C3%ADa-violencia-de-g%C3%A9nero.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2022). Servicios prestados por la Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1959/Servicios-prestados-por-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>
- Federación Colombiana de Educadores [FECODE]. (noviembre de 2019). ¿Qué se entiende por violencia 1 contra la mujer?: <http://fecode.edu.co/genero/wp-content/uploads/2019/11/Que-se-entiende-por-violencia-contra-la-mujer.pdf>
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. (2010). Cartilla Ley 1257 de 2008: <https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ley1257de2008.pdf>

- Ministerio de Justicia. (2012). II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/II%20Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20en%20violencias%20basadas%20den%20g%C3%A9nero%20para%20las%20comisar%C3%ADas%20de%20familia.pdf>
- Ministerio de Salud. (2022). Ruta de atención integral para víctimas de violencias de género. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Ruta-de-atencion-integral-para-victimas-de-violencias-de-genero.aspx>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (10 de diciembre de 1948). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU Mujeres. ONU Mujeres Colombia. <https://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/onu-mujeres-en-colombia>
- ONU Mujeres Colombia. (2022). Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. <https://www.unwomen.org/es/csw>
- ONU Mujeres Colombia. (2021). Las mujeres en Colombia. <https://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/onu-mujeres-en-colombia>
- Organización Mundial de la Salud. (9 de Marzo de 2021). La violencia contra la mujer es omnipresente y devastadora: la sufren una de cada tres mujeres. <https://www.who.int/es/news/item/09-03-2021-devastatingly-pervasive-1-in-3-women-globally-experience-violence>
- Perez, M. (2015). La conquista de los derechos de las mujeres. <https://www.tenerifevioleta.es/wp-content/uploads/2015/10/guia-y-actividades.pdf>
- Presidencia de la República. (13 de Abril de 2020). Decreto 539. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20539%20DEL%2013%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>
- Safaron, A. (2017). Violencia psicológica hacia la mujer: ¿cuáles son los factores que aumentan el riesgo de que exista esta forma de maltrato en la pareja?. *Salud colectiva*, 13, 611-632.
- Sanchez, D. (16 de enero de 2020). Colombia. un país acostumbrado la violencia. <https://www.opendemocracy.net/es/colombia-un-pa%C3%ADs-acostumbrado-a-su-violencia/>
- Segato, R. (2003). Las estructuras elementales de la violencia. Obtenido de <http://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/04/Segato-Rita.-Las-Estructuras-elementales-de-la-violencia-comprimido.pdf>
- Sisma Mujer . (noviembre de 2021). Experiencias territoriales en la implementación del nuevo modelo. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/12/EXPERIENCIAS-TERRITORIALES.pdf>

- Sisma Mujer. (2019). Informe de seguimiento a la Ley 1257, Diez años de la ley de no violencia hacia las mujeres. https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-seguimiento-a-la-Ley-1257-violencias-mujeres_Sisma-Mujer.pdf
- Sisma Mujer. (2020). Informe de seguimiento a la ley 1257. https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-seguimiento-a-la-Ley-1257-violencias-mujeres_Sisma-Mujer.pdf
- Sisma Mujer. (25 de noviembre de 2021). Compartimiento de las violencias contra las mujeres. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/12/%C2%A1La-lucha-feminista-no-se-detiene.pdf>
- Varela, N. (2019). Feminismo para principiantes (edición actualizada). Ediciones B.

2

Capítulo

Funcionamiento administrativo de las regiones en Colombia, un asunto por resolver

*Hoover Hugo Paredes Mosquera **
*Julián David Guachetá Torres ***
*Sara Valentina Valencia Quesada ****
*Dayan Alejandra Rúales Jurado *****

Introducción

La región es “una construcción social e histórica ubicada en un espacio” (Hurtado, 2010), que contiene campos culturales y sociales con una identidad propia, que están en constante evolución dado a la migración de personas, generando además una variedad territorial entre las regiones. Igualmente, este término es concebido como una región geográfica e histórica perteneciente a la jurisdicción nacional, compuesto por un grupo de normas, regulaciones y una estructura organizacional. Por lo anterior,

* Abogado, Especialista y Magister en Derecho Administrativo, Conciliador en Derecho, Estudiante de tercer año de Doctorado en Derecho de la Universidad Libre Bogotá con Diplomado en Derecho Disciplinario, Contratación Estatal y Docencia Universitaria. Coordinador del Semillero de Investigación Estudios Jurídicos Contemporáneos del Grupo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanas, Presidente del Capítulo Cauca del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Correo electrónico: hoover.paredes.m@uniautonomo.edu.co

** Abogado, Politólogo y estudiante de la Maestría en Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires, actualmente es profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca y líder del Grupo de Investigación en Estudios, Jurídicos Políticos y Sociales. Correo electrónico: julian.guacheta.t@uniautonomo.edu.co

*** Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca e integrante del Semillero de Investigación Estudios Jurídicos Contemporáneos. Correo electrónico: sara.valencia.q@uniautonomo.edu.co

**** Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca e integrante del Semillero de Investigación Estudios Jurídicos Contemporáneos. Correo electrónico: dayan.ruales.j@uniautonomo.edu.co

la creación de una región supone una generación de autonomía, organización, construcción de identidad y el promotor de su propio progreso (Lende, 2011).

A su vez, la región es comprendida como una porción de territorio que contiene “característica objeto de observación y es en relación con ésta que se señalan los límites del territorio correspondiente” (Grijalva, 2002). De igual forma, es una integración espacial conformada por áreas naturales y sociales, a causa de las relaciones producidas dentro de la comunidad y los elementos de la naturaleza que la integran (Coraggio, 1979), considerada como una subdivisión del territorio nacional o local que presenta un sistema abierto de relación con otras regiones, para la formación de su identidad (Montañez & Ovidio, 1998). En ese orden de ideas, la enciclopedia jurídica establece que es una “Entidad territorial descentralizada, intermedia entre el departamento y el Estado, que dispone de amplias facultades, aunque circunscritas a los sectores principalmente económicos, sociales y culturales” (Enciclopedia Jurídica, 2021).

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 establece una estructura de las entidades territoriales proyectada hacia una regionalización nacional para otorgar autonomía en la gobernación, administración de recursos y cumplimiento de funciones. De igual modo, las regiones administrativas y de planificación (RAP) tienen como finalidad minimizar los problemas existentes originados por la presencia del anterior modelo centralista, fomentar la ejecución de la descentralización para otorgar autonomía a los gobiernos locales, la destinación de recursos y generar el desarrollo efectivo y equitativo de la región.

Historia de las Regiones, Perú, Argentina, Chile e Italia

Se conocerá el proceso de incorporación del término “región” a nivel global, analizando la evolución de los diferentes conceptos y, por último, se revisará los países que han instaurado esta figura en su organización territorial.

El término región proviene del latín “regire” que se traduce como regir o regular y se complementa del prefijo “rex” que significa rey, éste se puede asimilar a un concepto de política como forma de organización Estatal (Karol, Tauber & Delucchi, 2013). Es así como, en el siglo XVIII en Europa por medio de la geografía se inicia el desarrollo del término “región natural” que corresponde a una parte del territorio compuesto por relieve, clima, flora y fauna, y posteriormente en el siglo XIX se consolida la idea de región natural y geográfica. Más tarde, en Francia durante los años 60 la historiografía fue influenciada por la industrialización en cabecera por Lucien Febre que amplía el término de región a una población con relaciones sociales.

Finalmente, en el siglo XX se produce una transformación del concepto que incluye una población, identidad, costumbres, características naturales y un territorio con delimitaciones. Además, se produce la Teoría General de Sistemas con el objetivo de estudiar la geografía regional, el intercambio económico, social, poblacional y sus funciones dentro de la sociedad (Marín, 2003).

De igual forma, es necesario abordar el concepto de territorio, que es definido como un espacio geográfico donde el Estado ejerce poder sobre el mismo, hacia los ciudadanos que lo habitan, conformando una identidad con organizaciones, empresas, limitación de soberanía y jurisdicción (Montañez & Delgado, 1998). Ahora bien, es menester definir el termino de frontera, que puede ser entendido como una delimitación del territorio en el que se presentan diferentes espacios con identidades propias y conectados por medio de un intercambio económico, social y cultural (Leon, 2015).

Asimismo, el concepto de región es utilizado por la geografía para delimitar un territorio con particularidades que los identifican y generan uniformidad. A su vez, pertenece a las ciencias sociales para definir un territorio con población, acercándose de esta manera a las disciplinas de la historiografía y la antropología (Heredia, 1999).

En ese sentido, el Pérez Escobar en el libro “Derecho Constitucional Colombiano” afirma:

El concepto de región es bastante amplio. Puede definirse como una parte del territorio de un país o sección de éste caracterizada por tener tradiciones y costumbres que la diferencian de otras porciones del mismo territorio, así como también por tener recursos naturales, actividades económicas y culturales propias, que le dan identidad. (Citado en Estado, 2010)

En ese orden de ideas, las regiones son definidas como una división territorial, que se encuentra conformada por la unión de municipios con cualidades geografías, naturales, económicas y costumbres que generan una mejor organización y funcionamiento administrativo territorial en el desarrollo del Estado; permitiendo una planeación adecuada y la ejecución de una política económica para el mejoramiento de la calidad de vida regional y nacional (Ziccardi, 2003).

Adicionalmente, el historicismo sustenta que: “El espacio geográfico es una categoría activa porque en él se acumulan tiempos históricos, las formas espaciales que se observan son el producto acumulado de la acción histórica de una sociedad en

constante transformación” (Alvarado citado en Salazar, 2013), por lo que esta ciencia se fundamentó en el estudio de la evolución histórica y transformación de las regiones naturales y el comportamiento humano, mientras que el neopositivismo analizó la funcionalidad y ejecución de las regiones, por lo tanto, ambas ramas contribuyeron significativamente en la construcción de este concepto.

También, cabe destacar que la región es una agrupación de hectáreas conformadas por varias ciudades, con características particulares que las diferencian unas de otras y que hacen parte de una unanimidad nacional (Marín, 2003), dividiéndose en regiones funcionales y reales: la primera, es una creación del hombre para cumplir un objetivo que genere la posibilidad de trabajar en conjunto con otros territorios nacionales; y la segunda, son aquellas que existían anteriormente en la geografía (Chiaramonte, 2008).

Por otro lado, la regionalización es un sistema que permite organizar el territorio a través de la implementación de un ordenamiento territorial, que contiene unos planes y políticas para garantizar el uso adecuado y equitativo del suelo. De esta forma, las regiones se consolidan con el objetivo de promover la competitividad, el comercio, la productividad y la interactividad entre regiones “la construcción social de una región supone actos plenamente conscientes de toda la población, los cuales deberán conducir al conjunto de la sociedad hacia la equidad, participación, democracia y solidaridad” (Artunduaga, 2007). Por consiguiente, es importante mencionar la diferencia entre regionalización y división regional: La primera, hace referencia al análisis del crecimiento y transformación constante de la división territorial y la segunda, consiste en la fragmentación del territorio (Lende, 2011).

El significado del término “Región” en el Diccionario de la Real Academia Española es definido como:

1. f. Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.
2. f. Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc. (Española, 2021)

Ahora bien, frente a la descentralización Amylkar Acosta cita al exmagistrado del Consejo de Estado Henao Hidrón quien expresa que: “se entiende la descentralización como capacidad de gestión administrativa y la autonomía como la capacidad de

decisión política” (Medina, 2001, p. 3). En continuidad, surgen diferentes tipos de regiones tales como la política, que es aquella división geográfica que presenta una frontera y un tipo de soberanía en su territorio, asimismo, se crean otras divisiones internas dentro de un territorio en el área político-administrativo y que genera la independencia con otras regiones. Adicionalmente, se crea la región natural como una división del territorio basado en la geografía, clima, relieve y temperatura que se puede evidenciar en el caso de los continentes. Por otro lado, la región geográfica se configura como la suma de los componentes: población, economía y medio ambiente (Valentí, 1980).

Del mismo modo, la región puede ser entendida:

Como instrumento metodológico de la planificación, esa delimitación territorial denominada región, se construye a partir de la necesidad de implementar políticas de crecimiento y/o desarrollo regional, así como evaluar las características propias de las distintas unidades espaciales y los factores que puedan contribuir en términos reales o en términos potenciales, a su propio desarrollo, con total independencia de la escala y que posibilita un grado de coherencia para la toma de decisiones cuando existe un nivel intermedio de decisión. (Karol, Tauber & Delucchi, 2013)

Por lo anterior, el concepto de región se ha implementado en diversos países del mundo en su funcionamiento administrativo, organización territorial y variando sustancialmente en la estructuración de esta figura, por lo que a continuación se abordará la explicación de la conformación y regulación como ente territorial en diferentes Estados del mundo.

En el Estado de Perú, a través de la expedición de la Constitución Política de 1979 se implementó la descentralización del poder con la creación de regiones autónomas regulado en el artículo 259, el cual expresa: “Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativas y culturalmente. Conforman unidades geo-económicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el plan nacional de regionalización que se aprueba por ley” (Perú, 1979), sin embargo, este proyecto se fundamentó con bases más sólidas mediante la creación de la Constitución Política de 1993, que estableció detalladamente la organización y conformación del territorio en el artículo 189 “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada” (Democrático, 1993),

en el artículo 188 ejusdem estableció la finalidad de la desconcentración del poder y en el artículo 190 afirmó que mediante referéndum se podría formar entre dos o más departamentos una región. A su vez, se adujo en su artículo 197 ibidem, que las regiones poseen una autonomía administrativa en los temas de su competencia y que como función tienen el desarrollo de los programas económicos y sociales.

Por otro lado, la regionalización en Argentina se realizó con la finalidad de integrar el país, consagrado en el artículo 124 de la Constitución de Argentina que expresa:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación. (Nacional, 1994)

En ese sentido, se implementó un Consejo Federal de Regionalización, compuesta por Gobernadores y funcionarios del poder Ejecutivo pertenecientes a cada área. La problemática del medio ambiente incentivó a enlazar a las unidades naturales con las administrativas. También, la aplicación de la descentralización regional tuvo como finalidad generar una participación ciudadana en las decisiones políticas y estructurales de las regiones (Nacional, 1994). De igual forma, la división regional de Argentina se establece como un territorio aparte de las divisiones provinciales que sólo se presenta en su mapa geográfico e inexistente en la realidad (Quintero, 2002).

En esa misma línea, inicialmente en Ecuador se formó la idea de regionalización para delimitar sus regiones naturales e incentivar el desarrollo organizado geográficamente, posteriormente, se creó una descentralización de la administración y división territorial. A su vez, incorporó en la Constitución de la República de Ecuador del año 2008 en el artículo 242 afirmando que:

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. (Arregui, 2013)

Por lo anterior, se introdujeron regulaciones sobre descentralización territorial del Gobierno, distribución del erario, competencias y método de integración regional. Además, en el 2010 se creó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que define la división Política y administrativa entre regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En su Constitución se expresó que se podrá conformar una región mediante la unión de dos o más provincias (Arregui, 2013).

Por otra parte, Chile en 1950 consolidó las regiones como territorios con similitud en sus condiciones económicas y físicas a fin de generar autonomía, desarrollo y unidad nacional. Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, en el artículo 103 estableció que:

La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Sin perjuicio de lo anterior, también establecerá, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos. Asimismo, regulará los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales. (Chile, 1980)

A su vez, la conformación y división territorial-administrativa se encuentra regulada en el artículo 99 ejusdem que expresa: “Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas” (Chile, 1980), con el objetivo de otorgar cumplimiento a los principios de solidaridad y desarrollo equitativo del país.

Posteriormente, en 1974 a través de los Decretos 573 y 575 se evidenció la necesidad de desconcentrar el poder regionalmente mediante la descentralización reflejado en unas regiones político-administrativas, con el propósito de lograr una mejor administración en el territorio nacional (Pérez, 2014). Esto se llevó a cabo a través del análisis de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y se dividió en 13 regiones conformadas con su capital cada una; no obstante, se han creado unas nuevas a lo largo de la historia (Toro, 2018).

Igualmente, Italia se conformó por una descentralización político-administrativo y una división territorial entre 20 regiones, 95 provincias y la subdivisión de municipios, que se implementó con la Ley Urbanística en 1942 a través del Plan

Territorial de Coordinación. Además, se presentó una estructuración y organización definida del territorio que contempló las regiones como entes territoriales, que tienen como función la evolución urbanística y armoniosa del país (Pérez, 2014).

En ese sentido el autor José Carlos Chiaramonte cita a Luigi Sturzo, que expresa:

Las veintiuna Regiones italianas responden a una realidad que ni tan siquiera el uniformismo burocrático en sesenta años ha podido anular; he aquí por qué en Italia no se puede hablar de regiones como una eventual y burocrática o sistemática división del territorio, sino como una Región geográfica, histórica y moral, como una realidad existente y viviente en la unidad nacional y en el cuadro estatal. (Chiaramonte, 2008)

En ese orden de ideas, en Francia en el año 1948, surgió la necesidad de generar un orden en el territorio basado en una planeación económica y en la equidad regional conocido con el nombre de “aménagement du territoire”, realizando una transición desde una descentralización industrial hacia un sistema económico más amplio y completo. Luego, en 1955 se integró los Programas de Acción Regional en compañía de las Entidades Regionales de Desarrollo a fin de organizar el territorio. En 1982, se presentó la Ley de descentralización de la administración en el que se define a las regiones como entidades territoriales que se componen por municipios, departamentos y regiones (Arrubla & Mendoza, 2015).

Funcionamiento y Estructura de las Entidades Territoriales en Colombia

En este apartado se analizará la historia de los procesos de regionalización realizados en Colombia, la implementación por primera vez del término “región” dentro de la Constitución Política y las diferentes regulaciones expedidas en asuntos de división territorial.

En Colombia se formularon algunos modelos de regionalización creados por el Departamento Nacional de Planeación en el año 1969, se tenía como finalidad propiciar el desarrollo integral de las regiones para contribuir a su fortalecimiento. Luego, en 1976 se creó el Modelo de Regionalización Nodal que tenía como propósito consolidar una red urbana para establecer las regiones político-administrativas. Posteriormente, en 1976 se formularon las Regiones para la descentralización administrativa, con el objetivo de establecer unidades geográficas más grandes que los Departamentos y lograr una descentralización de la administración. Más tarde, en 1980 se actualizó el Modelo de regionalización Nodal que consistió en elegir las zonas de mayor desarrollo

para lograr una igualdad en el tamaño en las regiones, que permitiera un mejor funcionamiento de la administración. Por último, en 1984 se creó la Regionalización con niveles de desarrollo departamental, con el propósito de asociar departamentos que limitaran con otros (Chamorro, 1997).

Sumado a esto, en la presidencia de Belisario Betancur se expidió la Ley 76 de 1985 que incorpora las regiones de planificación con la finalidad de lograr una descentralización del órgano central y la proyección del territorio nacional; por lo cual se creó el Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES), que pertenecía al Departamento Nacional de Planeación y vigilado por Ministerio de Hacienda (Chamorro, 1997).

Por lo anterior, se generó la incorporación de la Región de Planificación de la Costa Atlántica dada la presión que ejerció para obtener su reconocimiento, por lo que surgió con el fin de promover una planificación organizada de las regiones; una integración entre entidades territoriales; brindar herramientas para lograr una mayor autonomía; generar una coordinación a nivel nacional, departamental y municipal; propiciar la participación de las regiones en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y en la formulación del presupuesto de inversión anual de la Nación. Posteriormente, en 1985 se creó:

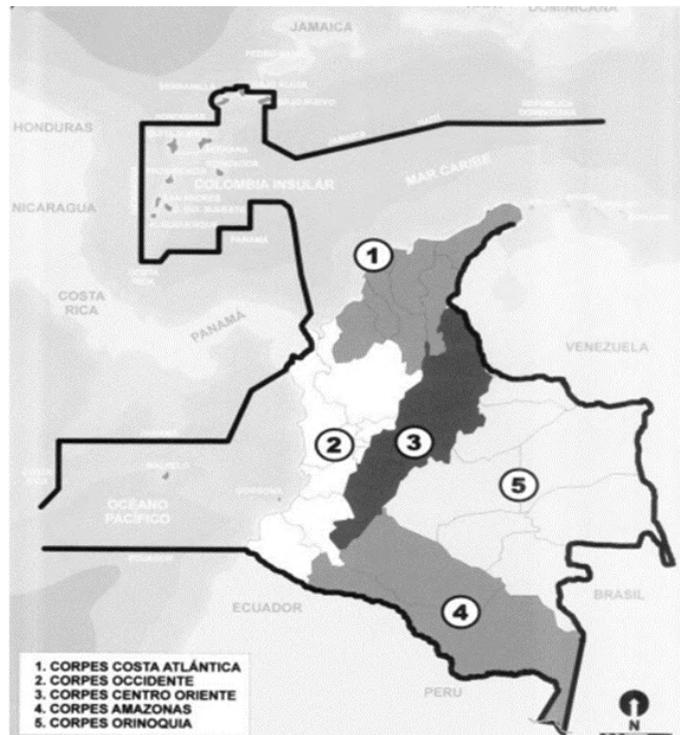
- El Consejo Regional de Planificación Económica y Social del Centro Oriente.
- El Consejo Regional de Planificación Económica y Social del Occidente.
- El Consejo Regional de Planificación Económica y Social de la Orinoquia.
- El Consejo Regional de Planificación y Económica de Costa Atlántica.
- El Consejo Regional de Planificación Económica y Social de la Amazonia.

Asimismo, los CORPES establecieron la organización territorial nacional y la asociación de departamento, intendencias y comisarias para conformar las regiones:

- La Costa Atlántica: San Andrés y Providencia - Guajira.
- Centro Oriente: Norte de Santander - Santander - Cundinamarca - Huila - Tolima - Boyacá.
- Orinoquía: Arauca - Guaviare - Guainía - Vichada - Casanare - Meta - Vaupés.
- Occidente: Chocó - Antioquia - Risaralda - Valle del Cauca - Nariño - Quindío - Caldas - Cauca.

A su vez, cada uno de los CORPES era dirigido por el presidente de la República o un delegado, el jefe, subjefe o delegado del Departamento Nacional de Planeación, los gobernadores, comisarios o intendentes de cada una de las entidades territoriales y un coordinador regional de planificación (Cruz, 2021).

Imagen 1. Regiones Administrativas de Planeación – CORPES



Fuente: Tomado de Regiones Administrativas de Planeación, por Amylkar Acosta Medina Sociedad Geográfica de Colombia Academia de Ciencias Geográficas, 2001.

Adicionalmente, los Consejos Regionales presentaron las funciones para establecer y admitir la asignación del gasto de inversión, dirigir los recursos del Fondo de Inversiones, definir los lineamientos para el presupuesto de inversión de las entidades territoriales, armonizar las actuaciones de los organismos de planeación en cada una de las entidades territoriales que pertenecen a la región, coordinar las actividades administrativas conforme a los Planes Nacionales y Regionales de desarrollo, analizar los informes de planes y programas regionales de las entidades territoriales y vigilar su cumplimiento (Cruz, 2021).

Por consiguiente, el periodo de los CORPES se caracterizó por presentar tres etapas fundamentales: la primera, se desarrolló desde la implementación de estos hasta la entrada en vigor de la Constitución Política de Colombia, enfocándose en la

organización, respaldar las unidades técnicas, integración regional y la formulación de proyectos para ser incorporados en el presupuesto de inversión nacional. La segunda, se estableció desde la Constitución Política de 1991 en los artículos 306 y 307 concernientes a las regiones, la expedición de la Ley 152 de 1994, el ordenamiento territorial con aportaciones de los CORPES y en la contribución para la creación del Plan Nacional de Desarrollo. La tercera, se comprende desde la formulación de la Ley 290 de 1996 que extiende la vigencia de los CORPES hasta el 1 de enero de 2000 (Chamorro, 1997).

Posteriormente, en el Decreto 1234 de 2000 se estableció el desmontaje de la estructura administrativa y financiera de los Consejos Regionales de Planificación y se destinaron los recursos de los Fondos de Inversión Regional al Tesoro Nacional (Decreto 1234, 2000). Por lo tanto, se reforman los CORPES y se implementan las Regiones Administrativas y de Planificación a través de la Ley 1962 de 2019 que establece su transformación en una región - entidad territorial y su funcionamiento, de conformidad con los artículos 306 y 307 de la Constitución Política. Además, establece la implementación de las regiones con el objetivo de planificar, organizar el crecimiento del país y el fomento de la igualdad. Por lo anterior, el ordenamiento territorial establecerá las Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones como entidades Territoriales (RET), a fin de generar una descentralización y autonomía territorial para propiciar el desarrollo del territorio nacional (Ley 1962, 2019).

En consecuencia, la RAP se podrá conformar con la autorización de las asambleas y el convenio entre dos a más gobernadores o con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. Esta región tendrá personería jurídica, autonomía y patrimonio público con el propósito de promover el desarrollo regional conforme con el artículo 306 de la Constitución Política (Ley 1962, 2019).

Sumado a esto, se podrán conformar las Regiones Administrativas y de Planificación Especial (RAP-E) a partir de la alianza entre entidades territoriales: departamentos y distritos especiales. Por lo tanto, tienen la posibilidad de agrupar el Distrito Capital de la ciudad de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos limítrofes. Este proyecto podrá realizarse a través de un convenio celebrado entre los mandatarios seccionales y con la autorización de las corporaciones de cada una de las entidades para ejecutar el Plan de desarrollo regional (Ley 1962, 2019).

De igual manera, los requisitos para la conversión de una RAP y RAP-E en una entidad territorial son realizar una solicitud de los departamentos que hacen parte de

la región administrativa de planificación o de los departamentos y el Distrito Especial por medio de los alcaldes o gobernadores, con ordenanza de cada una de las asambleas departamentales y el Consejo Distrital, para que sea presentado al Congreso de la República junto con el proyecto de ley. A su vez, deberán poseer un documento técnico de soporte que contenga el análisis y la hoja de ruta para realizar dicho proceso. Además, la RAP debe haberse ejecutado mínimo durante 5 años y contar con un concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Por último, la decisión del Congreso deberá ser sometida a un referendo por parte de la población de la región (Ley 1962, 2019).

En ese sentido, en la Constitución Política de 1886 se implementó el término “región”. En el artículo 76 estableció como función del Congreso “expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos” y en el artículo 187 se expresó que las Asambleas debían realizar planes de desarrollo que se articularan con los “planes y programas regionales y nacionales” (Constitución Política, 1886). De igual modo, en el artículo 182 se expresó que:

Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen. (Constitución Política, 1886)

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de Colombia de 1991, se estableció en el artículo 286 que el territorio colombiano estaría conformado por las entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias, las cuales contarían con autonomía para el ejercicio de sus funciones siempre y cuando se encuentren dentro de los términos de la ley. Asimismo, le asigna una serie de derechos y garantías, por ejemplo, elegir a sus propias autoridades, ejecutar sus competencias, dirigir los recursos, definir sus tributos y hacer parte de las rentas nacionales (Constitución Política, 1991).

Ahora bien, en el título XI de la Constitución Política se ha definido a la región como una entidad territorial que tiene plena autonomía para gobernarse, dirigir sus políticas públicas y desarrollo territorial. Además, pueden intervenir en las rentas nacionales, rigiéndose por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) a fin de repartir las competencias entre las entidades territoriales y el Estado, conforme a

los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (Constitución Política, 1991).

En esa misma línea, la región puede establecerse como una forma de organización del territorio o un sistema de desarrollo y de evolución económico, social, cultural, político y administrativo. Además, dos o más departamentos se pueden establecer como “regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio” (Constitución Política, 1991). Asimismo, la Comisión de Ordenamiento Territorial determinará los requisitos de la ley para solicitar la transformación de la región a una entidad territorial. Además, el Estado estará a cargo de la dirección general de la economía para fomentar la productividad, competitividad y evolución armoniosa de las regiones. Igualmente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial definirá las competencias de las entidades territoriales y de la nación en la administración de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías, establecerá los lineamientos y herramientas para la formulación de los Planes de Desarrollo y reconocerá la entidad territorial (Ley 152, 1994).

En ese orden de ideas, la LOOT contiene regulaciones para consolidar la Región Administrativa y de Planificación (RAP), establecer el proceso para la transformación en la Región Entidad Territorial (RET) y la regulación para su funcionamiento. En efecto, las regiones que quieran realizar este proceso de conversión a entidades territoriales, deberán tener un periodo de prueba y preparación como Regiones Administrativas y de Planificación con la finalidad de generar mayor inversión, competitividad y desarrollo en el territorio (Ley 1454, 2011).

Por lo anterior, el ordenamiento territorial permite la organización y planificación de las entidades territoriales para generar un desarrollo justo, competitivo, sostenible y propiciar la descentralización del órgano central hacia una mayor autonomía de competencias en la entidad territorial correspondiente (Ley 1454, 2011).

De igual forma, los principios rectores de las entidades territoriales son la soberanía y unidad nacional, autonomía, sostenibilidad, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía, buen gobierno y multietnicidad. Así las cosas, se basa en la regionalización que propicia las regiones de planeación y gestión, regiones territoriales, regiones administrativas y de planificación con el objetivo de promover la unión nacional. Igualmente, se fomentará la descentralización a fin de trasladar competencias del

órgano central hacia las entidades territoriales para generar mayor organización y planeación en el territorio (Ley 1454, 2011).

De otra forma, se presenta un fenómeno administrativo y cultural en el que los departamentos o municipios que se encuentran en la frontera, tengan la facultad para acordar con la entidad territorial del país, el diseño de programas de cooperación, integración, suministro de servicios públicos y desarrollo sostenible de conformidad con el artículo 289 de la Constitución Política de 1991.

Las Regiones en Colombia un Asunto por Resolver

En este punto se estudia la conformación actual de las regiones en Colombia, la eficacia en su funcionamiento político-administrativo, las falencias en su normatividad y los objetivos del Gobierno Nacional en la implementación de regionalización y desarrollo territorial.

La globalización ha permitido que se genere el desarrollo de nuevas formas de organización y se consolide cada vez más la descentralización con el objetivo de tener una mayor cobertura y eficacia en su funcionamiento por parte del Gobierno. Por ende, se han implementado las Regiones Administrativas y de Planificación mediante la Ley 1454 de 2011 para generar una organización del territorio nacional; sin embargo, debido a que no se ha modificado la estructura del departamento, no es posible que se establezca una región como entidad territorial. Adicionalmente, la LOOT no presenta una variación de la norma, dado que la descentralización y la asociación por convenios interadministrativos fue incorporado desde la Ley 489 de 1998 (Orrego, 2015).

Igualmente, la implementación de las regiones en Colombia ha presentado una serie de obstáculos que no han permitido su eficaz funcionamiento en el territorio nacional, por lo tanto, en la Constitución Política de 1991 se estableció la descentralización de funciones formulando leyes municipales, planeación y regalías, sin tener en cuenta lo contemplado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Asimismo, se definió el proceso de creación regional de forma invertida, puesto que estipula que primero debe presentarse el proyecto ante el Congreso de la República y posteriormente someterlo a referendo, cuando el deber ser indica, que es la ciudadanía quien inicialmente esté de acuerdo con dicho proyecto. De igual modo, la vigencia de los CORPES se extendió más del tiempo estipulado, generando un retraso en la implementación de la Región Administrativa de Planificación (Medina, 2001).

De hecho, se ha determinado que una de las principales causas por las que no existe una eficacia en la ejecución del ordenamiento territorial es la falta de planificación y de establecerlo como proyecto esencial en cada uno de los gobiernos

(Llanos, 2015). En tal sentido, en la Constitución Política de Colombia en el artículo 1 expresa que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política, 1991)

Por ende, el interés en la descentralización administrativa tiene que ver con la autogestión de las entidades territoriales en su desarrollo y en la participación de su administración. Este proceso requiere de una reorganización del Estado para que se pueda dar un funcionamiento administrativo más eficaz en la totalidad del territorio nacional, puesto que se evidencia una descentralización administrativa con enfoque territorial, pero con la carencia de funciones para formular su propia normatividad y en donde los términos “departamentos” y “regiones” se han homogenizados en su aplicación dentro del contexto nacional (Llanos, 2015).

En ese sentido, Llanos afirma que “la descentralización no es un concepto unívoco, pues presenta al menos dos vertientes: la descentralización administrativa y la descentralización política. La primera es genéricamente conocida como descentralización; mientras que la segunda es más ampliamente conocida como autonomía” (Llanos, 2015). De igual forma, la descentralización se caracteriza por el desprendimiento parcial entre el órgano central y las entidades territoriales, sin la necesidad de suprimir las facultades del Gobierno puesto que son esenciales para conservar una unidad nacional.

Adicionalmente, como lo expresa Vera, los términos descentralización y autonomía se incorporaron en la Constitución pues:

Así se huye expresamente del término “federal” y se afirma la unidad del territorio nacional, para recoger los intereses del discurso centralista, mientras que simultáneamente se hace un guiño a las posiciones federalistas y regionalistas al hacer referencia a la descentralización y la autonomía. (Vera, 2018)

Por lo anterior, se presentan falencias de organización territorial que el ordenamiento jurídico, ejemplo de esto, es que no contempla la formulación de

diferentes niveles de entidades territoriales, no define la separación de facultades político-administrativas entre la nación y el nivel local, además, no regula la reestructuración de departamentos puesto que la implementación de regiones es concebida como una pérdida de funciones del órgano departamental (Vera, 2018).

En esa medida, se define a Colombia como un Estado-nación en proceso de construcción, en el cual se aplicó el liberalismo que provenía de Europa y estaba destinado para naciones subdesarrolladas, esto generó repercusiones en la consolidación de las bases territoriales en el país. A su vez, hay que agregar los factores derivados del fraccionamiento de la Gran Colombia en tres repúblicas, la diversidad étnica, la existencia de grupos minoritarios y el conflicto armado interno, generando una carencia de identidad nacional en la población (Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia, 2012).

Ahora bien, el Gobierno ha mostrado una tendencia centralista para ejercer autoridad sobre los poderes públicos, pues se presenta una primacía de las decisiones nacionales sobre las locales, así como una descentralización sin el fortalecimiento de la inversión pública. En efecto, se demuestra una supeditación de las regiones hacia el órgano central en asuntos financieros. Por consiguiente, para lograr una verdadera descentralización debe existir plena autonomía para la toma de decisiones (Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia, 2012).

Por otro lado, el desarrollo territorial es la hoja de ruta que se traza para el mejoramiento de la competitividad y productividad a partir de los componentes científicos, tecnológicos, económicos y empresariales; por lo tanto, las regiones pasan de ser definidas como un conjunto de elementos geográficos y naturales a ser una integración territorial derivada de consensos para promover el desarrollo nacional (Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia, 2012).

Por lo anterior, en la presidencia de Iván Duque Márquez se desarrolló el Plan de Desarrollo Nacional “Pacto por Colombia, Pacto por la Legalidad” entre 2018 a 2020 en donde se realizaron nueve pactos regionales a fin de generar productividad y equidad en los territorios, los cuales son:

Tabla 1. Regiones según el Plan de Desarrollo Nacional “Pacto por Colombia, Pacto por la Legalidad” entre 2018 a 2020

Región Pacífico	Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible
Región Caribe	Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad
Seaflower Región	Por una región próspera, segura y sostenible
Región Central	Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional
Región Santanderes	Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia
Región Amazonía	Desarrollo sostenible por una Amazonía viva
Eje Cafetero y Antioquia	Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible
Región Llanos - Orinoquía	Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo
Región Océanos	Colombia, potencia bioceánica

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1955 de 2019.

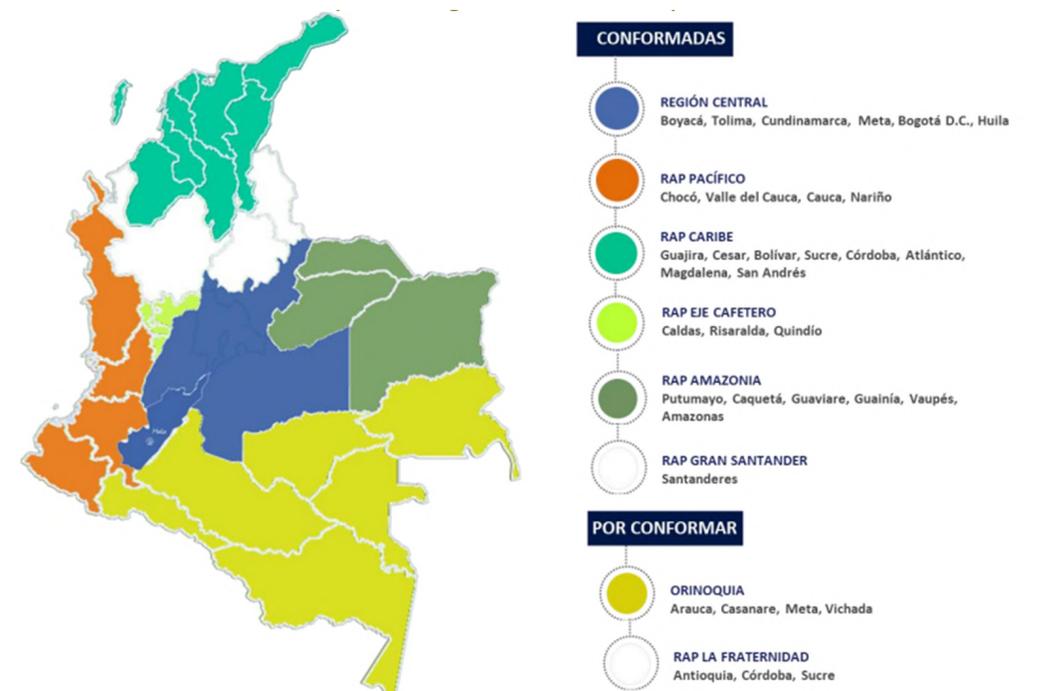
Por esta razón, se podrán realizar pactos regionales, departamentales y funcionales entre las entidades territoriales y la nación. De la misma forma, los pactos regionales son convenios celebrados entre la Nación y los departamentos que conforman las regiones del presente plan, con el objetivo de establecer programas para la gestión técnica y financiera, propiciando el desarrollo. Por otra parte, los pactos departamentales son una concertación de voluntades entre la Nación y un departamento, para promover la eliminación de la pobreza, el mejoramiento institucional de las autoridades y socioeconómico de la población. Igualmente, los pactos funcionales se derivan del acuerdo entre la nación y los municipios para el establecimiento de relaciones funcionales conforme a los parámetros del Departamento Nacional de Planeación, con la finalidad de armonizar planes para una evolución subregional (Ley 1955, 2019).

Por otro lado, en el 2014 se realizó el Convenio No. 1676 que creó la Región Administrativa y de Planeación Especial – Región Central RAP-E, que consiste en la asociación entre el Distrito Capital de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima. Posteriormente, en el 2019 se incorporó al departamento del Huila mediante convenio No. 001. Adicionalmente, se celebraron estos consensos con el objetivo de generar mayor productividad, competitividad, seguridad y desarrollo sostenible. Además, se plantearon ejes estratégicos: “i) Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos, ii) Infraestructuras de transporte, de logística y de servicios públicos, iii) Competitividad y proyección internacional, iv) Soberanía y seguridad

alimentaria y v) Gobernanza y Buen Gobierno” (Central, 2021). En esa medida, cabe resaltar que la Región Central RAP-E se ha convertido en un referente de regionalización y ha servido como apoyo para la creación de nuevas asociaciones en el territorio nacional (Central, 2021).

Actualmente, existen la RAP Pacifico que se realizó en el año 2016 y se encuentra conformada por los Departamentos del Valle del Cauca, Chocó, Nariño y Cauca. La RAP Caribe, celebrada en el año 2016 y constituyen los Departamentos de Bolívar, Guajira, Cesar, Sucre, Atlántico, Córdoba, Magdalena y San Andrés. La RAP Eje Cafetero, realizada en el año 2012 e integrada por los departamentos de Quindío, Risaralda, Tolima y Caldas. La RAP Orinoquia, presenta un proceso de creación entre los Departamentos de Casanare, Meta, Arauca y Vichada. La RAP El Gran Santander, se realizó el acuerdo de voluntades en el año 2020 entre Santander y Norte de Santander, con el objetivo de lograr un desarrollo regional, preservar el Páramo de Santurbán y el medio ambiente. La RAP de la Fraternidad, se encuentra en proceso de conformación, compuesta por los Departamentos de Córdoba, Sucre y Antioquia. La RAP Región Sur, se encuentra en proceso constituido por los Departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo y Tolima (Central, 2021).

Imagen 2. Mapa de las Regiones Administrativas y de Planificación en Colombia



Fuente: Tomado de Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central RAP-E, 2021.

Actualmente, en la Región del Caribe se presentan diez procesos de asociatividad municipal, principalmente en Córdoba y existen asociaciones supra departamentales con vínculos con Santander y Antioquia. Asimismo, en la Región pacífico se establecen diez procesos asociativos, de los cuales tres se derivan de Acuerdos de Voluntades y las demás se constituyen de asociaciones de municipios (Planeación, 2013).

En esa misma línea, la Región del Eje Cafetero presenta 13 procesos asociativos entre los que se encuentran en desarrollo dos iniciativas: Gerbmyna en el occidente antioqueño y la Subregión Centro-Sur en el Caldas. De igual modo, se presenta alianzas con el Valle del Cauca, Santander y Bolívar, Cundinamarca y Boyacá (Planeación, 2013).

A su vez, la región Llanos presenta tres asociaciones de municipios: Asociación de Municipios Mineros, Petroleros y Portuarios de Colombia (AMPET); Asociación de los Municipios de la Amazonia y la Orinoquia (ASOMAROQUIA); y la Asociación de Municipios del Alto Ariari (AMA). De igual forma, en la Región Centro-Oriente y Llano existen siete procesos de asociaciones de municipios creadas bajo los lineamientos de la Ley 136 de 1994 (Planeación, 2013).

Finalmente, la Región Centro Sur Amazonas presenta procesos de asociaciones Supra departamentales como la Asociación de Municipios del Macizo Colombiano que integra Cauca, Caquetá, Putumayo, Huila y Nariño, sin embargo, es la región que menos ha realizado procesos asociativos (Planeación, 2013).

Conclusiones

Se evidencia una evolución en los procesos de implementación de la figura región en los ordenamientos jurídicos internacionales, realizando una división territorial para el mejoramiento de las funciones administrativas y el fortalecimiento del desarrollo económico, social y cultural. Este modelo territorial se ha expandido a diferentes países como una visión ideal puesto que permite una autonomía de los gobiernos locales para la ejecución de sus proyectos, la consolidación de una nación más estable y estructurada en su administración y un funcionamiento eficaz de las funciones Estatales.

De igual manera, la conformación de las regiones en Colombia ha sido un progreso constante en el tiempo, con la expedición de regulaciones y la creación de estructuras para la regionalización del territorio, a fin de establecer un desarrollo equitativo, generar competitividad y productividad, conforme a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

Adicionalmente, en las regiones en Colombia existe un proceso en estado de

conformación, pues se evidencia la presencia de un gobierno centralista que aun agrupa la mayor parte de las facultades político-administrativas de la nación. Por ende, se hace necesario la evaluación de las normas que regulan su funcionamiento puesto que se le ha otorgado un tipo de “descentralización” enmascarada con la figura de autonomía, pero que en realmente evidencia la falta de independencia de los gobiernos locales para definir sus regulaciones y la carencia de igualdad en la prevalencia de las decisiones adoptadas dentro del territorio nacional. Además, con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 se implementó realmente una descentralización territorial, sin embargo, ésta no se realizó administrativamente, dado a la insuficiencia de recursos económicos otorgados por el órgano central para aplicar dicha figura, así como a la falta de normatividad que especifique los límites de las funciones y competencias entre el Gobierno Nacional y las Entidades territoriales.

Referencias bibliográficas

- Adriana Arrubla Posada - Ana Elena Mendoza Berrocal. (Junio de 2015). Recofiguración Regional en el Marco del Ordenamiento Territorial; Francia, un Espejo para Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 271-281. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-42262015000100031
- Ángel Massiris Cabeza; Miguel Antonio Espinoza Rico; Teresa Ramirez Castañeda; Patricia Rincón Avellaneda; Tadeo Sanabria Artunduaga. (2012). *Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. <https://www.eafit.edu.co/innovacion/diplomado-oat/sesion3/ProcesosOrdenamientoAmericaLatinaColombia.pdf>
- Arregui, A. R. (2013). *EL Modelo de Organización Territorial del Ecuador con Énfasis en la Actividad Normativa de los Gobiernos Locales*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3752/1/T1308-MDE-Noboa-El%20modelo.pdf>
- Artunduaga, T. H. (2007). Los Alcances del Concepto Región. *Bitácora Urbano Territorial*, 234-239. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18639/19535>
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Julio de 1991). *Constitución Política*. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Central, R. (2021). *Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central RAP-E*. Colombia. Obtenido de <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/Anexo-2.-Plan-Regional-de-Ejecucio%CC%81n-2021-2024.pdf>

- Chamorro, L. H. (1997). Balance del Proceso de Conformación de Regiones en Colombia. *Planeación & Desarrollo*, 115-150. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1997/pd_vXXVIII_n4_1997_art.5.pdf
- Chiaramonte, J. C. (2008). Sobre el Uso Historiográfico del Concepto de Región. *Estudios Sociales*. <http://historiaregional.com.ar/wp-content/uploads/2018/02/CHIARAMONTE.pdf>
- Chile, G. d. (24 de Octubre de 1980). Constitución Política de la República de Chile. Obtenido de https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf
- Colombia, C. d. (05 de Agosto de 1886). Constitución Política . Sistema Único de Información Normativa. Colombia. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>
- Colombia, C. d. (22 de Diciembre de 1993). Ley 99. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- Colombia, C. d. (15 de Julio de 1994). Ley 152. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html
- Colombia, C. d. (29 de Junio de 2011). Ley 1454. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- Colombia, C. d. (25 de Mayo de 2019). Ley 1955. Colombia. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>
- Colombia, C. d. (28 de Junio de 2019). Ley 1962. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html
- Coraggio, J. L. (1979). Sobre la Espacialidad Social y el Concepto de Región. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. <https://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Espacialidad%20social%20y%20el%20concepto%20de%20regi%C3%B3n.pdf>
- Cruz, O. (2021). CORPES (Consejos Regionales de Planificación Económica y Social) - Archivo. Banco de la República. Colombia. <https://www.banrepcultural.org/coleccion-bibliografica/especiales/corpes>
- Democrático, C. C. (29 de Diciembre de 1993). Constitución Política del Perú 1993. Obtenido de <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/constitucion/cons1993.htm>
- Española, R. A. (2021). Diccionario de la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/regi%C3%B3n>
- Estado, C. d. (4 de Marzo de 2010). Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00004-00(1983). Colombia. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2010-00004-00\(1983\)%20ok.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2010-00004-00(1983)%20ok.pdf)
- Grijalva, M. M. (2002). ¿Existe la Historia Regional? *Historia Mexicana*, 867-897. <http://1468-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1622-1-10-20160406.pdf>

- Heredia, B. M. (1999). Acerca del Concepto de Región. Estudios: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, 83-97. file:///C:/Users/PC/Downloads/Dialnet-AcercaDelConceptoDeRegion-5377771%20(1).pdf
- Hurtado, R. J. (2010). La región como construcción social, espacial, política, histórica y subjetiva. Hacia un modelo conceptual/relacional de historia regional en América Latina. Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder, 157-172. Downloads/14293-Texto%20del%20art%C3%ADculo-14371-1-10-20110601%20(2).PDF
- Jorge Karol; Fernando Tauber; Diego Delucchi. (2013). Cátedra de Planeamiento KTD. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de la Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/90288/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jurídica, E. (2021). Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/regi%C3%B3n/regi%C3%B3n.htm>
- Lende, S. G. (2011). Región y Regionalización: Su Teoría y su Método, el Nuevo Orden Espacial del Territorio Argentino. Tiempo y Espacio, 83-112. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/1788/1732>
- Lende, S. G. (2011). Región y Regionalización: Su Teoría y su Método. El Nuevo Orden Espacial del Territorio Argentino. Tiempo y Espacio, 83-122. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/1788/1732>
- Leon, M. S. (2015). Historia y Región: La Historia Regional de Cara al Siglo XXI. Folia Histórica del Nordeste, 169-180. <http://scielo.org.ar/pdf/fofia/n24/n24a11.pdf>
- Llanos, A. Z. (2015). Las Regiones y su Autonomía: La Administración de Recursos para el Cumplimiento de sus Funciones. Jurídicas CUC, 363-376. <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/474/16>
- Marín, C. E. (2003). Anotaciones en Torno al Concepto de Región. Nimbus, 11-12. file:///E:/Downloads/Dialnet-AnotacionesEnTornoAlConceptoDeRegion-839169%20(1).pdf
- Medina, A. A. (2001). Regiones Administrativas de Planeación. Sociedad Geográfica de Colombia Academia de Ciencias Geográficas. https://www.sogeocol.edu.co/documentos/reg_activas.pdf
- Montañez, G., y Delgado, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional. Revista Colombiana de Geografía, 120-134. Downloads/70838-Texto%20del%20art%C3%ADculo-377134-1-10-20180323.pdf
- Nacional, P. I. (22 de Agosto de 1994). Constitución Nacional Argentina. Santa Fé. <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Orrego, H. D. (2015). La Creación de las Regiones: Un Cambio en la Estructura Territorial del País. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13840/La%20creaci%C3%B3n%20de%20las%20regiones.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

- Pérez, S. S. (2014). La Ordenación del Territorio: Origen y Significado. *Terra*, 13-32. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892014000100002
- Perú, G. d. (12 de Julio de 1979). Constitución para la República del Perú. <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- Planeación, D. N. (Agosto de 2013). Balance, Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Colombia. https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/balance_procesos_asociativos_dnp.pdf
- Quintero, S. (2002). Geografías Regionales en la Argentina. Imágen y Vaoración del Territorio Durante la Primera Mitad del Siglo XX. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. <http://historiaregional.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/SILVINA-QUINTERO.pdf>
- República, P. d. (29 de Junio de 2000). Decreto 1234. Colombia. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1891560>
- Salazar, T. R. (2013). Revisión del Historicismo como Enfoque para los Estudios en la Geografía de Hoy. Universidad Central de Venezuela. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Teoriaymetodo/Geografiahistoricaehistoriadelageografia/08.pdf>
- Suing, J. N. (2010). Gobiernos Autónomos Descentralizados. Loja: UTPL.
- Toro, C. Á. (2018). Regionalización Territorial en Chile Análisis del Proceso de Creación de la Región de Ñuble. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2018/01/TESIS-CAT.pdf>
- Valentí, J. V. (1980). El Concepto de Región. Grupo de Didáctica de la Geografía (AGE), 13-34. <https://titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/2013-05-07VILAVALENTI.pdf>
- Vera, F. H. (2018). Proceso de Paz y Desafíos Regionales en Colombia. *Araucaria*, 341-363. http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/39_2018/2.%20Harto.pdf
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública* [en línea], 323-350. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf>
- Ziccardi, A. (2003). El Federalismo y las Regiones: Una Perspectiva Municipal. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 323-350. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf>

3

Capítulo

El procedimiento administrativo para la creación de un municipio, como unidad fundamental de la división político administrativa en Colombia

*Lucy Esmeralda Paz Trullo **

*Manuel Santiago Padilla ***

*Ronaldo Figueroa Urbano ****

*Nicole Stephanie Vidal *****

Introducción

En la Constitución Política de 1991, el constituyente estableció en el artículo 286 cuatro tipos de entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, otorgando al Congreso de la República la facultad de investir de este carácter a las regiones y provincias, siempre y cuando se constituyan en los términos establecidos por la misma constitución y la ley.

El legislador a través de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”,

* Abogada, especialista en Derecho Administrativo, Derecho penal, Pedagogía. Magíster en Derecho Administrativo. Líder componente derecho público, Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico:

** Abogado de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, coordinador del Semillero en Derecho Sustancial y Procesal en Familia SIDEFA. Correo electrónico:

*** Estudiante de décimo semestre de derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico:

**** Estudiante de décimo semestre de derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico:

pretendió regular las entidades territoriales de nivel municipal, definiendo al municipio como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado y a su vez, sentando los requisitos y procedimientos que se deben llevar a cabo para la creación de un municipio, siendo estos una actividad mancomunada entre las entidades estatales y la ciudadanía, como se expondrá a continuación.

De ahí que, apelando a una investigación de alcance descriptivo y un enfoque cualitativo con una técnica de análisis documental de fuentes oficiales, jurisprudencia, normas, doctrina y artículos de investigación, se procederá a explicar el procedimiento para la creación de un municipio en Colombia. Para ello, en un primer momento se aborda el concepto de municipio en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991; luego, se ilustra el marco constitucional y legal del municipio en Colombia y el procedimiento para su creación y, finalmente se plantean las conclusiones.

1. El concepto de municipio en Colombia a partir de la constitución política de 1991

La organización territorial en Colombia que predomina en nuestro ordenamiento jurídico vigente es producto de la convergencia de una transformación histórica del territorio colombiano que se remonta a más de 200 años. De ahí que, sea de entrada indispensable describir el concepto de municipio a la luz de la doctrina nacional e internacional. En la actualidad, los municipios son considerados como elementos fundamentales del ordenamiento territorial nacional y como el último eslabón de la organización político-administrativa de un Estado Unitario, por tanto, su concepto se pueda analizar en el marco de la interdisciplinariedad y por consiguiente desde distintos paradigmas, por ejemplo, la escuela sociológica, legalista, histórica, economicista, administrativista y étnico-cultural.

La Escuela Sociológica concibe al municipio como “una congregación natural de carácter local cuya existencia es previa a la ley y al Estado” (Duque-Cante & et. al, 2020, p. 41). Por otra parte, la escuela legalista atribuye la creación y regulación de esta institución al Estado, asignando a ésta un carácter territorial en lógicas de comunidad y vecindad. Dentro de esta teoría, se destaca la definición de Enrique Tamayo, doctrinante que concibe al municipio como:

Entidad administrativa, territorial, reconocida por la ley y constituida por el conjunto de familias que habitan en su territorio, por su patrimonio y bienes, con personería jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población,

mediante la prestación de servicios públicos que proporcionan todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida de sus habitantes. (Tamayo, 1987, en Chaparro, 2013, p.76)

Ahora bien, es importante indicar que el concepto planteado por la escuela administrativista se encuentra incrustado en nuestra constitución política y en nuestra normatividad;¹ esta escuela para Duque-Cante & et. al (2020), entiende a la entidad territorial² municipal como “la última de las circunscripciones territoriales [que] parte de la configuración político-administrativa del territorio en la que recae la autoridad del Estado y su responsabilidad es la de proveer de servicios sociales” (p. 41). En ese mismo sentido, Galvis (2007) ha indicado que el municipio es aquel que está compuesto por grupos familiares que habitan en un territorio determinado, quienes tienen sus propios recursos, normas y autoridades, con el fin de “satisfacer las necesidades de la población por medio de servicios sociales públicos y de todas las actividades necesarias para dotar de las mejores condiciones de vida a sus habitantes; y está sujeto al control de las autoridades públicas superiores” (p. 176).

Una vez precisado el concepto de municipio desde las distintas escuelas referidas, salta a la vista que este ente territorial debe tener como mínimo tres componentes que a juicio de Younes (2007) son esenciales, a saber: “1) Geográfico: hace referencia al territorio, 2) Políticos: tiene una autoridad administrativa (el alcalde) y 3) Demográfico: cuenta con unos habitantes” (p. 114). Sin embargo, para Caparro (2013, citando a Galvis 2007) en la contemporaneidad estos elementos no son suficientes, por lo que para este autor los elementos que constituyen un municipio deben ser cinco:

1) la población, entendida esta como el conjunto de familias que desarrollan una unidad de comunidad y unas relaciones de vecindad y que tienen en común unas finalidades públicas que trascienden la esfera de la familia pero que no llegan a aquellas en que se desenvuelven otras entidades de carácter público (departamento, nación); 2) el territorio, es decir el lugar donde se asienta la población; 3) unas autoridades; 4) una subordinación al Estado y a sus fines generales, que no pueden ser distintos a los que indica el bien común de la colectividad; y 5) una finalidad.(p. 176 en Chaparro, 2013, p.76).

Una vez abordado grosso modo a la luz de la doctrina el concepto y elementos de un municipio, es menester para efectos de comprender la noción que predomina en

¹ Véase Ley 136 de 1991 artículo 1

² Las entidades territoriales se constituyen como las secciones en las que se divide el territorio y que, además, conforman niveles de gobierno y administración diferentes del nacional. (Robledo, 2018, p. 58)

nuestro ordenamiento jurídico vigente, ilustrar el régimen municipal en la Constitución Política de 1886, carta fundamental anterior a la del 1991, y luego abordar la concepción que se insertó en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991.

1.1 El régimen municipal en la Constitución Política de 1886:

La Constitución Política de 1886, retoma la forma de República Unitaria, toda vez que el régimen anterior a esta norma fundamental había concebido una organización federalista, esto es desde 1843 hasta la terminación de la vigencia de la Carta de 1863. Es por esto por lo que la Constitución Política de 1886 dispuso en su artículo 1 que “la nación colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria”, lo que implicó, según Salazar (1986) que el constituyente retomara la centralización de los principios jurídicos y políticos del país, los cuales se encontraban inspirados por la teoría Roussoniana.

La carta magna del 86, en su artículo 5 modificado por el Acto Legislativo número 1 de 1986, instituyó como entidades territoriales de la República “los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, en que se dividen aquellos y éstas”; asimismo, en este mismo artículo se sientan los requisitos para la creación de nuevos departamentos. De igual forma, esta norma fundamental en su artículo 43 autorizó al Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para la creación e imposición de tributos en tiempos de paz.

Lo anterior, deja en evidencia que la Constitución Política de 1886, consagró el carácter unitario de la Nación, a través de la reconstitución del territorio nacional (art. 1 Const. 1886), asimismo, que instauró el presidencialismo, atribuyendo una fuerte posición jerárquica al presidente y centralizó el Congreso y las Cortes de cierre. De igual manera, que cambió el término de Estados por el de departamentos, dividió estos en provincias y éstas en distritos municipales (art. 5 Const. 1886) cuyos máximos órganos de deliberación de carácter administrativo eran las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales, respectivamente (arts. 185 y 196 Const. 1886).

De otro lado, esta norma fundamental dispuso que los gobernadores fueran “nombrados por el presidente y los alcaldes por aquéllos, con unas supuestas reglas de moderación centralista expresadas mediante la consagración teórica de la descentralización administrativa” (Herrera, 2002, p. 224). Sin embargo, a pesar de que en el año 1986 mediante el Acto Legislativo 01 se permitió la elección popular mediante el voto directo de los alcaldes para un periodo de dos (2) años, se continuó facultando

al presidente, al gobernador y a los intendentes o comisarios para suspender o destituir los alcaldes de Distrito Municipal.

Lo anterior conllevó a que si bien se establecía para la época una teoría de “descentralización administrativa”, en la realidad, la autonomía municipal se limitó a su mínima expresión, puesto que a pesar de que se estableció la creación de Concejos Municipales y la elección popular de sus miembros, la administración de los municipios “estaba a cargo de un funcionario que era agente político y administrativo del gobernador, quien podía revocar sus actos, sancionarlo, destituirlo, etc., y este último, a su vez, lo era del Presidente”(Herrera, 2002, p. 223-224); lo que produjo que los Consejos Municipales únicamente se ciñeran a votar los tributos de acuerdo con la normatividad vigente (art. 43 Const. 1886).

1.2 El municipio a partir de la Constitución Política de 1991:

La Constitución Política de 1991, por su parte, fija expresamente en su artículo 311 al municipio como una “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. Asimismo, en el artículo 1 concibe a Colombia como un Estado Social de Derecho, lo que implica que el Estado debe:

Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, por mandato superior las autoridades de la República están instituidas, entre otros objetivos, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, así como para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (C.P. Preámbulo y arts. 1º, 2º y 5º) (Corte Constitucional, 2002, C-317)

En efecto, el artículo 1 constitucional conlleva a que el Estado deba dirigirse a garantizarles a sus asociados condiciones de vida dignas, es decir, que “el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales” (Corte Constitucional, 1998, SU-747). En este artículo, a su vez se incorpora una organización política en forma de República Unitaria, es decir, un Estado que posee un centro de impulsión política, con figuras atenuantes como la delegación, descentralización, desconcentración y la autonomía de sus entidades territoriales.

Santofimio (2017) explica que a través del fenómeno de la descentralización el Estado se libera de funciones administrativas específicas y las asigna a las entidades territoriales, para que estas las ejerzan autónomamente con el fin de cumplir los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P); lo anterior a través de la toma de decisiones necesarias para su estructuración y ejecución. “Dentro de ese contexto el ente adquiere no solo la posibilidad de administrarse, sino también de gobernarse” (Santofimio, 2017 p. 125). En estos términos, según la teoría de Constant “estudiada sobre el poder municipal o poder local, paralelo a los poderes tradicionales del Estado” (p. 125), la descentralización conlleva a la existencia de un gobierno local.

Por otra parte, la desconcentración implica que el Estado transfiere a los entes locales y territoriales funciones delimitadas, sin que ello implique que pierda su facultad decisoria, es decir, en términos de Santofimio (2017), “las autoridades periféricas obran en estos casos como agentes del poder central” (p.125).

La función se ejerce en nombre del Estado: la desconcentración es antagónica con la autonomía. Las entidades locales cumplen con las específicas orientaciones del poder central, sin posibilidad de adicionar o cambiar la decisión final. Como se observa, es una forma de permanencia del control central en un punto determinado del espectro nacional. (Santofimio, J., 2017 p. 125-126)

Así las cosas, la Constitución Política de 1991 consagra un Estado Unitario contemporáneo, esto es aquel que se permea por las teorías ideológicas de la posguerra, en el sentido de que, ya no se concibe una centralización absoluta del Estado arcaico centralista, producto de las teorías anti federales incrustadas en la Constitución Política de 1886, sino que, al concebir a Colombia como una República Unitaria, se otorgan a las entidades territoriales un cierto grado de autonomía y poderes amplios, aunque precisos y definidos “para asumir con órganos propios el gobierno y la administración de los asuntos que les atañen”(Madrid-Malo,1998, p.40), atendiendo a que las instituciones de carácter territorial deben enmarcarse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 228 C.P) “que hagan compatible la autonomía de las secciones con la estructura unitaria del respectivo ordenamiento constitucional” (p.40).

Los principios referidos se encuentran establecidos en el artículo 228 constitucional, la honorable Corte Constitucional ha indicado que el primero de ellos, hace referencia a que las autoridades deben coordinar sus actuaciones “para el

adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación” (Corte Constitucional, 2001, C-1051). Por otra parte, respecto al principio de concurrencia, precisó que este hace referencia al proceso de participación entre la Nación y los entes territoriales, de forma tal que estos hagan parte o intervengan en la estructuración, diseño y ejecución de programas y proyectos “dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial” (Corte Constitucional, 1998, C-201).

Finalmente, respecto del principio de subsidiariedad manifestó que “consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias” (Corte Constitucional, 2001, C-1051).

Así las cosas, en la actualidad el constituyente consagró en el artículo 311 al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la cual tiene una carga prestacional de los servicios públicos, lo que conlleva a que el legislador atendiendo a la importancia del preámbulo, los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P), el principio del Estado Social de Derecho (art. 1) y la definición constitucional impartida por el artículo 311 constitucional, definiera el concepto de municipio en la Ley 136 de 1994 como:

La entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. (art. 1 L. 136/94)

En efecto, la importancia del municipio recae en que de acuerdo a la estructura orgánica y funcional del Estado y el principio de descentralización, las entidades territoriales municipales ostentan cierto grado de autonomía que les permite materializar los fines esenciales de un Estado Social de Derecho y garantizar los mínimos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, lo anterior sin perjuicio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, incrustados en el artículo 228 superior y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional y la

normatividad vigente³. Consecuentemente, como lo afirmó Luciano (2002) “sin municipio no hay Estado”, de ahí su carácter fundamental atribuido por el constituyente. En estos términos, se debe entender que, salvo los territorios indígenas o los distritos especiales, “en principio, toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de una entidad territorial municipal” (Corte Constitucional, 2001, Sentencia C-141).

2. Procedimiento para la creación de un municipio

2.1 Marco Constitucional:

Como se evidenció con anterioridad, contrario a lo establecido en la carta fundamental de 1886, la Constitución Política de 1991 no estableció los requisitos para la creación de un departamento o de un municipio, sino que solamente se limitó a definir el concepto de municipio, la estructura político-administrativa del Estado y sentó algunos lineamientos sobre los cuales el legislador se debe basar para reglamentar la materia. Así pues, en primer lugar, como se refirió con anterioridad, la Carta Política del 1991 en su artículo 1 concibió a Colombia como una República Unitaria, con atenuantes como la descentralización, desconcentración y la autonomía de los entes territoriales. Es importante precisar que en esta constitución se otorga una mayor autonomía a los entes descentralizados, corrigiendo el error de la constitución de 1886, pues esta se produjo en un contexto histórico en que se abandonaba la organización federalista.

La carta del 91 dentro del Título XI “De la organización territorial”, en el artículo 286 incorpora al municipio como un ente territorial y una institución básica; y en el artículo 287 le otorga un amplio grado de autonomía dentro de los límites constitucionales y legales. De igual forma, íntegra en su capítulo tres todo lo referente al régimen municipal, en este se puede observar con claridad los lineamientos que hacen referencia al régimen municipal, por ejemplo, en el artículo 311 se describe lo referente a la función municipal como una división político-administrativa y se otorga su carácter de fundamental o esencial para la consecución de los cometidos estatales.

En el capítulo en mención del título XI, la carta política establece las funciones de los Concejos Municipales, permitiendo al legislador ampliar dicho marco funcional (art. 313 núm. 10), asimismo se otorga personalidad jurídica a los municipios y se asigna como representante legal de estos al alcalde (art. 314 C.P), de ahí que el artículo 315

³ Véase Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

constitucional precise las funciones de los alcaldes. Asimismo, se otorga la facultad únicamente de gravar la propiedad de los inmuebles a los municipios (art. 317 C.P). Ahora bien, no sobra precisar que el artículo 320 constitucional otorga la facultad al legislador para que establezca categorías de municipios atendiendo a factores como la población, recursos fiscales, relevancia o importancia económica y situación geográfica, que el legislador desarrolló en la Ley 136 de 1994 y demás modificatorias y complementarias.

Finalmente, frente al tema que nos ocupa, esto es la creación de municipios, el artículo 300 #6 de la Constitución Política atribuye la potestad a las Asambleas Departamentales para “crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias” mediante ordenanzas, siempre y cuando se cumplan los requisitos que señale la ley, que se explicarán a continuación.

2.2 Marco Legal:

Atendiendo a que este capítulo se centra en describir el concepto de municipio a partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, es menester precisar que se analizará el marco normativo en este acápite desde ese año. Así las cosas, en virtud de la libertad de configuración legislativa y la atribución expresa de la constitución al Congreso para regular la materia, en el año 1994 se expidieron: la Ley 128, que reglamenta el tema relacionado con las Áreas Metropolitanas, la Ley 131, que se encarga de reglamentar el voto programático, la Ley 134, relativa a la participación ciudadana, la Ley 136, mediante la cual el Congreso de la República fundamento la modernización y organización de los municipios, la cual posteriormente fue modificada por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012.

Para efectos de este capítulo, la ley por excelencia que reguló lo concerniente al procedimiento de creación de un municipio fue la Ley 136 de 1994, la cual estableció los requisitos y procedimientos que se deben efectuar para la creación de un municipio en Colombia y a su vez definió de forma expresa el concepto de municipio, concepto que se ajusta a los postulados de la teoría administrativista, como se expuso con anterioridad.

En un primer momento, la Ley 136 de 1994, estableció unos requisitos que fueron modificados posteriormente por el Decreto 1122 de 1999, el cual fue declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional (C-923 de 1999). Luego, en el año 2000, mediante la Ley 617 fueron endurecidos estos requisitos, en comparación con la disposición original de 1994. Finalmente, fue mediante la Ley 1551 de 2012 que se incrementaron aún más los requisitos para la creación de un municipio, lo que deja en

evidencia el interés por el Legislador de impedir la creación o segregación de nuevos municipios en la actualidad, lo que para un parte de la doctrina deja en entredicho la condición de fundamental o esencial del ente municipal, puesto que en términos de Robledo (2016), esto ha conllevado a que se diluya la intención de incentivar la creación de nuevos entes municipales por parte del legislador, en el sentido de que:

Lo que se concibió entonces en la Ley 136 de 1994, como la concreción de una política de fomento municipal y, por tanto, la materialización del principio de autonomía territorial ha dado un giro hacia una política absolutamente contraria a tal propósito, a partir de las reformas introducidas con la Ley 1551 de 2012, que modificaron los requisitos para la creación de nuevas entidades territoriales. (p.71)

Lo anterior según esta autora se debe a “la crisis fiscal de los pequeños municipios y el surgimiento de pequeños municipios, débiles fiscalmente, cuya subsistencia termina dependiendo del Sistema General de Participaciones” (p.71). Para efectos de ilustrar las modificaciones referidas, se anexará la siguiente tabla:

Tabla 1. Modificaciones respecto de la legislación

Ley 136 de 1994 (art. 8)	Ley 617 de 2000 (art. 15)	Ley 1551 de 2012 (art. 11)
"1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales."	"1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales."	"1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales."
"2. Que cuente por lo menos con siete mil (7.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística."	"2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE."	"2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)."
"3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, sin incluir la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación."	"3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un periodo no inferior a cuatro (4) años."	"3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un periodo no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Procedimiento para la creación de un municipio:

El procedimiento para la creación de nuevos municipios se encuentra reglamentado por la Ley 136 de 1994 y demás normas modificatorias, la doctrina ha sentado, que esta

normativa ha establecido un procedimiento rígido debido a la importancia de la decisión que surge cuando se crea un nuevo ente territorial municipal. Lo anterior ya que, la creación de un nuevo municipio no solamente trae consecuencias para los habitantes del nuevo ente territorial sino también para la población de la cual se segrega y, asimismo:

Tiene implicaciones geográficas, fiscales, sociales, culturales y sobre todo democráticas, pues se crea una nueva institucionalidad, con sus propias autoridades político-administrativas que deben velar, sobre todo, por el mejoramiento de la calidad de vida no solo de quienes con su voto apoyaron el surgimiento de esta nueva entidad territorial, sino de todos los habitantes de ese nuevo territorio. (Robledo, 2016, p. 80)

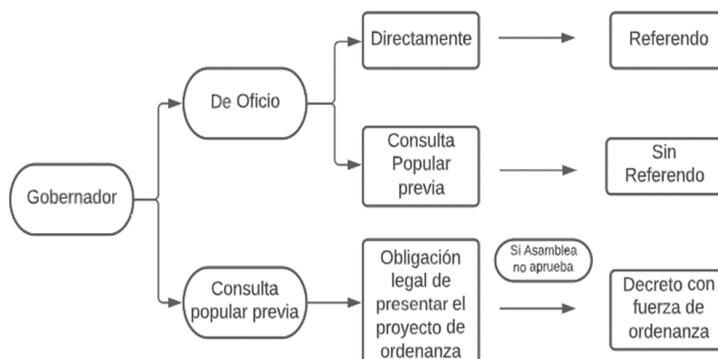
En primer lugar, es importante precisar que en virtud del artículo 300 numeral 6 constitucional, es una facultad de las Asambleas Departamentales “crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias”; de ahí que, en virtud del artículo 2 de la Ley 4 de 1913, la forma de expresión normativa de las Asambleas Departamentales es mediante las ordenanzas.

Por su parte, el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, reglamenta todo el procedimiento para la creación de un municipio, instituyendo la configuración de un acto administrativo complejo, puesto que si bien faculta al Gobernador, a los miembros de la Asamblea Departamental o a la ciudadanía mediante iniciativa popular, para presentar ante la Asamblea Departamental el respectivo proyecto de ordenanza; es este último órgano a quien corresponde aprobar dicho proyecto que deberá ser posteriormente sancionado por el Gobernador respectivo, lo que implica la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, que generan una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único, que es la creación de un municipio.

2.3.1 Iniciativa por parte del Gobernador: La iniciativa por parte del gobernador se puede dar de dos formas, de oficio o por mandato popular. En el primero de los casos, el Gobernador sin realizar una consulta popular realiza todos los trámites necesarios para la presentación del proyecto de ordenanza ante la Asamblea Departamental respectiva, con el fin de que se den los debates de ley para su posterior aprobación. En efecto, en este caso es necesario que cuando esté sancionada la ordenanza que apruebe la creación del nuevo municipio, esta deba ser sometida a referendo, en los

términos del parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, parágrafo modificado por el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012. Por otra parte, también puede suceder que el Gobernador de oficio opte por utilizar el mecanismos de la consulta popular, lo que conlleva a que no sea necesario realizar el referendo mencionado; en contraste a lo anterior, si es la ciudadanía quien a través de la consulta popular manifiesta su voluntad de constituir el nuevo municipio, recae la obligación legal (ya no facultativa) al Gobernador respectivo de realizar todos los trámites tendientes a presentar el proyecto de ordenanza con el lleno de los requisitos legales vigentes e incluso, si en este caso, la Asamblea Departamental no aprueba el proyecto de ordenanza, el gobernador está facultado para expedir un decreto con fuerza de ordenanza creando el nuevo ente municipal.

Figura 1. Iniciativa por parte de Gobernación

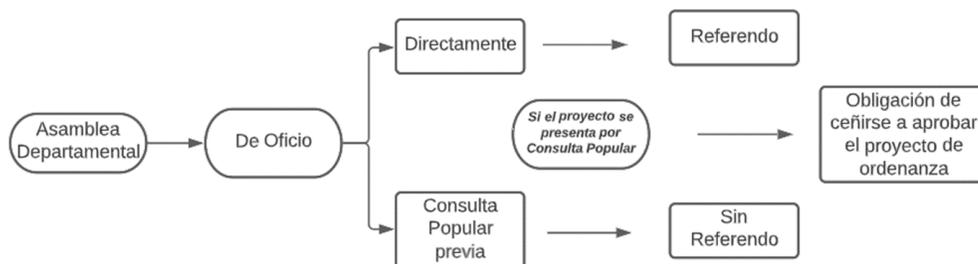


Fuente: Elaboración propia

2.3.2 Iniciativas por parte de miembros de la Asamblea Departamental: Los diputados, también pueden presentar un proyecto de ordenanza de oficio, siendo importante precisar que, si no se realiza consulta popular previamente a la radicación del proyecto de ordenanza, es necesario realizar una vez sancionada la ordenanza, el referendo en los términos parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, parágrafo modificado por el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012. De otro lado, si se realiza la consulta popular y se evidencia que la mayoría de los ciudadanos avalan la creación del nuevo municipio, en virtud de la jurisprudencia del Consejo de Estado, recae sobre este órgano colegiado la obligación de aprobar el proyecto de ordenanza dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente, so pena, de que el Gobernador dentro de los 3 meses siguientes al vencimiento de este término, este facultado para proferir un decreto con fuerza de ordenanza a través del cual se crea el

municipio y así, atienda a la voluntad popular. Lo anterior implica que la Asamblea Departamental en estos casos deba ceñirse a aprobar el proyecto de ordenanza.

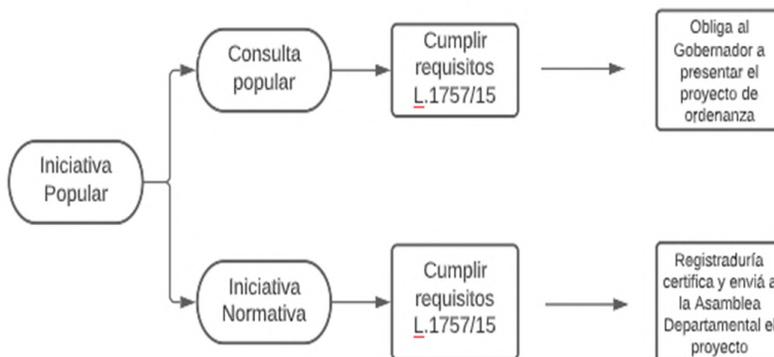
Figura 2. Iniciativa por parte de Asamblea departamental



Fuente: Elaboración propia

2.3.3 Iniciativa Popular: Frente a este punto es importante aclarar que cuando la norma hace alusión a la “iniciativa popular”, debe entenderse que se pueden dar dos escenarios en el marco de la Ley 1557 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, a saber: (i) que se realice una consulta popular o (ii) una iniciativa legislativa o normativa.

Figura 3. Por iniciativa popular



Fuente: Elaboración propia

2.3.3.1 Consulta Popular: En este caso, se deben acreditar los requisitos de la Ley 1757 de 2015, dentro de los cuales se destacan: 1. Inscribir la propuesta ante la Registraduría del Estado Civil (art.10 L.1757/2015). 2. Presentar los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. 3.

Conseguir “el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del censo electoral vigente en la entidad territorial” (el apoyo se acreditará mediante firmas) 4. Una vez acreditadas las firmas y expedida la certificación de que trata la Ley 1557/2015, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos de la consulta popular de origen ciudadano (art.19 L. 1557/2015). 5. Antes de surtirse la consulta popular, el Tribunal Administrativo del Departamento al que pertenecerá el nuevo municipio deberá realizar un estudio de constitucionalidad de la consulta popular (art.21 L.1557/2015).

2.3.3.2 Iniciativa Popular: Si la ciudadanía opta por la iniciativa popular⁴ en los términos de la Ley 1557 de 2015, se deberá realizar el siguiente trámite: 1. Inscribir a un representante o vocero pro-municipio ante la Registraduría del Estado Civil como promotor 2. Se requiere que dicho vocero cuente con el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del censo electoral de la entidad territorial que representa, lo anterior se debe acreditar mediante la recolección de firmas. 3. La Registraduría tiene ocho (8) días para verificar que se cumplan todos los requisitos de la iniciativa y una vez lo haga, el representante pro-municipio tiene seis meses (6) para recolectar las firmas de quienes apoyan la iniciativa. 4. La Registraduría del Estado Civil debe realizar la verificación en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. 5. Una vez verificado el proceso, la Registraduría deberá certificar el cumplimiento de los requisitos y enviar a la corporación correspondiente, en el caso de una ordenanza, a la Asamblea Departamental respectiva, todo el articulado, la justificación y la exposición de motivos de la iniciativa.

Precisado lo anterior, es indispensable traer a colación dos casos particulares en los cuales la Asamblea Departamental respectiva se ha negado a aprobar el proyecto de ordenanza cuando le antecede una consulta popular o no lo hace dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente, a saber: el caso de la creación del municipio de El Roble en el departamento de Sucre y de la creación del municipio de Guachené, en el departamento del Cauca. En ambos casos el Consejo de Estado avaló la creación de nuevos municipios por decreto con fuerza de ordenanza, porque les había precedido una consulta popular a través de la cual se manifestó la intención mayoritaria de los ciudadanos frente a la creación del nuevo municipio. Además, en ambos casos las Asambleas Departamentales se negaron a aprobar la ordenanza, lo que conllevó a que en el caso del municipio de El Roble el Gobernador

⁴ Una iniciativa popular legislativa y normativa es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, para que éstos sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Este mecanismo de participación está reglamentado en la Ley 1757 de 2015. (Registraduría del Estado Civil, s.f).

expedirá un Decreto con fuerza de ordenanza bajo la tesis de que el Gobernador no podía sustraerse de los resultados de una consulta popular en los términos de la Ley 134 de 1994, máxime cuando la Asamblea pese a haberles dado trámite a dos debates lo archivó de forma caprichosa.

El anterior decreto con fuerza de ordenanza fue censurado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa mediante el medio de control de nulidad simple, frente al cual el Consejo de Estado indicó que:

No comparte la Sala, entonces, el motivo de inconformidad manifestado por el recurrente en relación con el numeral 6 del artículo 300 de la Constitución Política, en cuanto éste le asigna a las asambleas departamentales la competencia de “Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar términos municipales, y organizar provincia”, en cuanto esa sería una competencia exclusiva de dichos órganos, pues esa norma debe ser interpretada en concordancia con el artículo 105 constitucional, cuyo texto permite que se decidan por consulta popular asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. No es posible, hoy, interpretar el numeral 6 del artículo 300 constitucional en forma aislada, con el criterio tradicional de la democracia representativa, pues es necesario examinar esa competencia dentro del contexto de la Constitución, que le asigna una proyección particular a las formas de participación democrática, entre las cuales se encuentra la consulta popular, que a nivel de competencia sobre asuntos departamentales tiene valor de instrumento decisorio. (Consejo de Estado, 2000, Sentencia del 17 de marzo, Exp: 5279).

En efecto, en este caso el Consejo de Estado precisó que cuando mayoritariamente mediante la consulta popular se apruebe la creación de un municipio, la Asamblea Departamental debe ceñirse a dar trámite al proyecto de ordenanza, sin que sea viable desecharla, pues la consulta popular es de obligatorio cumplimiento, y en caso de que ésta sea desestimada y la Asamblea se niegue a cumplir con la voluntad popular, el Gobernador se encuentra facultado para crear el nuevo municipio mediante un decreto con fuerza de ordenanza.

En similares términos, respecto al caso del municipio de Guachené, también se llevó a cabo una consulta popular, sin embargo, la Asamblea Departamental archivó el proyecto de ordenanza porque se extendieron los límites territoriales a veredas

distintas al corregimiento de Guachené, desconociendo la consulta popular que mayoritariamente avalaba la creación de este nuevo municipio. Por esto, el Gobernador del Cauca mediante decreto con fuerza de ordenanza número 653 de 19 de diciembre de 2019 creó el municipio de Guachené, incluyendo a varias veredas que no hacían parte del corregimiento referido y que tampoco habían sido consultadas. Este acto administrativo de carácter general fue demandado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través del medio de control de nulidad simple (art. 137 CPACA). En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Cauca, declaró la nulidad por no haberse agotado el control de legalidad previo y automático que establece la Ley 136 de 1994. Sin embargo, el Consejo de Estado en segunda instancia contrario a lo sostenido por el a quo, arguyó que:

El requisito de control automático previo de legalidad no es exigible respecto del decreto con fuerza de ordenanza, pues las competencias son expresas y en ninguna norma se les asigna a los tribunales de lo contencioso administrativo, la función de ejercer un control previo de legalidad sobre los decretos con fuerza de ordenanza que crean un municipio. Este control está restringido exclusivamente al caso de la creación de un municipio mediante ordenanza y no puede hacerse extensivo al caso de los decretos con fuerza de ordenanza que han sido resultado de una consulta popular como ocurrió en el caso presente, pues se estaría desconociendo el mandato constitucional de los artículos 6 y 121, según los cuales las funciones de los órganos del Estado deben estar señaladas en la ley o el reglamento. Lo anterior por cuanto el decreto con fuerza de ordenanza fue producto de la consulta popular, que hizo explícita la voluntad de crear el municipio y que no podía desconocerse. (Consejo de Estado, 2016, Sentencia del 17 de marzo, exp. 2007)

De otro lado, en esta providencia, el Consejo de Estado establece para estos casos un término perentorio a las Asambleas Departamentales que impone aprobar el proyecto de ordenanza dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente, so pena, de que el Gobernador una vez vencido este término dentro de los 3 meses siguientes este facultado para proferir un decreto con fuerza de ordenanza a través del cual se crea el municipio y así se atienda a la voluntad popular.

Finalmente, referente a la falta de consulta de las veredas incorporadas en el

decreto con fuerza de ordenanza, el Consejo de Estado, precisó que este error podía subsanarse a través del referendo a que hace referencia el artículo 8 de la Ley 136 de 1994⁵.

2.4 Requisitos

Ahora bien, independientemente de quien presente la iniciativa de la Ley 136 de 1994, salta a la vista que es necesario antes de presentar el proyecto de ordenanza para que se den los debates de ley, solicitar todos los documentos y soportes que acrediten el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012, a saber:

Tabla 2. Requisitos

1. Identidad del área	2. Población	3. Recursos Fiscales	4. Conveniencia social y económica	5. Límites Territoriales
“Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.” Lo anterior puede probarse con un concepto técnico expedido por la Secretaría de Planeación Departamental que certifique la identidad y características sociales, económicas y culturales. (núm. 1 Artículo 8 Ley 136 de 1994 modificada por la ley 617 de 2000)	“Que el nuevo municipio cuente al menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio del cual se segrega no disminuya su población por debajo de esta cantidad.” Lo anterior se debe acreditar según certificación del DANE (art. 8 núm. 2 Ley 136 de 1994, mod. L.1551 de 2012)	“Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.” Lo anterior debe acreditarse mediante certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (art. 8 núm. 3 Ley 136 de 1994, mod. L.1551 de 2012)	“Para acreditar la viabilidad económica y social de la creación del nuevo municipio, se debe solicitar al órgano departamental de planeación que expida concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregará el nuevo.” (núm. 4, art. 8 L. 136 de 1994, mod por la Ley 617 de 2000)	Por expresa disposición legal del inciso segundo del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 136 de 1994, “no puede crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.”

Fuente: Elaboración propia

Adicional a lo anterior, en caso de que se surta una consulta popular, es de suma importancia aportar la certificación expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Asimismo, en los términos del artículo 15 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 17 de la Ley 617 de 2000, el proyecto de ordenanza deberá incluir el mapa preliminar del municipio que se pretende crear. Finalmente, a su vez, es indispensable acompañar a dicho proyecto el documento donde consten los antecedentes y la justificación de la iniciativa. Lo anterior, con el objetivo de que se logre identificar si se

⁵ Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referendo deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

ha intentado la creación del municipio previamente, ya que esto permite evidenciar la voluntad histórica de la población por hacer parte de una nueva entidad territorial y al mismo tiempo comprobar que el proyecto se radique dos (2) años después de la presentación de la propuesta pasada en los términos del artículo 8 de la Ley 136 de 1994.

2.5 Debates por parte de la Asamblea Departamental:

Una vez obtenidos y aportados al proyecto de ordenanza todos los documentos que permiten acreditar el cumplimiento de los requisitos legales para la creación de un nuevo municipio, la Asamblea Departamental debatirá en tres (3) sesiones que se deberán realizar en días distintos el cumplimiento de los requisitos legales y la viabilidad de la creación del municipio y dado el caso, una vez surtidos los debates avalará el proyecto de ordenanza por la mayoría de los diputados, lo anterior ya que la regla general es que todo proyecto de ordenanza requiere de tres (3) debates, según lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 4 de 1913.

2.6 Control Posterior y Automático por el Tribunal Administrativo Respectivo:

Ahora bien, aprobado el proyecto de ordenanza, en los términos del artículo 8 numeral 4 inciso final de la Ley 136 de 1994, antes de que este sea sancionado por el Gobernador, se deberá remitir la ordenanza al Tribunal Contencioso Administrativo respectivo para que mediante un control previo y automático se pronuncie frente a la legalidad de este acto, y en caso de que no se ajuste a la normatividad vigente, la providencia del Tribunal puede inhibir al Gobernador a sancionar dicha ordenanza, lo anterior según lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 136 de 1994.⁶ De ahí que, además de los controles previo y posterior en este caso la ley prevé un control previo y automático. El control previo ocurre cuando el gobernador objeta la ordenanza antes de perfeccionarse su formación, es decir de ser sancionada, “y dicha objeción puede llevarlo al conocimiento del Tribunal Administrativo correspondiente, y [el control posterior] cuando ya el acto ha empezado a regir” (Herrera, 2002, p. 250), a través del medio de control de nulidad simple, reglado por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021.

En contraste de lo anterior, Robledo (2018) afirma que el Consejo de Estado⁷ y parte de la doctrina han sentado que en la actualidad no es necesario agotar el control

⁶ De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

previo y automático por parte del Tribunal Contencioso Administrativo en tanto que la Ley 1551 de 2012, derogó tácitamente esta disposición, al respecto Robledo (2018) precisa que:

De ser aprobado el proyecto de ordenanza, la Ley 136 de 1994 (art. 8.o) establecía un control de legalidad por parte del tribunal contencioso administrativo previo a la sanción de la respectiva ordenanza; sin embargo, debido a las modificaciones introducidas por la Ley 1551 de 2012 (art. 11), el Consejo de Estado consideró que dicho requisito había sido derogado tácitamente. (p.74)

Nos apartamos de la posición de Paula Robledo (2018), ya que la Ley 1551 de 2012 no contiene ninguna disposición que implícita o explícitamente contraríe el control previo y automático del Tribunal Contencioso Administrativo antes de la sanción de la ordenanza, máxime cuando dicho control es necesario pues la ordenanza tiene implicaciones de relevancia constitucional y afecta no solamente a los habitantes del nuevo ente territorial sino también a la población de la cual se segrega. Además, el Consejo de Estado⁸ ha prohibido la extensión de este requisito en los casos en que les antecede una consulta popular y la Asamblea Departamental no lleva a feliz término la aprobación de la ordenanza, es decir, únicamente en los casos en que se expide un decreto con fuerza de ordenanza, de ahí que no compartimos la posición de Paula Robledo Silva (2018) frente a este tema.

En suma, sigue siendo exigible en la normatividad vigente surtir el control previo y automático por parte del Tribunal Administrativo respectivo, salvo los casos en que les antecede una consulta popular mediante la cual se expresa mayoritariamente la voluntad popular de constituir el nuevo ente territorial y la Asamblea Departamental se niega a hacerlo, es decir cuando no aprueba el proyecto o cuando este no ha sido aprobado dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el período siguiente. En consecuencia, es en este caso particular en que el Gobernador está facultado para expedir un decreto con fuerza de ordenanza creando el municipio, sin necesidad de agotar el control previo y automático establecido en el numeral 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012.

⁷ Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2016, exp. 2007.

⁸ El requisito de control automático previo de legalidad no es exigible respecto del decreto con fuerza de ordenanza, pues las competencias son expresas y en ninguna norma se le asigna a los tribunales de lo contencioso administrativo, la función de ejercer un control previo de legalidad sobre los decretos con fuerza de ordenanza que crean un municipio. Este control está restringido exclusivamente al caso de la creación de un municipio mediante ordenanza y no puede hacerse extensivo al caso de los decretos con fuerza de ordenanza que han sido resultado de una consulta popular como ocurrió en el caso presente (...) (subrayado y negritas fuera de texto) (Consejo de Estado, 2016, Sentencia del 17 de marzo, exp. 2007)

Ahora bien, en cuanto a la posición del máximo tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es importante resaltar que genera una incertidumbre jurídica y a su vez desfigura la intención del legislador en la Ley 136 de 1994, pues al dar prevalencia a la Ley estatutaria 134 de 1994 genera que exista una inseguridad jurídica y por consiguiente una falta de control jurisdiccional en un tema que trasciende a esferas sociales, democráticas, etnográficas y económicas; y que se encuentra íntimamente ligado con derechos humanos y fundamentales. En estos términos, autorizar al Gobernador respectivo a expedir un decreto con fuerza de ordenanza desconoce el principio de la separación de poderes y a su vez permite que el gobernador tenga un amplio grado de autonomía sin control jurisdiccional que puede producir perjuicios irremediables a los habitantes de un territorio, ya que la única forma de atacar el acto administrativo general, el cual ostenta una presunción legal y por consiguiente produce plenos efectos jurídicos mientras se desvirtúe dicha presunción, es mediante el medio de control de nulidad simple consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

2.7 Sanción de la Ordenanza:

Ahora bien, una vez aprobado por parte de la Asamblea Departamental el proyecto de ordenanza en tercer debate, esta deberá pasar al Gobernador para su sanción y promulgación según lo establecido en el artículo 102 de la Ley 4 de 1913. Sin embargo, como se indicó con anterioridad, esta norma se debe interpretar en concordancia con la Ley 136 de 1994, específicamente en el artículo 8 numeral 4 inciso final, en el sentido de que salvo en el caso mencionado anteriormente, se debe realizar previa la sanción por parte del Gobernador un control de constitucionalidad y legalidad previo y automático por parte del Tribunal Administrativo respectivo. En otras palabras, esto significa que, una vez surtido este control, se aplicará lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 4 de 1913, es decir, "(...) pasará al Gobernador, para su sanción y para que ordene su promulgación" y se realizará la correspondiente publicación en la Gaceta departamental. Finalmente, una vez en firme la ordenanza, es menester tener en cuenta que cuando no hubiere precedido una consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, esta deberá ser sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio, el cual deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción de la respectiva ordenanza.

3. Conclusiones

La Constitución Política de 1991, incorpora una estructura de República Unitaria, con atenuantes como la descentralización, la desconcentración y la autonomía de las entidades territoriales, otorgando una mayor autonomía e importancia a los entes municipales dentro del marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 228 C.P), contrario al régimen político y funcional establecido en la carta política de 1886.

La creación de un nuevo municipio trae consecuencias no solamente para los habitantes del nuevo ente territorial sino también para la población de la cual se segrega, de igual forma, tiene implicaciones sociales, culturales, políticas, económicas, geográficas y sobre todo democráticas, pues se crea un nuevo organismo, con sus propias autoridades quienes deberán velar por que se logren los cometidos estatales y el mejoramiento de la calidad de vida de ese nuevo territorio.

En la actualidad, producto de los fallos del Consejo de Estado, dentro de los casos del municipio de El Roble (Sucre) y Guachené (Cauca), es evidente que el control previo y automático del proyecto de ordenanza de que trata la Ley 136 de 1994 se encuentra plenamente vigente, salvo los casos en que les antecede una consulta popular mediante la cual se expresa mayoritariamente la voluntad popular de constituir el nuevo ente territorial y a pesar de esto, la Asamblea Departamental se niega a hacerlo, o no lo aprueba dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el período siguiente. En este caso el Gobernador está facultado para expedir un decreto con fuerza de ordenanza a través del cual podrá crear el nuevo municipio, sin necesidad de agotar el control previo y automático establecido en el numeral 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012.

La posición del máximo tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa genera una inseguridad jurídica y a su vez desfigura la intención del legislador en la Ley 136 de 1994, pues al autorizar al Gobernador a crear una entidad territorial a través de un decreto con fuerza de ordenanza sin un control previo y automático, conlleva a que la única forma de atacar dicho acto administrativo sea a través del medio de control de nulidad simple consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, produciendo plenos efectos jurídicos mientras se desvirtúe la presunción legal que le inviste. Además, desconoce el principio de la separación de poderes y a su vez permite que el Gobernador tenga un amplio grado de autonomía sin control jurisdiccional que puede producir perjuicios irremediables a los habitantes de un territorio determinado.

Finalmente, es evidente que la política pública frente a la creación de nuevas entidades territoriales del nivel municipal en Colombia se ha encaminado a convertir en más rígidos los requisitos legales exigidos por la normatividad vigente, lo que ha desincentivado la creación de nuevas entidades territoriales municipales y pone en entredicho la importancia otorgada por el constituyente a estas entidades territoriales.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia (1886, 5 de agosto) Ediciones Librería del Profesional.
- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia (1991, 20 de julio). Gaceta Constitucional No. 116. Tomado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Burdeau, Georges. (1981) “Derecho constitucional e instituciones políticas”, Madrid, Editora Nacional, Cultura y Sociedad Torregalinda.
- Cardozo, Antonio María. (1943). “Derecho municipal colombiano”, Librería Camacho Roldán, Bogotá.
- Chaparro, Lubar Andrés. 2013. “La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991”. *Administración & Desarrollo* 41(57): 73-91.
- Duque-Cante, N.; Chavarro-Velandia, A.J. (2020). “La descentralización y los vínculos intergubernamentales del nivel municipal en Colombia.” Bogotá: Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano.
- Escobar, José Alfredo. (1980). “El municipio, ¿organismo inoperante o gestor del desarrollo?” Tesis de Grado, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Galvis, Fernando. (2007). “El municipio Colombiano.” Editorial Temis, Bogotá, Colombia.
- Herrera, Wilson (2002) “Régimen Municipal en Colombia (Continuación del tema sobre Organización Territorial)”, *Revista de Derecho*, núm. 18, septiembre, 2002, pp. 205-274, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85101813.pdf>
- http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html#4
- Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” (1994, 02 de junio) Congreso de la República, Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.
- Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” (2012, 6 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

- Ley 1557 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.” (2015, 6 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Ley 4 de 1913 “Sobre el régimen político y municipal”. (1913, 6 de octubre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 15.012, del 6 de octubre de 1913. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0004_1913.html
- Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.” (1998, 30 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Ley 617 de 2000, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.”, (2000, 9 de octubre). Congreso de la República). Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Ley Estatutaria 134 de 1994, “por la cual se dictan mecanismos sobre participación ciudadana”. (1994, 31 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html
- Luciano Parejo. (2002) “El municipio y su autonomía”, Revista de Estudios de la Administración Local, n.o 288, enero-abril.
- Madrid-Malo, M. (1998) “Constitución Política de Colombia: comentada por la Comisión Colombiana de Juristas” Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, Colombia.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). ¿Qué es una iniciativa popular legislativa y normativa? Recuperado 5 de junio de 2022, de <https://www.registraduria.gov.co/Que-es-una-iniciativa-popular,22268.html#:~:text=Una%20iniciativa%20popular%20legislativa%20y%20normativa%20es%20el%20derecho%20pol%C3%ADtico,de%20Resoluci%C3%B3n%20ante%20las%20Juntas>
- Robledo Silva, P. (2018). El municipio en Colombia y las dificultades para su creación. Derecho de las entidades territoriales, tomado de: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3173>

- Robledo, Paula (2016) “El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia”, en La Constitucionalización del Derechos Administrativo. XV Jornadas Internacionales del Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, J. (2017) “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado, Bogotá, Colombia.
- Sentencia C-1051, (2001, 4 de octubre), Corte Constitucional Sala Plena, (M.P Jaime Araujo Renteria) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>
- Sentencia C-141, (2001, 7 de febrero), Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-141, (M.P Alejandro Martinez Caballero) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-141-01.htm>
- Sentencia C-201, (1998, 13 de mayo) Corte Constitucional, Sala Plena, (M.P Fabio Morón Díaz) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-201-98.htm>
- Sentencia C-317 (2002, 02 de mayo), Corte Constitucional, Sala Plena, (M.P Clara Ines Vargas Hernández) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-317-02.htm>
- Sentencia del 17 de marzo de 2016, (2016, 17 de marzo) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. exp. 2007. (C.P Maria Claudia Rojas Lazo.)
- Sentencia del 17 de marzo del 2000, (2000, 17 de marzo) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Exp: 5279. (C.P Manuel Santiago Urueta Ayola) <https://vlex.com.co/vid/-52586047>
- Sentencia SU-747 (1998, 02 de diciembre) Corte Constitucional, Sala Plena, (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>
- Tamayo, Enrique. (1987).” Administración municipal colombiana.”, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.
- Younes, Diego. (2007). “Curso de derecho administrativo.” Editorial Temis, octava edición actualizada, Bogotá, Colombia.

4

Capítulo

El dilema ético y jurídico del consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia

*Diana Milena Dorado Delgado **

*Natalia Pérez Muñoz ***

*Rubén Darío Chaves Canabal ****

Introducción

El cuidado de la salud en Colombia es un tema que lleva a la reflexión académica desde la expectativa social, que se erige en el ejercicio de la medicina. Teniendo en cuenta que las acciones que llevan a cabo los médicos para garantizar la salud deben iniciar y culminar en la generación de condiciones de bienestar. Es así, como el desajuste que se presenta entre la expectativa de mejoría y la materialización de afectaciones a la salud, puede ser un indicador de la falta de profesionalismo o de faltas a la ética que pueden derivar en consecuencias funestas como el aumento del dolor, la acentuación

* Estudiante de noveno semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Enfermera especialista en cuidado del paciente en estado crítico. Correo electrónico: diana.dorado.d@uniautonomo.edu.co

** Estudiante de noveno semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: natalia.perez.munoz@uniautonomo.edu.co

*** Abogado especialista en Derecho Penal, Magíster en Derecho con énfasis en derechos humanos y justicia transicional. Administrador de Empresas y Administrador Policial Especialista en Seguridad. Docente del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: ruben.chaves.c@uniautonomo.edu.co

de gravedad de una enfermedad e inclusive puede llegar a conducir a la muerte del paciente.

De esta manera, el asunto de la responsabilidad médica frente a los cuidados de la salud de las personas, ha conllevado a la utilización del consentimiento informado como medio legal, que podría eximir de cualquier responsabilidad al médico ante la materialización de los riesgos previstos, toda vez que parte de la aceptación formal del paciente a ser sometido a alguna práctica médica, asumiendo la responsabilidad y teniendo conocimiento de las consecuencias que puede conllevar la exposición a la misma. De igual forma, puede disentir y no someterse a un procedimiento. Es así, como esta situación conlleva a un cambio creciente en el modelo de relación tradicional médico paciente, teniendo en cuenta, que la praxis médica inadecuada puede ser ocultada con un documento legal.

En esencia, se puede establecer que el desconocimiento que existe en torno a las implicaciones legales del consentimiento informado, en el ejercicio de la profesión de la medicina, de las obligaciones que conlleva el ejercicio de la misma y, los derechos de los pacientes, dan lugar a que este documento se aplique de forma indebida. Por tal razón, el respaldo jurídico del consentimiento informado se desdibuja cuando se da información incompleta al paciente y tiene lugar la materialización de riesgos previstos con ocasión del procedimiento médico, con lo cual podría darse lugar a procesos judiciales en contra del profesional de la salud.

Al revisar los hechos históricos que dan cuenta del manejo que se le ha dado al consentimiento informado en Colombia, se puede establecer que la experiencia exportable de prácticas médicas de occidente tiene lugar en el blindaje jurídico que se puede materializar en procedimientos que involucran la anestesia y las prácticas quirúrgicas (Ministerio de la Protección Social, 2021). Pese a ello, existen controversias en la manera en cómo el profesional de medicina puede llegar a afectar la deontología que se teje al interior de la profesión, toda vez que la réplica de este modelo ha mediado la ética profesional, en tal sentido, que la falta de conocimiento, la deficiente capacitación al respecto o las políticas institucionales de las diferentes entidades de la salud, favorecen la ocurrencia de presuntas faltas a la ética médica (Vilca, 2019).

Así las cosas, al revisar la historia en Colombia se develan dilemas en el procedimiento médico, se encuentra el caso del torero Cesar Rincón, quien, en uno de sus espectáculos en 1990 en la plaza de toros de Palmira, Valle del Cauca, sufrió una cornada que le comprometió la vena femoral, motivo por el cual necesitó de varias transfusiones sanguíneas de urgencia. Es así que tras recibir la transfusión de sangre de uno de los voluntarios contrajo hepatitis C. En vista de lo anterior, el torero tuvo

que someterse a diversos tratamientos, lo cual fue en detrimento de su salud producto de las quimioterapias que llevaron a signos y síntomas como debilidad, agotamiento, pérdida de peso, anemia, insomnio, salpullidos, picazón, caída de cabello y depresión (ABC Mundo, 2002). El caso anterior, deja entrever como una praxis médica inadecuada, que se fundamentó en la omisión de un análisis químico sanguíneo que determinara el estado de la sangre, en lugar de ser un aliciente se convirtió en un problema que estuvo en detrimento de la salud, lo cual le generó otro tipo de sintomatología como dolor y pérdida de calidad de vida.

Otros casos de responsabilidad en salud, ocurrieron en el servicio de la Clínica Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la ciudad de Santiago de Cali entre 2006 y 2008, en estos casos se describen acciones que evidencian la praxis médica inadecuada, entre las que se destacan el trabajo excesivo, que las empresas de salud a nivel país fomentan al someter al profesional de medicina, por ejemplo, al indicar que la atención de pacientes se debe realizar en un tiempo de 15 minutos por consulta. A esto se suman, las fallas en la atención médica producto de la negligencia, impericia, imprudencia y/o falta a la *lex artis* que tienen como consecuencia el daño del paciente o pérdida de su vida (Ricaurte Villota, 2010).

También, vale la pena rescatar los antecedentes que en el año 2007 y 2008 el Instituto de Medicina Legal dio a conocer frente a las diferentes demandas que se presentaron por lesiones personales derivadas de responsabilidad médica, con un porcentaje representativo del 27,4%, lo cual se define por la cantidad de casos por año, entre ellos 164 y 209 solicitudes por cada año, respectivamente. Y de la presencia de 8 casos en 2008, relacionados con solicitudes de dictámenes sobre muerte por presunta responsabilidad médica (Arango & Avendaño, 2012).

Por otra parte, el caso de tres profesionales de la salud que fueron acusados de homicidio culposo por su presunta responsabilidad médica en el departamento del Tolima, entre ellos, una psiquiatra, un intensivista y un enfermero. Para empezar, el caso de la muerte de un paciente en la que se vio implicada una psiquiatra el 10 de enero de 2018, tras presentar un episodio psicótico agudo y agresivo a razón del incremento de la dosis de los medicamentos que ya le habían recetado al paciente sin una valoración médica idónea, meticulosa y diligente, pues la dosis ordenada superaba lo establecido en las guías médicas.

Frente al caso del intensivista y el enfermero por la muerte de un paciente, el 16 de febrero de 2016, días después de habersele practicado una cirugía en su columna vertebral a lo cual, el paciente manifestó pérdida de la sensibilidad de sus extremidades y, que, por este motivo, le fue suministrado un ansiolítico oral, posterior

a lo cual presentó una cuadriplejía y un deterioro neuronal que un mes y tres días después lo llevaron a la muerte (Alvarez, 2022).

De esta manera, al revisar la responsabilidad médica frente a las consecuencias que se pueden generar en los pacientes, a la luz de la legislación colombiana, cabe destacar que en situaciones tales como la muerte de un paciente por negligencia médica, puede dar a una valoración de la culpabilidad en la persona sindicada en la que se determine la exoneración de responsabilidad, si se evidencia que no faltó a los criterios éticos-científicos y, que por esto, actuó en buena fe y con seguridad científica (Fernández, 2017).

Frente al panorama que se expuso, surge la necesidad de esclarecer la autonomía del paciente que se deriva del consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia a través de la distinción entre los derechos de los pacientes y los deberes de los profesionales de la salud, es decir, del esclarecimiento del respeto a la autonomía de los pacientes y del proceso gradual que no termina con la firma de un documento sino que debe ir más allá a través del involucramiento y reserva de información que puede existir entre médicos, instituciones y pacientes.

De esta manera y frente a lo expuesto, el presente capítulo está dirigido a responder a la siguiente formulación del problema, ¿Cuál es el dilema ético y jurídico que gira en torno a la protección de los derechos a la salud, que contempla el consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia? Desde esta óptica, se buscó claridad en el campo de acción en el que tiene lugar la práctica médica en Colombia al momento de promover y proporcionar los medios y mecanismos necesarios para lograr los ambientes propicios para realizar el proceso del consentimiento informado y dar plena efectividad del derecho a la salud.

A partir de los anteriores argumentos, en el presente capítulo se buscó determinar el dilema ético y jurídico que gira en torno a la protección de los derechos a la salud que contempla el consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia. Esto se logró, primero a través de la identificación del alcance jurídico del consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia. Segundo, por medio de la realización de un análisis comparativo de las implicaciones jurídicas del consentimiento informado a nivel internacional en las prácticas médicas y tercero, se describieron los riesgos jurídicos que se pueden derivar para los profesionales de la salud cuando se usa el consentimiento informado como respaldo de las prácticas médicas que atentan contra la salud de los pacientes.

Finalmente, el abordaje del tema intenta aportar al campo académico del derecho, que permita la comprensión de las implicaciones del uso del consentimiento

informado en los procedimientos médicos en Colombia en aras de fortalecer la manera como se están asumiendo sus implicaciones legales por parte del personal médico, de las instituciones que respaldan las prácticas médicas y de los pacientes implicados en procedimientos que atentan contra su salud y, como desde la deontología pueden ser analizados los valores y la moral que orienta el quehacer profesional de quienes se dedican al cuidado de la salud, en el desarrollo del juramento hipocrático que demarca el ejercicio de la medicina en pro del bienestar de las personas que lo necesitan en el territorio colombiano.

Proceso metodológico

La búsqueda y sistematización de información relacionada con las implicaciones del consentimiento informado desde el abordaje de las implicaciones legales y éticas, se fundamentó en los postulados de la metodología que se deriva de la revisión sistemática (Moreno & Muñoz, 2018), lo cual parte de la selección de lecturas especializadas que están en el campo de acción del tema que se investigó y, que desde los criterios de inclusión fue posible la elección de la información atinente al tema de interés.

Por lo anterior, los criterios que fueron puestos a consideración de la selección de la investigación se fundamentaron en: documentos que se encuentren en bases de consulta documental académico-científicas, así como, en términos de tiempo, aquellos documentos que hayan sido publicados en los últimos 8 años y que tengan relación con el tema en investigación. Por su parte, los criterios de exclusión se fundamentaron en la eliminación de documentos provenientes de sitios web relacionados con columnas de opinión, documentos que no tengan relación con el tema en estudio, información proveniente de blogs y, finalmente, información que se encuentre fuera del rango de tiempo establecido como incluyente.

Frente a lo anterior, la selección de la información se llevó a cabo a través de la generación de fórmulas conceptuales dinamizadas en operadores boléanos como “And” & “Or” desde bases de datos contenidas en motores de búsqueda como Proquest, Google Scholar, Vlex, Redalyc y Scielo.

De esta manera, se llevó a cabo la pesquisa documental en los motores de búsqueda referenciados con anterioridad, las fórmulas que se construyeron para tal fin se describen en la Tabla 1.

Tabla 1. Fórmulas de selección de información en motores de búsqueda

No	Resultados	Búsqueda
1	10	Título: ("consentimiento informado" OR "medicina") AND (dilema "OR" jurídico "OR" ético) = 2015-2022. Inglés, Español.
2	7	Título: "medicina" AND ("jurídico" OR "ético") AND (consentimiento informado "OR" dilema) = 2015-2022. Inglés, Español.
3	3	Título: "dilema" AND ("ético" OR "jurídico") AND (consentimiento informado "OR" medicina) = 2015-2022. Inglés, Español.

Nota. Las fórmulas se construyeron en función de las palabras clave que orientan el desarrollo de la investigación frente al dilema ético y jurídico del uso del consentimiento informado.

Fuente. Construcción propia del investigador, agosto de 2022.

Fuente: Revisión en Proquest, Google Scholar, Vlex, Redalyc y Scielo. Elaboración propia.

En este orden de ideas, se puede establecer que las fórmulas permitieron la identificación de 20 documentos académico-científicos relacionados con el tema de investigación.

Una vez terminada y aplicada la formulación de operadores booleanos, fue posible la selección de 15 artículos científicos relacionados con el tema en investigación a través de la técnica prisma mediante la cual fue posible una aproximación al área de estudio que establece la síntesis del estado de conocimiento en torno al tema de investigación (Page & McKenzie, 2021).

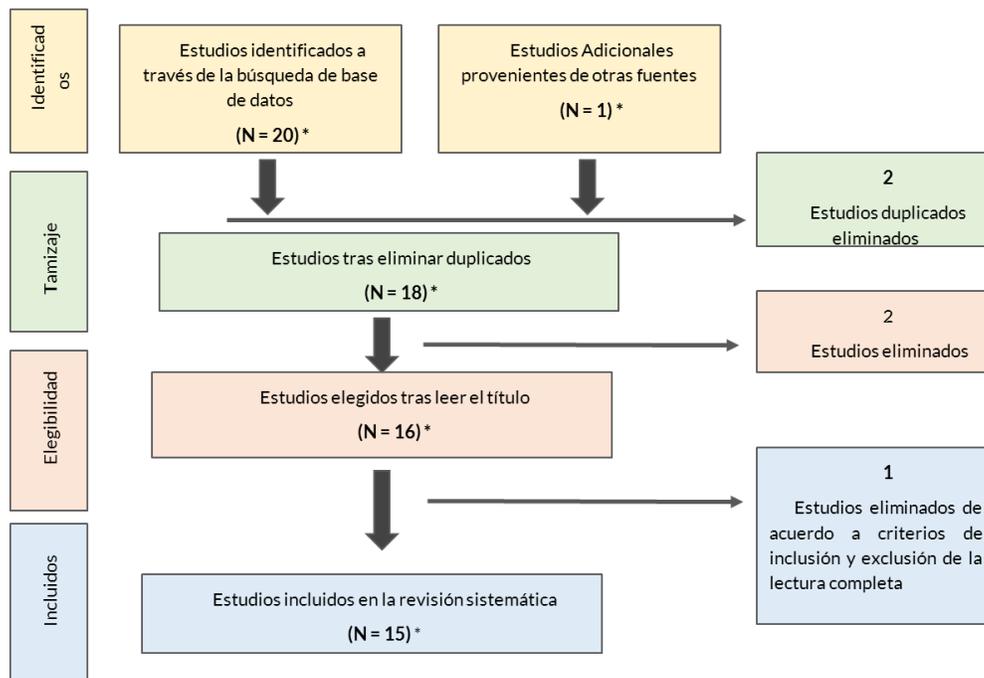
Los aspectos coincidentes que se presentaron en los artículos identificados se fundamentaron en las palabras que resumen el problema en investigación: consentimiento informado, ética, jurídica y medicina en un rango de tiempo de 8 años, es decir, desde 2015 hasta 2022. Se consideró que dos (2) artículos presentaron información que no presentaba información relacionada con el tema de investigación, los cuales fueron excluidos del inventario inicial.

En continuidad con los filtros de exclusión de lectura del título, se eliminaron dos (2) artículos que no tienen relación con los intereses de la investigación y un (1) artículo fue excluido luego de realizar una lectura completa de las conclusiones las cuales no cumplían con el nivel de originalidad y aplicación de los resultados hallados durante su realización.

En relación con los criterios de inclusión o elegibilidad que se tuvieron en cuenta en la selección de los documentos tienen fundamento en el idioma, el cual se relaciona con el español y el inglés (Chinguel, 2019). De esta manera, producto de la aplicación

de estos criterios se incluyeron en el desarrollo de la investigación quince (15) artículos que fueron el soporte documental para responder a los objetivos propuestos en la investigación, como se describe en la Figura 1.

Figura 1. Prisma de selección de información



Nota: como se observa en la figura, se describen los pasos que se aplicaron para lograr identificar la información de interés de los motores de búsqueda que fueron consultados a través de operadores booleanos, en total, se logró identificar 15 lecturas especializadas. Fuente. Construcción propia del investigador, agosto de 2022.

Fuente: Revisión en Proquest, Google Scholar, Vlex, Redalyc y Scielo. Elaboración propia.

De esta manera, la aplicación de cada uno de los pasos propios del cribado de información que tuvo lugar al desarrollar la técnica de prisma permitió obtener lecturas selectas que permiten la comprensión del tema que se trata a través de esta investigación, es por esto que se pueden considerar como fortalezas de este ejercicio académico la obtención de información privilegiada y útil para abordar el dilema jurídico y ético del consentimiento informado, dejando de lado aquella que no fue pertinente revisar porque no cumplió con los objetivos trazados en este documento.

Descripción de la revisión sistemática

Es importante establecer que el tema de investigación tiene una vigencia inacabada, partiendo del hecho que el abordaje de la investigación es de interés académico en cualquier temporalidad debido a la recurrencia de casos que tienen

relación con la aplicabilidad del consentimiento informado y sus consecuencias en el personal profesional y en los pacientes que se acogen al formalismo que representa su aplicabilidad desde lo legal y ético en la sociedad colombiana. Es por esto, que el abordaje del tema que ocupa el presente artículo al ser de interés de la comunidad académica, se convierte en una ventaja de comprensión de las implicaciones del consentimiento informado y qué el resultado de su análisis radica en que las conclusiones y recomendaciones que se deriven de la misma pueden ser un aporte valioso frente a la doctrina que exista al respecto.

Frente a las limitaciones que se presentan al momento de realizar un acercamiento enfático al tema en investigación, se puede establecer que a pesar de existir estándares nacionales e internacionales en torno al tema del consentimiento informado no existe en el escenario académico-científico información orientada a definir de forma clara los elementos que definen la brecha entre lo ético y lo jurídico, más que el simple procedimiento de aplicabilidad en el desarrollo de procedimientos médicos.

También se ha encontrado que en los documentos consultados existe una reiteración en presentar un panorama descriptivo del consentimiento informado, sin ahondar en el dilema que existe entre lo jurídico y lo ético en la práctica médica colombiana que permitan generar buenas prácticas y lecciones aprendidas en este campo del conocimiento. En esta misma línea, se puede establecer que la metodología sobre la que se construyeron los estudios ha sido abordada a través de los postulados de lo descriptivo e interpretativo del consentimiento informado, teniendo en cuenta que la manera como han sido abordados parten de una orientación cualitativa que realiza un abordaje perceptual del tema en investigación pero que no permite llevar a cabo una generalización del conocimiento.

Por otra parte, al revisar el origen de los documentos y la presentación de sus resultados se hizo referencia a su aval por parte de la comunidad científica, la cual se encontró reunida en los repositorios de información como Proquest, Google Scholar, Vlex, Redalyc y Scielo. Frente a lo anterior, las inconsistencias encontradas frente a la forma como se lleva a cabo el abordaje de las implicaciones del consentimiento informado, solo se limitó a aspectos que definen su modo de revelación, las instituciones intervinientes y las teorías explicativas de su origen.

Tendencias o líneas de pensamiento

De esta manera, la revisión sistemática de la información que se realizó en los motores de búsqueda en mención, se da a conocer en la tabla 2, teniendo las principales

categorías y tendencias que se han construido en torno a los aspectos jurídicos y éticos que tienen lugar alrededor del consentimiento informado.

Tabla 2. Líneas de pensamiento

Categoría	Tendencias	Investigaciones
Alcance jurídico del consentimiento informado	Naturaleza jurídica	<p>Porfirio de Sálama, É. P. (2017). Naturaleza jurídica del consentimiento informado a la luz de los modelos español y brasileño de protección al paciente. <i>Revista de Derecho Privado</i> no. 32 enero - junio, 473 - 489.</p> <p>Corte constitucional. (2018). Sentencia T-059/18. Bogotá D.C.: Corte constitucional.</p> <p>Congreso de Colombia. (1981). Ley 23 de febrero 18 de 1981. "Por la cual se dictan normas en materia de ética médica". Bogotá D.C.: Congreso de Colombia.</p> <p>Cerínza Barrios, Y., & García Noya, K. (2020). El consentimiento informado en el sistema de seguridad social en salud. <i>Corporación Universidad de la Costa</i>, 1-65.</p> <p>United Nations. (16 de Diciembre de 1966). <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i>. Obtenido de United Nations: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights</p>
Deontología del profesional en medicina	Ética profesional	<p>Mendoza, J., & Herrera, L. (2017). El consentimiento informado en Colombia. Un análisis comparativo del proyecto de ley 24 de 2015 con el código vigente y otros códigos de ética. <i>Rev. CES Derecho</i>, 8 (1), 156-171.</p> <p>Escobar, M., & Novoa, E. (2016). Análisis de formatos de consentimiento informado en Colombia. Problemas ético-legales y dificultades en el lenguaje. <i>Revista Latinoamericana de Bioética</i>, 16(1), 14-37.</p> <p>Cervera, A., & Saldaña, M. (2021). Investigación clínica y consentimiento informado en época de pandemia COVID-19. Una visión desde la ética de la investigación. <i>Medina Clínica</i>, 307-308.</p> <p>París, D. (2020). Reflexión del consentimiento informado a partir del Consejo de Estado en la responsabilidad médica extracontractual. <i>Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali</i>.</p> <p>Ariza, A. (2018). <i>el consentimiento informado como eximente de responsabilidad médica a partir de 2014</i>. Pereira: Universidad Libre.</p>
Prácticas médicas y el consentimiento informado	Deberes profesionales	<p>Blanco, L., & Pulido, A. (2017). <i>Consentimiento informado: derechos de los pacientes y los deberes de los profesionales</i>. Bogotá: Universidad Santo Tomas de Aquino.</p> <p>Ministerio de la Protección Social. (2021). <i>Garantizar la funcionalidad de los procedimientos de consentimiento informado</i>. Bogotá D.C.: Ministerio de la Protección Social.</p> <p>Ministerio de salud y protección social. (2018). Resolución No. 002665 del 5 de junio de 2018. Bogotá : Ministerio de salud y protección social.</p> <p>Momblac, L., & Mendoza, J. (2021). El consentimiento informado y la autonomía del paciente en Cuba. Un binomio indispensable. <i>Opinión Jurídica</i>, 20(42) Julio-diciembre, 321-347.</p> <p>Hernández, I., & Delgado, R. (2020). Calidad de los formatos escritos del consentimiento informado en pacientes graves. <i>Arch méd Camagüey</i>; 24(1):e6788, 39-53.</p>

Fuente: Revisión en Proquest, Google Scholar, Vlex, Redalyc y Scielo. Elaboración propia.

Alcance jurídico del consentimiento informado

De cara al alcance jurídico que tiene el Consentimiento Informado en Colombia a través de la aplicabilidad de lo estipulado en la Resolución 2417 de 1992 expedida por el Ministerio de Salud, es preciso establecer que a través del artículo 3, se indica la importancia y obligatoriedad de informar al paciente, de acuerdo con el diagnóstico de su padecimiento, el tipo de tratamiento que deberá recibir, así como las ventajas y consecuencias en su salud.

En este sentido, el consentimiento informado puede considerarse como un derecho del paciente que es avalado por la sociedad colombiana, y a su vez puede considerarse como el primer documento legal que acompaña desde la visión jurídica el procedimiento médico que autoriza o desmerita la ejecución de las acciones médicas.

En especial, desde dos aspectos que se alinean con la toma de decisiones en relación con el desarrollo del actuar médico: el primero, relacionado con la ejecución del acto médico y el segundo, que cobra relevancia con la involuntariedad del paciente ante el procedimiento médico al que debe ser sometido (Porfirio de Sálama, 2017).

Lo anterior se supedita a lo referido en la Constitución Política de Colombia a través de sus artículos 16, 18, 19 y 20, en los cuales se contemplan los principios de libre desarrollo de la personalidad y de libertad de conciencia, derechos de especial observancia en la puesta en práctica del consentimiento informado en el escenario de servicios médicos que rige el Sistema General de Seguridad Social en Salud (Mendoza & Herrera, 2017). Desde esta perspectiva, el consentimiento informado es reconocido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado como el medio a través del cual se reconoce la protección de los derechos a la salud e integridad de las personas.

En complemento a lo anterior, es preciso resaltar que el Consentimiento Informado se convierte en el eje gravitacional de la autonomía de una persona que requiere ser sometida a un procedimiento médico y, es también, la representación del deber de información que por ley debe garantizar el profesional de medicina, el cual tiene todo el apoyo de la jurisprudencia colombiana para recibir las sanciones debidas de indemnización cuando los derechos que se contemplan en la Constitución, son transgredidos.

En esencia, el Consentimiento Informado se plantea desde la doctrina jurídica como el proceso a través del cual se hace consciente al paciente que debe hacerse participe de un diagnóstico, una terapia o un proceso de investigación desde la comprensión mismas de los beneficios, riesgos y posibles alternativas que pueden existir a las propuestas brindadas de intervención y, desde su perspectiva decidir sobre las actuaciones médicas que pueden incidir en su salud (Mendoza & Herrera, 2017).

El Consentimiento Informado también es abordado en la legislación colombiana a partir de la Ley 23 de 1981, en la cual se resalta las relaciones que entablan los médicos con sus pacientes, a través del artículo 14, en el cual se determina que los tutores o personas a cargo de menores de edad, a personas que se encuentran en estado de inconciencia deben autorizar la intervención quirúrgica por parte del médico, el artículo 15, a través del cual se plantea que el profesional de medicina debe evitar la exposición del paciente que tiene a su cargo a riesgos injustificados y obtener su consentimiento para aplicar cualquier tratamiento. Por último, a través del artículo 20 en el cual se plantea la oportunidad que el paciente y sus allegados elijan el médico que va a realizar el procedimiento médico para la atención del paciente (Congreso de Colombia, 1981).

En este orden de ideas, se puede establecer que el alcance jurídico a nivel nacional del Consentimiento Informado que acompaña las actuaciones médicas, permite que las personas que requieren de un tratamiento puedan tener autonomía al momento de elegir el tipo de tratamiento, el profesional de medicina que desea que lo acompañe en el mismo, y sobre todo, se convierte en el soporte legal que garantiza los derechos del paciente a estar informado sobre el procedimiento a realizar y sus consecuencias, así como, de las actuaciones profesionales que debe realizar el médico teniendo en cuenta los riesgos previsibles que puedan materializarse durante la ejecución del acto médico y acarrearle consecuencias como profesional de medicina.

Otro aspecto a resaltar, del Consentimiento Informado tiene relación con lo que se establece en la Sentencia C-246 de 2017, que no es otra cosa que las características que debe reunir este documento para lograr el respaldo jurídico que se necesita para su autenticidad en la garantía de los derechos y deberes de los actores intervinientes, entre ellos, sobresalen el ejercicio de libertad, que no es otra cosa que la primacía que se da a la voluntad; el acceso a la información, característica en la cual se resalta la oportunidad, la pertinencia y la accesibilidad a la misma y, finalmente, la cualificación de la información, que comprende el nivel de información que debe entregarse al paciente frente a la dificultad de su procedimiento (Sentencia T-059, 2018).

Desde la perspectiva internacional, es preciso resaltar que en el Derecho Internacional Humanitario el Consentimiento Informado es uno de los documentos que permiten tener derecho al acceso de la información, situación que es soportada a través del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la cual se hacen evidentes la aceptabilidad y el acceso al derecho a la salud, el cual se reconoce también en el artículo 10 del Protocolo Adicional de la convención en mención que se relaciona con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” y en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (United Nations, 1966).

Finalmente, desde la perspectiva internacional de los DDHH se puede traer a colación el caso de Europa, la Convención sobre Derechos Humanos y Biomedicina en 1997, a través de la cual se establece que la intervención en el escenario de la medicina solo tiene lugar cuando exista de por medio un consentimiento informado que la acredite. Es por esto que, se exige que la naturaleza de la intervención y sus consecuencias deben ser informadas de forma oportuna a las personas que deben pasar por este tipo de toma de decisiones. Además, las personas que son directamente afectadas por esta situación pueden retirar su consentimiento informado en cualquier momento del proceso (Cerinza Barrios & García Noya, 2020).

Deontología del profesional en medicina

Desde esta perspectiva, el Consentimiento Informado entendido como el formalismo legal que da lugar al marco de protección de la autonomía de una persona frente a los tratamientos médicos que debe afrontar en mejora de su salud, posee un vacío ético bajo el entendido que el reconocimiento de este derecho no llega a ser integral sin la complementariedad que se obtiene de la sinergia entre el derecho y los valores que posee el profesional de medicina en el ejercicio de su labor. Bajo este entendido, es necesario enfatizar que en el ámbito de la salud es necesario que las prácticas médicas estén relacionadas con un amplio componente ético por parte de los profesionales en este ámbito y, a su vez debe estar acompañado por el Estado a través de la observancia de código deontológico que da vida a la actividad de profesionales de la salud.

De esta manera, la deontología que acompaña el actuar profesional del médico debe ser implementado en escenarios académicos para luego replicarse en escenarios laborales, donde cada una de las acciones médicas estén guiadas por la continua valoración de la ética profesional de la cual depende, la vida de los pacientes que ponen su total confianza en los conocimientos que posee y en la precisión de sus acciones de intervención (Mendoza & Herrera, 2017).

Al respecto de la ética, es necesario explicitar que la construcción del formato no solo debe estar orientado a registrar de manera vehemente la rúbrica de los pacientes, con el ánimo de constatar que aceptó y estuvo de acuerdo en participar en cada uno de los procedimientos médicos, sino que, además, debe estar sujeto al profesionalismo y adecuada toma de decisiones por parte del médico en la asignación de procedimientos médicos. Lo cual se desprende de la aplicación de protocolos y guías de diagnóstico y atención a los que es necesario acudir para garantizar el éxito de la práctica médica.

Aunado a lo anterior, el formato escrito del Consentimiento Informado se convierte en el soporte ético, más que jurídico, que evidencia el profesionalismo con el cual se aborda la práctica médica, y es la forma de intercambio de intereses a través de la cual se concreta el voto de confianza del paciente y su médico, escenario en el cual el primero, pone su vida en manos del conocimiento del profesional de la salud que lo acoge y, el segundo, se encarga de garantizar la salud y recuperación de la sintomatología que lo aqueja. Situación por la cual, es necesario recuperar este elemento formal a nivel de las instituciones, en muchos casos dejando atrás el afán de cumplir con el requisito legal, para hacer una apropiación amplia del Consentimiento

Informado para cualificar la relación clínica paciente-terapeuta (Escobar & Novoa, 2016).

En el desarrollo de la deontología del profesional en medicina, la aplicabilidad del Consentimiento Informado debe ser supervisada por los Comités de Ética, los cuales permiten recrear ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el ejercicio médico, encontrar alternativas para reducir los errores profesionales, que pueden surgir en las prácticas médicas y en última instancia, proporcionar acciones éticas que acompañen los procedimientos en los cuales se ve involucrada la vida de las personas que acuden a los servicios médicos (Cervera & Saldaña, 2021).

Es por lo anterior que, la aplicabilidad de la ética del Consentimiento Informado comienza y termina en el momento en que el profesional de medicina da un realce único a la vida del paciente, brinda una alternativa de tratamiento que busca reducir los síntomas que aquejan a las personas que sufren un padecimiento que va en detrimento de su salud y, replica el juramento hipocrático que da vida a la carrera profesional de medicina.

A esto se suma, que el respaldo ético que ofrece el consentimiento informado a la atención en salud, obliga a las instituciones dedicadas a la prestación de servicios de salud a garantizar seis (6) aspectos de importancia (Paris, 2020), entre ellos: 1) Voluntariedad, que se fundamenta en la entrega de información de calidad suficiente, para la comprensión adecuada del tratamiento médico, 2) Fomento de una cultura de cuidado del paciente, que redundará en la prestación del servicio médico con alto profesionalismo, 3) Organización de formalismos que denoten procedimientos probos y garantes de los derechos de los pacientes, 4) Instauración de comités éticos que permitan desarrollar auditorías a cada uno de los procedimientos médicos que garanticen los derechos de los pacientes, 5) La entrega de información verídica y ajustada a la realidad de cada paciente, la cual debe ser manejada con profesionalismo para evitar que, en aquellos, en quienes se convierte el procedimiento en una esperanza de vida, se entregue información verídica de los alcances y consecuencias en la salud de las personas y 6) el adecuado ejercicio profesional de medicina debe permitir que tanto el paciente como el personal médico asistencial se retroalimenten de forma constante de las buenas prácticas que se deben replicar al respecto.

Finalmente, se puede establecer que las habilidades comportamentales que debe tener todo profesional de medicina, deben estar fundamentado en la promoción de la competencia ética. Es de resaltar, que la praxis del profesional médico asistencial debe darse de manera positiva, sin temor a ser cuestionado ante un comité ético (Ariza,

2018). La actuación que les caracteriza, aun cuando tenga un respaldo jurídico, debe estar guiada por los principios éticos que signan la actividad profesional.

Es por esto, que la función esencial de la deontología, para el caso de los profesionales de medicina, debe fundamentarse en los principios éticos y transformarlas en normas positivas que permitan no solo sancionar al profesional de medicina, cuando su actuar así lo exija, sino darle las herramientas suficientes a los pacientes, para que ejerzan una veeduría constante del ejercicio de la profesión del médico, para señalar aquellos momentos en los que la actuación de este profesional se aleje de los estatutos que resaltan su profesión, para que estas no se vuelvan a repetir.

Prácticas médicas y el consentimiento informado

Al respecto, la relación que existe entre las prácticas médicas y el consentimiento informado está fundamentado en el reforzamiento de deberes por parte del personal profesional y el reconocimiento de los derechos de los pacientes. Es por esto que, el abordaje jurisprudencial que se realiza del tema por parte de la Corte Constitucional implica la revisión de diferentes aristas, entre las que se pueden destacar, su esencia como un derecho fundamental apoyado por las tesis constitucionales y, como un documento que respalda la actividad del médico, es decir, como un contrato.

Frente a lo anterior, la relación que tiene lugar entre el médico y el paciente, dos sujetos esenciales en las prácticas médicas para la toma de decisiones, debe tener como eje teórico el modelo deliberativo, el cual consiste en la postura del médico como consejero que da pie a la deliberación, propone las diferentes técnicas que están disponibles, sin ejercer manipulación y analiza la información de la situación clínica del paciente tomando como referente sus valores y la comunicación de sus preferencias, en lo que a la ética se refiere (Blanco & Pulido, 2017).

Es por esto que, el Consentimiento Informado para la solicitud de deberes, debe contener como mínimo uno de los siguientes requisitos: que tenga identificación plena aquel profesional de medicina que otorga el consentimiento, el poder llevar a cabo el diagnóstico de las enfermedades existentes y el respectivo tratamiento a incorporar. A esto se suma, la práctica del tratamiento al cual se debe realizar un seguimiento para determinar o no el éxito del tratamiento implementado.

De acuerdo con la temática que se aborda a través de este apartado, en Colombia, el despliegue de la Sentencia T-401 de 1994 que lleva a cabo la Corte Constitucional establece que toda persona tiene derecho a tomar decisiones que direccionen el curso de su vida. Lo cual se relaciona con la capacidad que tiene toda persona para ejercer el pleno derecho de la libertad, el cual se encuentra ubicado en la carta universal de

derechos, como el postulado esencial del ordenamiento político constitucional. Desde esta perspectiva, los deberes del profesional de medicina cobran valor cuando es necesario garantizar que los pacientes ejerzan en todo momento sus derechos de libertad y competencia para tomar decisiones en función de su integridad y sobre el futuro inmediato, lo cual se condensa en la oportunidad de brindar al paciente el poder de aceptar o denegar los tratamientos que se transfieren después de la información brindada en el ejercicio de sus funciones (Ministerio de la Protección Social, 2021).

Otro de los deberes del profesional de medicina al momento de poner en práctica el Consentimiento Informado, tiene relación con garantizar que la persona tenga un conocimiento holístico de su situación médica, de los tratamientos que pueden ser aplicables en mejora de la salud y de las consecuencias que puede afrontar durante su implementación. Lo anterior, se condensa en el andamiaje que se brinda al paciente para la realización del documento de voluntad anticipada, o como se ha denominado a lo largo de todo el documento, el Consentimiento Informado.

Lo anterior, al ser un deber del profesional de medicina implica que lleve a cabo una supervisión detallada de los criterios que se deben tener en cuenta para su aplicabilidad, entre ellos, que sea suscrito por personas mayores de edad, en pleno uso de sus capacidades mentales o, en su defecto, cuando no reúne las condiciones antes descritas debe suplirse a través de un acudiente que tenga pleno conocimiento de la situación y pueda tomar decisiones frente a la situación de la persona que no posee el pleno uso de sus facultades mentales o cuando la persona sea menor de edad, quienes tengan la patria potestad (Ministerio de salud y protección social, 2018).

Otro de los deberes que debe tener presente el profesional de medicina con respecto a la aplicabilidad del Consentimiento Informado tiene fundamento en promover las condiciones para que el paciente decida de forma libre y voluntaria la aceptación o no del procedimiento médico que se propone. Lo anterior, tiene su fundamento en la declaración social y jurídica del principio bioético de voluntad, el cual sobre cualquier condición debe ser garantizado por los profesionales médico asistenciales, en función del derecho a la información sanitaria. En este orden de ideas, es necesario que se garantice la institución jurídica fundamentada en la inclusión de sujetos, objeto y forma, además, de sus características, fases, requisitos y límites que provienen de este documento reconocida en la jerarquía jurídica colombiana (Mombiac & Mendoza, 2021).

El Consentimiento Informado, es entonces la praxis de un dialogo, entre el médico y el paciente, a través del cual, este último tiene conocimiento pleno de lo que

está ocurriendo, así como la opinión del profesional de medicina. Es por esto, que es un deber del profesional generar entorno al consentimiento informado, un espacio de común acuerdo para resolver los problemas del paciente. Bajo este entendido se puede indicar, que el paciente acude al médico, para encontrar un diagnóstico del problema y para la debida instrumentalización de la solución más adecuada (Hernández & Delgado, 2020).

En definitiva, el consentimiento informado debe ser considerado en la práctica médica como uno de los aspectos obligatorios que debe ejecutar en cada una de sus acciones hipocráticas el profesional de medicina, para que se generen los espacios de culturización necesarios para el debido conocimiento, apropiación y puesta en práctica, de las bondades que este documento ofrece en materia legal y ética.

Conclusiones

De acuerdo con la formulación del problema que motivó el desarrollo del presente artículo, que hace alusión a ¿cuál es el dilema ético y jurídico que gira en torno a la protección de los derechos a la salud que contempla el consentimiento informado en las prácticas médicas en Colombia?, las principales conclusiones estuvieron orientadas a establecer lo siguiente:

El alcance jurídico del Consentimiento Informado en Colombia tiene su fundamento principal en la Constitución Política de Colombia a través de la protección y garantía del derecho a la autonomía y del acceso a la información. De igual manera, a lo estipulado en la Ley 23 de 1981 y la Resolución 2417 de 1992 expedida por el Ministerio de Salud, a través de las cuales se indica la importancia de dar a conocer al paciente información sobre su diagnóstico, el tipo de tratamiento y las ventajas como consecuencias para su salud.

De igual manera, este documento es el mecanismo a través del cual se plantea, desde lo legal, como la hoja de ruta que demarca la protección de los derechos humanos del paciente y, el cumplimiento de obligaciones para las profesionales de salud en realizar de forma adecuada los procedimientos médicos que tienen a su cargo.

Desde la perspectiva ética, el consentimiento informado se convierte en la extensión del código hipocrático el cual denota el profesionalismo y adecuada toma de decisiones por parte del médico en la asignación de procedimientos médicos, lo cual se desprende de la aplicación de guías y protocolos de diagnóstico y atención a los que es necesario acudir para garantizar el éxito de la práctica médica mediado por los valores y las creencias supeditadas al cuidado y preservación de la salud.

En este orden de ideas, se puede establecer que el dilema ético jurídico del Consentimiento Informado tiene relación con la falta de equilibrio de los poderes que se desprenden de su aplicabilidad en estos ámbitos, teniendo en cuenta que, el cuidado de la salud del paciente debe estar mediada por el respeto de los derechos fundamentales y permanente vigilancia que se logra a través del adecuado ejercicio de la profesión, y también, por el desarrollo de prácticas médicas que se permeen por los postulados de los códigos de ética que rigen el actuar profesional del médico. En este sentido, lograr la equivalencia simétrica de lo legal y lo ético en la aplicación del Consentimiento Informado debe estar dirigida a garantizar que los pacientes gocen de sus derechos y los profesionales en medicina ejecuten sus deberes y obligaciones bajo la observancia de un comportamiento probo y profesional.

Finalmente, se puede concluir que, dentro de los deberes de los profesionales de la salud, debe primar la aplicación del Consentimiento Informado, haciendo uso de cada uno de los elementos y las fases que para ello se diseñaron, y de esta manera, lograr que en el ejercicio de la profesión exista la cultura del cuidado por el otro, por la búsqueda de bienestar y por la garantía de procedimientos médicos guiados por la ética y la ley.

Referencias bibliográficas

- ABC Mundo. (16 de Julio de 2002). César Rincón: «He recuperado la vida y la libertad para torear de nuevo». Obtenido de ABC Mundo: https://www.abc.es/cultura/toros/abci-cesar-rincon-recuperado-vida-y-libertad-para-torear-nuevo-200207160300-114780_noticia.html#:~:text=El%20torero%20de%20Bogot%C3%A1%20contrajo,ello%2C%20continu%C3%B3%20toreando%20hasta%201999
- Alvarez, C. (2022). Tres profesionales de la salud fueron imputados por negligencia médica. Medellín: El colombiano.
- Arango, J. P., & Avendaño, F. (2012). Demandas por responsabilidad médica atendidas en el centro de estudios en derecho y salud -CENDES- de la universidad CES Medellín 2005 a 2009. Medellín: Universidad CES.
- Ariza, A. (2018). el consentimiento informado como eximente de responsabilidad médica a partir de 2014. Pereira: Universidad Libre.
- Blanco, L., & Pulido, A. (2017). Consentimiento informado: derechos de los pacientes y los deberes de los profesionales. Bogotá: Universidad Santo Tomas de Aquino.
- Ceranza Barrios, Y., & García Noya, K. (2020). El consentimiento informado en el sistema de seguridad social en salud. Corporación Universidad de la Costa, 1-65.
- Cervera, A., & Saldaña, M. (2021). Investigación clínica y consentimiento informado en época de pandemia COVID-19. Una visión desde la ética de la investigación. *Medina Clínica*, 307-308.

- Chinguel, F. J. (2019). Aspectos básicos sobre la lectura de revisiones sistemáticas y la interpretación de meta-análisis. *Acta Medica Peruana*, 157-169.
- Congreso de Colombia. (1981). Ley 23 de febrero 18 de 1981. "Por la cual se dictan normas en materia de ética médica". Bogotá D.C.: Congreso de Colombia.
- Corte constitucional. (2018). Sentencia T-059/18. Bogotá D.C.: Corte constitucional.
- Escobar, M., & Novoa, E. (2016). Análisis de formatos de consentimiento informado en Colombia. Problemas ético-legales y dificultades en el lenguaje. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 16(1), 14-37.
- Fernández, M. L. (2017). El aseguramiento de la responsabilidad civil médica: ideas para la reflexión desde una perspectiva comparada. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Hernández, I., & Delgado, R. (2020). Calidad de los formatos escritos del consentimiento informado en pacientes graves. *Arch méd Camagüey*; 24(1):e6788, 39-53.
- Mendoza, J., & Herrera, L. (2017). El consentimiento informado en Colombia. Un análisis comparativo del proyecto de ley 24 de 2015 con el código vigente y otros códigos de ética. *Rev. CES Derecho*, 8 (1), 156-171.
- Ministerio de la Protección Social. (2021). Garantizar la funcionalidad de los procedimientos de consentimiento informado. Bogotá D.C.: Ministerio de la Protección Social.
- Ministerio de salud y protección social. (2018). Resolución No. 002665 del 5 de junio de 2018. Bogotá : Ministerio de salud y protección social.
- Momblac, L., & Mendoza, J. (2021). El consentimiento informado y la autonomía del paciente en Cuba. Un binomio indispensable. *Opinión Jurídica*, 20(42) Julio-diciembre, 321-347.
- Moreno, B., & Muñoz, M. (2018). Revisiones Sistemáticas: definición y nociones básicas. *Rev. Clin. Periodoncia Implantol. Rehabil. Oral* Vol. 11(3), 184-186.
- Page, M., & Mckenzie, J. (2021). Declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Revista Especial de Cardiología*: 74 (9), 790-799.
- Paris, D. (2020). Reflexión del consentimiento informado a partir del Consejo de Estado en la responsabilidad médica extracontractual. Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Porfirio de Sálama, É. P. (2017). Naturaleza jurídica del consentimiento informado a la luz de los modelos español y brasileño de protección al paciente. *Revista de Derecho Privado* no. 32 enero - junio, 473 - 489.
- Ricaurte Villota, A. I. (2010). Del error a la mala práctica médica, análisis de una casuística en Santiago de Cali 2006-2008. *Colombia Forense*, 18-22.

- United Nations. (16 de Diciembre de 1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Obtenido de United Nations: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Vilca Mamani, F. A. (2019). Nivel de conocimiento sobre consentimiento informado en internas de enfermería de la Universidad Nacional del Altiplano y la . Peru: Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, de la Red de Salud Puno (Tesis de Licenciatura).

5

Capítulo

Derechos fundamentales y conflicto armado en el Valle del Guamuez en Departamento del Putumayo

*Karen Reyes Macías **

*Verónica Mayerli Trujillo Muñoz ***

*William Darío Chará Ordóñez ****

Introducción

Colombia ha estado marcada por el conflicto armado, grupos al margen de la ley fueron creados con ideales de lucha que en sus inicios parecían justos, como la exigencia de espacios para participación política, falta de oportunidades y el poco acceso que tenían a la repartición de tierras, sobre el tema, podemos hablar del trabajo de autores como Pizarro (1991) sobre la combinación de formas de lucha de las Farc entre 1949 y 1966, Arango (1984), por su parte, evalúa las modificaciones de lucha y relaciones de poder en 20 años de las Farc entre su inicio en Marquetalia y la expansión luego de la convención de La Uribe, Urueña (2009) explicando la evolución

* Estudiante del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Integrante del Semillero en Derechos Humanos, Derecho Internacional, Paz y Conflicto. Correo electrónico karen.reyes.m@uniautonomo.edu.co

** Estudiante del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Integrante del Semillero en Derechos Humanos, Derecho Internacional, Paz y Conflicto. Correo electrónico veronica.trujillo.m@uniautonomo.edu.co

*** Docente del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Coordinador del Semillero en Derechos Humanos, Derecho Internacional, Paz y Conflicto e integrante del Grupo de Investigación Interdisciplinar en Ciencias Sociales y Humanidades GIICSH. Correo electrónico william.chara.o@uniautonomo.edu.co

del paramilitarismo contemporáneo en Colombia y Ayala (2011) sobre el paramilitarismo y el fenómeno de la violencia política contra la izquierda.

Al mismo tiempo, el narcotráfico y el narcoterrorismo que durante los años siguientes fueron tomando fuerza, justificando la violencia y el terrorismo como único medio para obtener el poder, así, se destacan los trabajos de Jaramillo y Mora (1986) y su estudio sobre la colonización, el negocio de la coca y el control de las guerrillas, Pizarro (2004) realizando un balance del conflicto armado colombiano desde una perspectiva comparada, el CINEP (2004) y la ONIC (2001) y la revisión sobre los casos de impunidad del Estado por acciones de grupos paramilitares.

En este capítulo nos centraremos en el departamento de Putumayo, ubicado en la franja amazónica de Colombia, el cual sufrió varios atentados terroristas, masacres, secuestros, entre otras más afectaciones, en contra de sus habitantes. Para ser más precisos, abordaremos la problemática social que ha vivido el municipio de Valle del Guamuez más conocido entre sus pobladores como “La Hormiga”, ubicado hacia el sur del departamento del Putumayo, siendo este frontera con el vecino país de la República del Ecuador, desde sus inicios, estuvo marcada por la violencia, como aquí se relata, “La noche del 9 de enero de 1999 los paramilitares del Bloque Sur Putumayo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), partieron en dos la historia de la Inspección de Policía El Tigre, en el Bajo Putumayo. Unos 150 hombres irrumpieron de forma violenta y cruda en este poblado, ubicado en el municipio Valle del Guamuez, asegurando que se trataba de un “pueblo guerrillero” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2019).

Es por esto que se hace necesario e importante conocer la historia desde las perspectivas de las víctimas, ya que el pasado y cada uno de los sucesos que han ocurrido a través del tiempo, nos lleva a entender el presente, pero también nos ayuda a comprender, analizar y generar acciones que permitan mejorar el futuro, situación que en este caso se hace impredecible, pues las malas administraciones, gestiones y decisiones de los gobiernos de turno han generado consecuencias nefastas para cada una de sus habitantes.

De igual manera, se busca conocer cuáles han sido las causas y efectos que deja el conflicto armado sobre las comunidades afrocolombianas que habitan en el municipio del Valle del Guamuez perteneciente al bajo Putumayo, además de esclarecer los cambios que ha tenido a través de la historia y entender los procesos sociales. Unas de las razones que motivó a realizar esta investigación fueron los sucesos ocurridos en las inspecciones de policía del Tigre y El Placer.

Como objetivo general tendremos el de identificar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados en el marco del conflicto armado en la comunidad afrocolombiana en departamento del Putumayo, municipio del Valle del Guamuez. Ahora bien, para la realización de este capítulo se llevó a cabo una metodología de investigación cualitativa, en el cual jugó un papel muy importante las entrevistas, la observación y el análisis; pero también, tuvimos en cuenta en algunos momentos la parte cuantitativa a la hora de revisar cifras y realizar análisis.

En las páginas siguientes, daremos a conocer las dinámicas del conflicto armado en el cual se narrará la historia de la presencia de grupos al margen de la ley como es el Bloque Sur Putumayo y las FARC - EP, quienes causaron la mayoría de los enfrentamientos en contra de la población civil y la fuerza pública por el control del cultivo de la coca, su procesamiento y comercialización. También estableceremos cuáles fueron los derechos fundamentales vulnerados durante el conflicto armado dentro del departamento, como, por ejemplo; el Derecho a la vida, al territorio, al desarrollo propio, a la autonomía y a libre movilidad de las comunidades y por último abordaremos el tema de las medidas de protección y garantía que ha brindado el Estado por el restablecimiento de los derechos de las víctimas verdad, justicia y reparación en el marco del conflicto armado para el municipio Valle del Guamuez departamento del Putumayo.

Lo anterior facilitará entender cómo y por qué han sucedido estos hechos, como también que ha sucedido después de estos actos de violencias y lo más importante que apoyo se les ha brindado a las personas que fueron víctimas del conflicto armado dentro del municipio.

Dinámicas del conflicto armado en la Comunidad Afro del municipio Valle del Guamuez (Putumayo)

En el departamento de Putumayo se conoce que la presencia de varias etnias, entre ellas las comunidades indígenas y afrocolombianas, siendo así, la última se da en el transcurso de dos momentos históricos particulares. El primero de ellos inició a finales del siglo XIX y principios del siglo XX motivado por la Cauchería; actividad que consistía en extraer látex de diferentes especies de árboles para producir goma. El segundo momento histórico sucedió entre los años setenta y ochenta como consecuencia de la llegada de comunidades negras provenientes de Cauca y Nariño, quienes fueron atraídas por las oportunidades laborales que ofrecía la explotación de hidrocarburos y el trabajo en las fincas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 51).

Según relata la historia del Departamento desde el año 1965 ha contado con la presencia de grupos al margen de la ley como lo son: Bloque Sur Putumayo las AUC y la Farc – EP, causando la mayoría de los enfrentamientos en contra de la población civil y la fuerza pública, por el control de los cultivos ilícitos como lo es la coca y el poder territorial.

Las disputas por el control territorial que se libran entre las diversas agrupaciones armadas están relacionadas con la búsqueda del control de zonas y poblaciones consideradas estratégicas por diferentes motivos: 1) por ser rutas cruciales para la estrategia guerrillera y los fines tácticos de las organizaciones (movilidad, interacción con otros frentes, columnas, etc.); 2) por ser rutas para el narcotráfico y otras actividades ilegales; 3) porque son zonas que constituyen una importante fuente de financiación debido a la abundancia de recursos naturales (mineros, madereros, entre otros) o de población susceptible de ser extorsionada; y 4) por ser zonas en donde existen cultivos de uso ilícito, laboratorios y cristalizaderos para la producción de cocaína. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 73-74).

En esta ocasión vamos a hacer énfasis en el Municipio del Valle del Guamuez, el cual fue el epicentro de las masacres en las inspecciones El Tigre y El Placer. En donde hubo la presencia de comunidades afrocolombianas que fueron víctimas de las dinámicas del conflicto armado.

Es importante destacar que, en el año 1963 una primera oleada de familias afrodescendientes llegó al Valle del Guamuez, con la idea de hacerse a una tierra para trabajar. Los Arias, los Ibarra, los Obando y los Arboleda fueron algunos de los que, para ese año, arribaron al territorio provenientes de Policarpa, en el departamento de Nariño, y de Patía y Mercaderes, en el departamento de Cauca. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2019).

Las víctimas recuerdan que la guerrilla FARC-EP, explotaban los tubos de oleoducto de la empresa de Ecopetrol, dado a estas afectaciones llegaron de los paramilitares denominados Bloques del Sur Putumayo las Autodefensas Unidas de Colombia, de aquí en adelante las AUC, asegurando que era el mismo Estado.

Porque ellos vinieron a la necesidad de eso y a coger nuestro cuerpo de instrumento de ellos, la culpa aquí solamente la tiene el Gobierno porque creo ese grupo para que vengan a hacer desastre con nosotros acá. Lo decimos así porque pues es así, porque si no hubiera sido el Estado hubiera hecho presencia, hubiera sacado esos grupos armados, antes la última masacre que hubo en El Tigre los mismos campesinos que eran el Ejército llegó a ayudar a defenderlos, que la policía también defendía eso era del Estado porque si no hubiera sido del Estado ellos hubieran combatido con ellos y los hubieran sacado pero como eran de ello mismo, entonces, no había nada nosotros estábamos indefensos, ellos con armas y nosotros sin armas. (Entrevista 1. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022).

La llegada de los paramilitares AUC, a finales de los años 1980 y principios de los 1990 irrumpieron la tranquilidad de los habitantes, debido a que se impuso con gran impacto la economía ilegal de narcotráfico por la producción de coca, ya los campesinos dejaron de sembrar alimentos como: el arroz, la yuca, el plátano y el maíz debido a que no les alcanzaban para solventar sus necesidades y para sobrevivir, además, les generaba más ingresos y rentabilidad los cultivos ilícitos.

Yo, llegué a vivir en Villa Arboleda en 1994, que ya llegué a quedarme, no había masacres de nada, vivíamos tranquilos, hasta 1999 fue la masacre de El Tigre. Eso mataron mucha gente, demasiada gente en esa masacre mataron como 300 personas, en eso había un señor que a él le mataron al hijo, un muchacho jovencito como de 17 años y por eso la gente se dio cuenta de todos los que habían tirado en el río porque los tiraron por ahí en el puente, había un recodo grande, ahorita está el recodo, pero muy pequeño porque el río ya lo ha rellenado por la cuestión de la balastera. Entonces, el señor le pagó a un señor para que le vayan a refundir el hijo, porque él sabía que ahí lo habían matado y ahí lo habían tirado, entonces el señor empezó mediodía refundiendo y él llegaba y sacaba (cuerpos) este no, este no, este no, así, si me entiende, los muertos que estaban aplanados ahí hasta lo último encontraron al muchacho y lo saco y todos eso muertos se los llevó el río porque no tenían quien los entierre, entonces todos esos muertos se fueron río abajo. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022).

Los habitantes de Villa Arboleda comentan que estaban intimidados, por la llegada de las AUC, por lo cual, estos iban con la intención de controlar y tener el poder del territorio de manera económica y socialmente, ya que la guerrilla estaba haciendo presencia y eran los que dictaban las órdenes dentro del territorio, en esa época no había presencia del Estado, siendo así la primera masacre el 9 de enero de 1999 donde muchas familias por las recurrentes amenazas se desplazaron por que los tildaban de colaboradores de la guerrilla y milicianos.

Esa gente llegó a nuestra comunidad y cogieron a todos los jóvenes que se encontraban en el camino, los desnudaban, los torturaban, pero no los mataban, sino que solo los torturaban diciéndole así que “eran guerrilleros”, los dejaban amarrados en el monte. [...] A los hijos de una hermana de la iglesia, los cogieron, los encontraron en el camino los hicieron tirar al piso y les hacían disparos por los lados preguntándoles que, si ellos eran guerrilleros. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022)

Se crea el 1 de enero de 1980 la Inspección de Policía El Placer, antes de la llegada de la coca, sus habitantes se dedicaban a la comercialización de la madera, productos agrícolas y a la ganadería, por lo cual dejaron de realizar sus actividades matutinas porque no generaba ganancias, en ese mismo año llegaron colonizadores a sembrar la hoja de coca y colocarla en venta.

En El Placer era el furor de la coca, todo mundo andaba su mercancía con las bolsas en la mano, ofrecían la mercancía como vender pan en el mercado, todo el mundo lo miraba normal, en una bolsa transparente, ellos decían le tengo una mercancía bonita, venga cómpreme y los otros le responden, no venga yo se lo pago a mejor precio, más o menos una panela de 1 kg costaba \$2.000.000, después cuando ya entraron los paramilitares, eso ya perdió valor, cuando mejor la pagaban era en \$300.000 y luego empezaron a pagarla como ellos querían y no podían venderlo a otro lado y si quería vivir, pues tenía que vender para ellos porque si no ellos se daban cuenta y solamente lo mandaban a matar. (Entrevista 3. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022).

Al finalizar el año de 1999, más precisamente el 7 de noviembre se repitió la masacre, pero, en La Inspección de El Placer, donde los autores principales eran las

AUC y seguían con el propósito de desalojar a la guerrilla FARC-EP del territorio, los habitantes de esa zona sufrieron numerosos homicidios y desapariciones forzadas.

Fueron muchas familias afectadas a los que los mataban los tiraban al río Guamuez, a otros los torturaban eso fue el 7 de noviembre de 1999 donde también pasó esto, los que quedaron ya también les tocó dejar sus tierras, dejar sus parcelas porque ya quedaron amenazados y si no desaparecen, pues, los mataban y todo eso. En el 2002 El Placer, ya iba desapareciendo y las familias ya se fueron, El Placer ya fue quedando en un silencio porque las familias ya se fueron, los que nos íbamos quedando ya nos iban declarando objetivo militar y toco de salir también y dejar las parcelas para que ya se posicionan los del grupo armado de los AUC, donde muchas casas las cogieron para vivir ellos, se posicionaron de esas viviendas. (Entrevista 1. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022).

En 2003 la guerrilla de las FARC atacó a paramilitares en la vereda Maravelez. Allí murieron aproximadamente 40 integrantes del Bloque Sur Putumayo. Posterior a este hecho la guerrilla citó a todas las Juntas de Acción Comunal del Valle del Guamuez, incluida la de Villa Arboleda, a una reunión en un sector conocido como La Y, para invitarlos a ser informantes e integrar sus filas. En el mes de junio, las AUC asesinaron al presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Maravelez, a quien acusaban de mantener “vínculos” con las FARC, su cuerpo fue dejado en el puerto de Villa Arboleda. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2019).

Por lo menos el presidente de Maravelez lo mataron por el puente, le cortaron las piernas, le cortaron los brazos y él sí se quedó en el puesto donde nosotros (Villa Arboleda), pero a él sí fue la familia y lo recogió. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022).

A inicios del año 2022, una lideresa social del consejo comunitario de Villa Arboleda nos comenta que tuvieron que señalar el territorio con vallas para proteger a los jóvenes que viven ahí, porque si no llegaban grupos armados ilegales a llevarse a los jóvenes.

Por lo menos ahorita usted no puede andar después de las 19:00 H de la noche ya no puede andar allá, pase lo que pase no puede andar, porque ya lo

han dicho, qué noche no se puede andar, los muchachos ya no pueden ir a casería, ya no pueden ir a pescar en el río. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022).

Derechos vulnerados de la Comunidad Afro a causa del conflicto armado en Colombia

Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, cuenta con ciertas normas y leyes que rigen a todos los habitantes para poder mantener un orden social, estas fueron creadas bajo la premisa de que si cumplimos con nuestros deberes como ciudadanos podemos exigir Derechos, según la UNICEF (2015) los derechos humanos son normas que reconocen y protegen la dignidad de todos los seres humanos, que son universales, inalienables e indivisibles y que la protección hacia estos mismos es de vital importancia.

Es necesario entender que el único garante de la protección de estos Derechos es el Estado colombiano para el caso de nuestro país, con la Constitución de 1991 en los artículos 11 al 41, 44, 93 y 94 entre otros, se reconoce los llamados Derechos Fundamentales gracias a los Convenios y Tratados Internacionales que fueron ratificados por Colombia, cuando hablamos de garantes estamos haciendo referencia a que son los únicos encargados de su protección.

El estudio del conflicto armado sobre la comunidad Afro es un tema bastante complejo que aqueja nuestro país, según la JEP más de 4,6 millones de afrocolombianos han sido víctimas de todo tipo de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado del país, como, por ejemplo; el Derecho a la vida, al territorio, al desarrollo propio, a la autonomía y a libre movilidad de las comunidades.

La población afrocolombiana ha sido víctima de masacres, ejecuciones selectivas, desapariciones, torturas y tratos crueles e inhumanos, violencia sexual, actos de hostigamiento y amenazas por parte de los actores del conflicto armado que buscan expandir el control sobre el territorio mediante el desplazamiento forzado, aterrorizar a la población civil, obtener información sobre grupos adversarios, y perpetrar actos de "limpieza social".(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

Dada la situación del país, queda claro que es una problemática que se ha presenciado durante muchos años, que las soluciones que ha brindado el estado para mantener la seguridad de todos los habitantes del territorio han sido casi nulas, la

relatora especial de Naciones Unidas contra la discriminación racial, Gay MacDugall (2011) manifestó en el Informe de la Experta Independiente sobre Cuestiones de las Minorías, su gran preocupación por la situación de violencia y extrema pobreza que afecta a las comunidades negras.

Muchos afrocolombianos viven en la pobreza en la periferia de los centros urbanos a causa de la violencia y del desplazamiento forzado de las zonas rurales. Las comunidades rurales desplazadas, en particular las mujeres y los niños, tienen pocos recursos y no están bien preparadas para las zonas urbanas hostiles en las que tienen pocas opciones de generar ingresos. Hasta el 80% de los afrocolombianos desplazados viven en las zonas más pobres y peligrosas de las principales ciudades. (p. 8)

Ahora bien, nos centraremos más precisamente en el departamento del Putumayo, municipio de Valle del Guamuez, la presencia de varios grupos armados en medio del conflicto constante ha generado la violación de Derechos Fundamentales de los habitantes de esta región, en especial del grupo étnico Afrocolombiano.

Según personas entrevistadas Afrocolombianos víctimas del conflicto armado del municipio, los homicidios y vulneración de los derechos fundamentales se presentaron desde el segundo periodo del año 2013 gracias a un reglamento impuesto por las FARC llamado “Manual de convivencia para el buen funcionamiento de las comunidades” el cual establecía restricciones de movilidad, para entrar o salir de los municipios del bajo putumayo se necesitaba de un permiso, además prohibiciones de ciertos oficios, solicitud de permisos para el uso de los suelos, prohibición total de tener algún tipo de relación sentimental o familiar con miembros de la fuerza pública y otras disposiciones de desmejoraron la vida de quien habitaban estos pueblos los cuales quedaron envueltos en la angustia y zozobra.

Una de las masacres que pasó a la historia en el departamento fue lo ocurrido el 9 de enero de 1999 en la inspección de policía El Tigre del municipio del Valle del Guamuez, donde paramilitares del bloque sur del Putumayo ingresaron a la zona urbana y ocasionaron daños materiales como quema de motos, carros, casas, también violentaron a los habitantes causándoles heridas físicas y verbales a las mujeres, asesinaron a hombres y realizaron desaparición forzosa a otro resto de hombres y niños. El primer entrevistado nos cuenta la historia desde su experiencia personal.

En el año 1999 el 9 de enero entre las 23:00 h de la noche y a la medianoche fue la primer masacre de El Tigre donde llegaron pues grupos armados, los autodefensas donde llegaron y sacaron a las mujeres y a todas las familias de sus casas a unos los sacaron, los llevaron al río, allá los torturaron, a unos los tiraron al río ahí fue donde quedaron madre sin sus hijos, mujeres viudas, niños huérfanos y al otro día pues ya, todo El Tigre en una desesperación por la pérdida de sus familiares y si hallar una sin salida, sin hallar para donde coger los que habían quedado, porque los que quedaron la mayoría de ellos fueron amenazados, donde tuvieron que dejar sus casas, sus tierras y salir porque la vida premiaba y defender la familia era lo que más se podía. (Entrevista 1. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022).

Como se puede evidenciar en este hecho la vulneración de los derechos fundamentales que los encontramos en nuestra Constitución Política; artículo 11 derecho a la vida, artículo 13 derecho a la libertad, artículo 12 derecho a integridad física, psíquica y moral, artículo 22 derecho a la paz, artículo 42 derecho a la familia, artículo 44 derecho de los niños, artículo 79 derecho a gozar de un ambiente sano. Todo esto provocó desigualdad, pobreza, enfermedad y desplazamiento. Situación que se agrava con los afrocolombianos por la falta de reconocimiento político y territorial. Como se verifica en la siguiente entrevista.

Entonces, ese día, fueron que iban a matar a toda la gente de la comunidad de Villa Arboleda y resulta que llegaron allá como a las 5 y llegaron de una vez desasegurado armas como 300 hombres, pero la gente se quedó quieta, la gente no se corrió, la gente se quedó quieta, y el pastor término culto y nosotros normal como si no hubiera llegado nadie. Eso fue lo que nos salvó, porque ellos iban con orden de matarnos porque con uno que se hubiera corrido habían acabado con todos y ellos mismos después decían. En la Vereda más abajito si mataron mucha gente ellos, en la Vereda Las Brisas, porque los tildan de guerrilleros, pero ellos no eran guerrilleros, eran personas que vivían ahí trabajadores, digamos que vivían en la comunidad como todo mundo, que tiene su tierra y trabaja y vive allí. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022).

Además, el daño psicológico causado en los habitantes fue difícil de superar, pues estuvieron sometidos situaciones de violencia difíciles de superar, pues ser espectador

de un homicidio según Castillo A y Hernández P en su Tesis de grado “Daños Psicológicos En Víctimas Secundarias De Homicidio” nos hablan de que las víctimas pueden presentar ansiedad fóbica, psicoticismo, somatización, entre otros. Por lo que se les encuentra Estrés Postraumático Crónico. Fue el caso de una de nuestras entrevistadas.

Un diputado que habían traído a matar acá, de Mocoa lo trajeron a matar acá en el puente del Valle del Guamuez, por ahí lo habían tirado, él se consumió en la playa, porque no había quien lo fuera a recoger, así sucesivamente. Pues son historias muy, muy tristes para uno, porque pues no sé, y eso que yo ahorita ya estoy calmada porque yo no podía contar esas cosas porque era un valle de lágrimas, que era terrible, ahorita yo ya me he vuelto fuerte, pues ya no tengo tanto miedo, ya estoy tranquila. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022).

Según el análisis del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, en 1998 los paramilitares habían convertido a Putumayo en una de las regiones más críticas en materia de derechos humanos. Su actuación se caracterizó por cometer masacres, extorsiones, homicidios selectivos y desplazamientos forzados. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, p. 259).

Por lo tanto, se hizo un llamado urgente a las entidades competentes para que prestaran especial atención a las víctimas de este conflicto, en la Inspección de Policía El Placer acontecieron diferentes masacres que quitaba la tranquilidad de quienes vivían en el municipio del Valle del Guamuez, historias como la siguiente, se escuchan de muchas personas y en diferentes versiones.

Cuando había niños disparaban al aire, pero incluso cuando miraban gente así les disparaban, y a todos los que corrieron los tiraron contra el piso y el que se movía ahí lo mataban. Ahí, en el momento, en ese día, mataron a 11 personas, mataron a una señora embarazada de 7 meses de embarazo, un señor que se movió porque él estaba boca abajo, pero cómo le hacían poner las manos sobre la nuca, entonces, él se movió porque él quedó tendido en el piso contra una columna que se estaba construyendo y había las puntas de las varillas, entonces, a él le está tallando, entonces, él levantó la cabeza para acomodarse, y por eso, le pegan 3 tiros en la cabeza, le voló los sesos a toda

la gente que estaba alrededor de él, entonces a toda la gente lo hacían tiran encima de un charco de agua, así haya estiércol, tenían que quedarse ahí tendido y no moverse. (Entrevista 3. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022)

En Putumayo existen antecedentes de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho humanitario, que comprometen a la fuerza pública, los paramilitares y las guerrillas, casos como estos ocurrieron durante los años 1990 hasta la actualidad en todo el departamento del Putumayo, donde gran parte de los habitantes fueron despojados de sus pertenencias y familiares en los cuales años de tragedia y horror se cuentan de parte de las personas que vivieron en carne propia las consecuencias del conflicto armado.

Medidas de Protección y Garantía que ha brindado el Estado por el restablecimiento de los Derechos de las Víctimas, la Verdad, la Justicia y la Reparación

Según el séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del conflicto armado. Pretende desde su concepción fortalecer la identidad étnica y cultural y la defensa del territorio como base fundamental del etno-desarrollo identitario, esto en armonía con lo establecido en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, que tiene como sujetos a los consejos comunitarios de comunidades negras. (p.8)

La comunidad afro de Valle del Guamuez menciona que después del año 2005 ya se siente tranquilidad en las calles del municipio. Las acciones de memoria histórica aprobadas en La Inspección de Policía El Tigre como medidas de reparación simbólica, fueron las siguientes:

- 1) elaboración y difusión de un informe de memoria histórica que dé a conocer a la opinión pública y a la comunidad nacional e internacional las causas, los hechos y las consecuencias del conflicto armado en la inspección y
- 2) reconocimiento público por medios masivos de comunicación, de la población como población civil y no como guerrilleros o paramilitares. Esto, claro está, sin desconocer la importancia de otros procesos y trabajos de memoria histórica sobre la masacre del 9 de enero de 1999 y sobre los impactos del conflicto armado en la inspección. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p.14)

Las familias de la comunidad afro pertenecientes al consejo comunitario Villa Arboleda, nos hace referencia que en el 2010 llegó el plan piloto, los llamaron a reunirse en la Inspección de Policía de El Tigre en donde les comentaron que habían aceptado a la comunidad, para ser parte del proceso de reparación colectiva:

El plan de reparación tenía 12 medidas gruesas y cada una se desprendía en acciones que fueron: la casa afro, las vallas para señalar el territorio, el documental, taller de artesanías y el proyecto productivo; el cual se dedicaba para sembrar arroz, maíz, plátano, yuca, tenemos ahí unas pocetas donde tenemos alevinos, tuvimos mucha ayuda psicosocial para las mujeres, los jóvenes y los niños, también tuvimos capacitaciones de liderazgo, todo lo que tiene que ver con política pública, nos dieron dotaciones que fue 15 computadores, fotocopiadora, nos dieron dotaciones de herramientas y también nos dieron capacitación de bienestar, también, la huerta comunitaria en todo eso nos ayudaron, todo lo que tiene que ver con el plan de reparación colectiva, eso fue antes del acuerdo de paz, porque nosotros empezamos en el 2013 con el proceso de reparación colectiva. (Entrevista 2. Lideresa social. Valle del Guamuez, 2022).

Es importante mencionar que, esta comunidad afro también obtuvo implementaciones de acciones por parte del Estado, las cuales fueron: garantías de no repetición, restitución, indemnización y rehabilitación.

Dentro del Registro Único de Víctimas se encuentran incluidos un total de 174 sujetos de reparación colectiva pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, en los términos del decreto 4635 de 2011. Representando el 24% del total de sujetos colectivos incluidos en el RUV y un 37% del total de sujetos con pertenencia étnica reconocidos en el territorio nacional. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, 2021).

Al igual que, hacen alusión que se conoce el poco profesionalismo de las personas que realizaban las entrevistas para que las víctimas puedan acceder a los programas que propone el Estado en cuestión de reparación.

La restitución de tierras de algunos que hemos metido, listo, se mete, se hace la denuncia, pero, eso sí, lo digo en mí, porque imagínate que del 2000 que dejé la tierrita y hasta el momento nada, cuando de repente me llamaron, pues bueno, yo hice la denuncia y me llamaron con una psicossocial a volverme otra vez a revictimizar, porque eso es lo que hace el Estado, venir donde las víctimas y volverlas a revictimizar, vuelve como el disco rayado a lo mismo y a lo mismo, y ello lo que hace uno es enfermarlo, porque como yo le dije al doctor al forense cuando estaba en el programa de Justicia Paz, uno quisiera ya olvidar que lo que ha pasado se ha enterrado, porque eso no hace sino venir de lo mismo y lo mismo y volverse uno como si estuviera viviendo en ese momento, pero eso es muy duro para nosotros las víctimas, nosotros no quisiéramos recordar eso. (Entrevista 1. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022)

Esto nos lleva a reconocer que los impactos que traen los procesos de reparación a las víctimas del conflicto armado a veces pueden ser muy satisfactorios, pero en otras no, debido a que muchas por no recordar lo vivido desisten de estos programas y otras que no los reconocen como víctimas.

Ha habido muchas víctimas y la gran mayoría han sido negados, mucha gente está regresando por el programa de restitución de tierras, también charlas con psicólogos en la donde nos hacían formar rondas para escribir en papelitos lo que más afectó, con lo que vimos, hacer fogatas, a la no repetición. Me han contado que hay personas que no reciben nada. Pues hay personas que sí cuando están separadas. Pero vamos, personas que por lo menos yo metí el caso mío y eso que yo como vivo acá y hasta el día de hoy no me reparo nada. Y a las personas que fueron víctimas algunas solo tuvieron ayuda con psicólogo o algo así, o nada. Ya la gente no quería ir a participar en eso, porque nadie miraba ayuda. Pues recordar, es difícil, la verdad. (Entrevista 3. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022).

Haciendo referencia a las personas que fueron desplazadas forzosamente de sus tierras, varios habitantes mencionan ser dueños mediante documento de compraventa o de palabra y otros tienen escritura sin registro en la Oficina de Instrumentos Públicos; por tanto, cuando tienen intención de retornar encuentran dificultades

legales. Una entrevistada menciona lo sucedido de la masacre en La Inspección El Placer.

Cuando después me llamaron de restitución de tierras a preguntarme si había alguien que me conozca, que como adquirí la tierra, que como la compré, ¿qué por qué me fui?, en una de esas cosas uno que le va a estar diciéndoles a los vecinos vea me tengo que ir por esto, agarre lo que tenga y salga con lo que tenga porque su vida y la de sus hijos es la que está por delante, pero ella empezó así; si usted no tiene quien la conozca, le dije mire desde el 2000 hasta el momento el que fue el presidente de la junta ya se murió, la gente que había nos desplazaron, ¿dónde íbamos a encontrar a la gente? Entonces, es muy difícil para uno recopilar todos los requisitos que a uno le piden y entonces si uno no tiene eso, que toca volver a contar cómo fue, entonces yo le dije; sabe qué, déjeme eso quieto, sáqueme de ese programa, yo no quiero nada, porque usted lo que va a hacer es volverme a revictimizar, volverme a sacar los nervios y volverme a enfermar, porque si yo vuelvo a decir todo lo que viví, vuelvo a sentir como si estuviera en ese momento contando, le dije yo no quiero nada, retírese mejor, entonces ella lo que hizo fue firmar un acta y con eso. (Entrevista 1. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022)

Por consiguiente, cabe señalar la ausencia de programas de atención psicológica y psicosocial a las víctimas y a sus familiares, lo cual no les permite ingresar a los programas de acceso a la verdad, la justicia y la reparación.

En muchas póngale que se hayan reparado un 10% un 90% lo digo en mí, no he sido reparada en nada, en nada, en nada. La última masacre fue el 2005 que fue en la vereda La Esmeralda donde hicieron un desastre, las viviendas las destrozaron, hubieron muchos muertos tanto civiles como de los grupos armados, mujeres en embarazo que también les tocó de salir, heridos, niños, mujeres, ancianos eso fue la última masacre, fue el 5 de junio del 2005 fue la última masacre desastroso porque dejaron hecho una nada la vereda La Esmeralda y el Estado no ha reparado, un 10 % han de ser reparados y un 90 % que sabemos de fondo no están reparados, ni físicos, ni emocionales, ni económicos, ni psicológicamente, nada, lo que llamada nada. (Entrevista 1. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022)

Las ayudas de manera colectivas de parte de las organizaciones no gubernamentales a las víctimas de comunidad afro de las Inspección El Placer han sido:

Un coliseo, canchas, por homenaje de que le habían colocado 2 bombas a la policía en la antigua escuela pusieron el Museo de la memoria histórica llamado, "Tras Las Huellas de El Placer " y la básica primaria la desplazaron al colegio de modo provisional. (Entrevista 3. Víctima del conflicto armado. Valle del Guamuez, 2022).

De tal manera que, se hace necesario que los entes de control que propone El Estado hagan una verdadera implementación de reparación integral, donde les aporte garantías, asistencia y acompañamiento a la población que se ha victimizado, en este caso a las comunidades afrocolombianas que hacen presencia en el municipio Valle del Guamuez del departamento de Putumayo.

Conclusiones

Con la Constitución de 1991 se reconoce los llamados derechos fundamentales, el grupo étnico afrocolombianos han sido víctimas de todo tipo de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado que acecha el país, entre los derechos más vulnerados nos encontramos con; el derecho a la vida, al territorio, al desarrollo propio, a la autonomía y a libre movilidad de las comunidades, esto ha sido una problemática que se ha presentado durante muchos años y las soluciones que ha brindado el estado para mantener la seguridad de todos los habitantes del territorio han sido casi nulas, el claro ejemplo de estos sucesos es nuestro departamento del Putumayo pues la presencia de grupos armados al margen de la ley como lo son; el Bloque Sur Putumayo las AUC y las FARC, causantes de la mayoría de enfrentamientos y masacres que afectaron a la población civil, es por esto que se los encuentra responsables de la mayoría de violaciones de Derechos Fundamentales de los habitantes de esta región, causándoles daños materiales, físicos y psicológicos lo que provocó; desigualdad, pobreza, enfermedad y desplazamiento. La mayor problemática social para el departamento.

En relación a lo expuesto se puede concluir que, a lo largo de la investigación se pudo identificar que la económica y el poder territorial conlleva a diferentes dinámicas de conflicto a los habitantes del municipio Valle del Guamuez, en especial a la

comunidad afro, en donde muchos fueron desplazados de otros departamentos como Nariño y llegaron al departamento de Putumayo en busca de una mejor calidad de vida, pero el destino no les jugó a su favor, porque como mencionamos en un mismo año en 1999 hubo dos masacres las cuales fueron el 9 de enero en la Inspección de Policía El Tigre y la otra, el 7 de noviembre en la Inspección El Placer, en donde marcaron la vida de estas personas.

Muchas de las víctimas nos mencionan que, las acciones que hace el Estado para repararlas no eran las adecuadas, por lo cual ellos se sentían revictimizados y ya no querían acceder a las mismas. Esto nos lleva a buscar soluciones de calidad en pro de ayudar a estas personas a acceder en procesos en los que realmente se sientan apoyados.

Referencias bibliográficas

- Arango, C. (1994). FARC. Veinte años de Marquetalia a la Uribe. Ed. Aurora.
- Ayala, O. (2011). Paramilitarismo en Colombia: más allá de un fenómeno de violencia política. Ed. Norma.
- Castro, M., y Mier, L. (2016). Daños psicológicos en víctimas secundarias de desaparición forzada en el municipio de María la Baja. http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/3848/1/Da%C3%B1os%20psicol%C3%B3gicos_Narcila%20Castro%20Bello_2017.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Nuevos Escenarios De Conflicto Armado Y Violencia <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/3.verdadhistorica/Nuevos%20escenarios%20de%20conflicto%20armado%20y%20violencia.%20Panorama%20posacuerdos%20con%20AUC.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica.(2019). El Tigre no es como lo pintan: estigmatización y conflicto armado en el Bajo Putumayo una historia ilustrada
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2019, 10 enero). “Recuperamos la palabra”: 20 años de la masacre de El Tigre. Centro Nacional de Memoria Histórica. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/recuperamos-la-palabra-20-anos-de-la-masacre-de-el-tigre/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Verdad, Justicia y reparación. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Ed. Legis
- Decreto Ley 4635 de 2011. (2011, 9 de diciembre). Presidente de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48.278. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4635_2011.html

- El Tiempo, (2013). En las entrañas del microtráfico. http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/microtraficoencolombia/ARTICULO-WEBNOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12799047.html
- Entrevista No. 1. (2022). Víctima del conflicto armado, Valle del Guamuez, Putumayo.
- Entrevista No. 2. (2022). Lideresa social, Valle del Guamuez, Putumayo.
- Entrevista No. 3. (2022). Víctima del conflicto armado, Valle del Guamuez, Putumayo.
- Fundación Ideas para la Paz, 2014. Trabajo de campo en los municipios de Puerto Asís y Mocoa (Putumayo).
- Jaramillo, J., Mora, J., y Cubides, F. (1989). Colonización, coca y guerrilla. Ed. Alianza
- McDougall, G. (2011), Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-45-Add1_sp.pdf
- Pizarro, E. (1991). Las FARC 1949-1966: de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/apol/article/download/74408/67190/394767>
- UNICEF, (2015). ¿Qué son los derechos humanos? <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/que-son-derechos-humanos>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, (2021). La comunidad afro en Putumayo fortalece sus prácticas culturales y comunitarias. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/conmemoraciones/la-comunidad-afro-en-putumayo-fortalece-sus-practicas-culturales-y-comunitarias>
- Urueña Sánchez, M. (2009). El dilema de la hidra: evolución del paramilitarismo contemporáneo en Colombia desde una perspectiva explicativa. Bogotá: Editorial Universidad La Gran Colombia.
- Verdad Abierta. (2021). Víctimas afrodescendientes, inquietas con una JEP lejana. <https://verdadabierta.com/victimas-afrodescendientes-inquietas-con-una-jep-lejana/>



Capítulo

Ejecuciones Extrajudiciales en el Departamento del Cauca desde 2002 hasta 2014, un análisis jurídico sobre la Responsabilidad del Estado

*Juan Felipe Madroñero Hernández **
*Julián David Guachetá Torres ***

Introducción

El Estado social de derecho se funda en el principio de la dignidad humana, por ello la Constitución Política de 1991 dispone en sus preceptos el deber ser y el marco axiológico sobre el cual el ordenamiento jurídico y todas las instituciones del Estado deberán actuar. Sin embargo, en la práctica y como producto de las actuaciones de los funcionarios del Estado se suelen presentar circunstancias en donde se ponen en riesgo o se afectan los derechos y garantías de los ciudadanos, tal es el caso de las ejecuciones extrajudiciales.

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar la responsabilidad del Estado en el marco de las ejecuciones extrajudiciales en el departamento del Cauca

* Estudiante del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, y miembro del Semillero de Investigación en Estudios Jurídicos Contemporáneos, correo: juan.madronero.h@uniautonomo.edu.co

** Abogado, Politólogo y estudiante de la Maestría en Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires, actualmente es profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca y líder del Grupo de Investigación en Estudios, Jurídicos Políticos y Sociales. Correo electrónico: julian.guacheta.t@uniautonomo.edu.co

desde el año 2002 hasta el 2014. Para ello se requiere comprender la responsabilidad dentro del Estado social de derecho en Colombia, y, además, revisar antecedentes judiciales en materia de ejecuciones extrajudiciales dentro del Departamento del Cauca, para finalmente, conocer cuáles fueron las consecuencias sociopolíticas y jurídicas de las ejecuciones extrajudiciales en el departamento del Cauca.

La pregunta problema de este trabajo se centra en lo siguiente, dentro del ámbito jurídico, ¿cómo ha sido la responsabilidad del Estado en las ejecuciones extrajudiciales en el departamento del Cauca desde el año 2002 hasta el 2014? para dar respuesta, se desarrollará una matriz teórica sobre los fundamentos doctrinales, legales y jurisprudenciales sobre el tema, para posteriormente evidenciar los fallos existentes en la materia de responsabilidad del Estado.

En ese orden de ideas, la primera parte del trabajo lleva a comprender cuales son los títulos de imputación en materia de responsabilidad dentro del Estado, precisando en las nociones del Estado y posterior el Estado social de derecho, luego, se exponen y se realiza un análisis en base a las sentencias del tribunal administrativo del Cauca en donde la nación es condenada a responder por la responsabilidad de los llamados falsos positivos perpetuados generalmente por el Ejército Nacional; el apartado final concluye vislumbrando las consecuencias que este fenómeno trajo para Colombia.

La responsabilidad dentro del Estado social de derecho

El Estado

En términos generales, el Estado se concibe como una estructura que surge de la transición de lo que se denomina como estado de naturaleza hacia el llamado contrato social. Algunos pensadores entre el Siglo XVII y XVIII han afirmado, que en el estado de naturaleza “todo es común, el hombre nada debe de quienes nada han prometido, ni reconoce como propiedad de los demás sino aquello que le es inútil.” (Rousseau, 1999), de este modo, Rousseau defiende la idea de que el ser humano en su estado natural fue instintivamente empático y bondadoso.

John Locke por su parte, argumentaba que el estado de naturaleza se regía por la ley natural, el cual imponía límites, para que los individuos se encontraran en la libertad de ordenar sus acciones y disponer de sus pertenencias a su conveniencia (Cortés, 2010). Asimismo, John Locke, alude que “al ser todos iguales e independientes, nadie puede perjudicar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones” (1991, p. 6). En resumen, los individuos al coexistir bajo un sistema igualitario, donde sus límites eran los de los demás, no sufrían de injusticias, ni un ser sobrepasaba por encima de otro.

Sin embargo, Locke indica que el estado de naturaleza presenta inconvenientes, que determinan la necesidad de transitar hacia la sociedad civil y de este modo se apoya la teoría del contrato social (Cortés, 2010), este último, como la alternativa hacia una organización socio-política con mayor relevancia, y sobre todo capacidad de dirección.

Es así, como el estado de naturaleza fue la tesis sobre la cual se funda la idea del contrato social. Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán*, plantea al Estado como una gran multitud reunida por pactos realizados entre sí, con el fin de poder utilizar la fortaleza y medios de todos, para asegurar la paz y la defensa común; es un cuerpo magno instituido por cada individuo como autor (Hobbes, 2014). Por lo tanto, el Estado se comprende como “la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, dándose a cada uno de los asociados, la condición de igual para todos” (Rousseau, 1999). En otras palabras, la multitud de personas que se unen en una sola, otorgándole a esta el derecho a la protección en condiciones igualitarias y el cumplimiento de unos deberes irrenunciables, se denominará Estado.

Es así como surge la noción de Estado, que se ha consolidado a lo largo del tiempo y que desde su origen se le ha otorgado funciones exorbitantes, de ahí que “se considera al Estado como una organización suprema frente al hombre” (Cabrera, 2018). Se comprende, además, como un método para hacer la convivencia de la sociedad mucho más llevadera. En la actualidad, existe un debate entre quienes apoyan la idea de un Estado amplio, que regule e intervenga en diversos aspectos de la vida del individuo, y, por otro lado, se plantea la idea de un Estado mínimo, que simplemente establezca ciertas pautas de orden, pero que permita la autonomía y libertades, como principios fundantes del Estado mismo.

Avanzando en el tema, dentro de esta organización denominada Estado, existirán garantías para los asociados, así mismo, éste se encarga de distribuir derechos y obligaciones para los individuos e instituciones, en Colombia esto se observa en el artículo 43 de la Constitución Política de 1991, el cual hace referencia a la obligación de toda persona de cumplir la constitución y las leyes; así mismo, el artículo 2, menciona los fines esenciales del Estado, entre ellos, promover y garantizar la efectividad de derechos y deberes consagrados en la Constitución (1991). Se puede evidenciar el ejercicio de distribución de cargas con la Ley 44 de 1990, donde se dictan algunas normas sobre el catastro e impuestos sobre la propiedad raíz.

En suma, dentro del Estado colombiano, cada ciudadano gozará de unos derechos fundamentales para garantizar su vida digna, además, deben asumir unas cargas normales, las cuales son necesarias para que el Estado funcione de manera adecuada, ejemplo de estas son el impuesto al valor agregado - IVA y el gravamen a los

movimientos financieros – GMF. Que implican una carga legal que deberá respetarse y cumplirse, pues esta debe ser emitida desde el órgano legítimo por parte del Estado.

Producto de lo anterior, sucede que, existen circunstancias particulares en donde el Estado omite su deber de cuidado y los ciudadanos deben soportar daños a los cuales no están obligados; o en los eventos en que un agente estatal se excede y termina por afectar las garantías que debe proteger, estas cargas terminan siendo asumidas de manera injusta por la población civil frente a acciones u omisiones que el Estado realiza, produciéndose una paradoja, entre un Estado protector y un Estado victimario: por un lado el Estado dispone de un ordenamiento compuesto por normas constitucionales, acuerdos y leyes que propenden no lesionar derechos de las personas permitiendo el desarrollo de su vida en condiciones de dignidad, pero por el otro, en la materialización del Estado, muchos de sus agentes y órganos no operan adecuadamente, contrariando sus fines, Yunes resume a lo anterior, diciendo que “se produce un daño debido a que una persona pública no ha actuado cuando debía hacerlo, ha actuado mal o ha actuado tardíamente” (2016).

Con todo lo expuesto anteriormente, es importante situar bajo qué características se funda y desarrolla el Estado colombiano, siendo un Estado social de derecho, además, de abarcar la definición de la responsabilidad del Estado, por medio de regímenes de responsabilidad y títulos de imputación, a fin de comprender cuando y de qué manera el Estado debe asumir responsabilidad ante sus actuaciones, posteriormente se ubicara toda esta matriz teórica hacia la realidad del Departamento del Cauca, específicamente en el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales.

Colombia un Estado Social de Derecho ¿Qué Implica?

La Constitución Política de Colombia de 1991, trae de su proceso constituyente una connotación opuesta a lo establecido en la Constitución de 1886, ya que se modificó el tipo y estructura del Estado, esto se puede evidenciar en el artículo primero el cual indica que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (1991).

Esto significa que en adelante no únicamente las finalidades del Estado evocaran a su funcionamiento y fortalecimiento, sino que el principio de dignidad humana se introduce de manera directa en la actividad del Estado, como parámetro de actuación. De este modo, las personas deberán poseer unas garantías mínimas para el goce de una vida digna, Cabrera mencionó que el Estado social de derecho rescata el verdadero valor que tienen las personas por tratarse de ser: un ser humano (2018).

Es importante mencionar, que este concepto se funda en una serie de principios rectores, al respecto Lozada menciona: “el Estado social de derecho se construye sobre los principios de legalidad, de separación de poderes y de formación democrática del poder político.” (2013), sumado a esto, el artículo segundo superior, menciona que en la materialización de las finalidades del Estado deberán preponderar estos principios (1991), como resultado de esta connotación, en la actualidad se cuenta con herramientas necesarias para reclamar al Estado en las ocasiones donde la función administrativa se aleja de aquellas finalidades que le rigen.

Ahora bien, es importante rescatar que “el modo de ejecución de los derechos humanos depende de la situación social, política y cultural de los grupos humanos que los ejercen, defienden y reivindican” (Cabrera, 2018), en concreto, el Estado social de derecho en Colombia, plantea nuevas situaciones y realidades posterior al año 1991, para las que deberá “asegurar el respeto, la garantía y la realización integral de los derechos humanos” (Lozada, 2013), permitiendo así, avanzar en la protección de estos, más aún, en un contexto donde el conflicto armado y el narcotráfico se ven fuertemente recrudecidos. La Constitución de 1991 se presenta como una carta política que reordena algunos problemas estructurales, entre ellos que la actividad del Estado se deberá desarrollar en función de garantizar la dignidad de las personas.

Sumado a lo anterior, la Constitución dispone el capítulo primero para los derechos fundamentales, y añadiendo los acuerdos internacionales para la protección de derechos, constituyen el denominado bloque de constitucionalidad, este bloque será fuente para desglosar el ordenamiento jurídico en los niveles jerárquicamente inferiores a la Constitución, siendo así “la razón sustancial de ese marco generador de derechos, se determina por el respeto a los derechos fundamentales, los constitucionales y aquellos aceptados por la comunidad internacional” (Santofimo, 2017), en concordancia, las leyes, decretos y reglamentos, sin importar cuál sea su contenido o forma, tendrán como principio rector a la dignidad humana.

Recogiendo lo expuesto, la actividad que se desarrolla al interior del Estado social de derecho repercute directamente sobre los ciudadanos, en ese sentido, Santofimo menciona que “la ejecución de las funciones públicas por la administración no puede

entenderse sin una acción directa sobre la esfera jurídica de los asociados, y de la comunidad en general” (Santofimo, 2017). En otras palabras, el resultado de una acción u omisión del Estado colombiano determina unas condiciones relevantes para todos los individuos, por lo tanto, podrá garantizar o lesionar bienes jurídicamente tutelados.

En síntesis, se entiende que la acción del Estado social de derecho busca, en teoría, desarrollar los principios constitucionales donde la dignidad humana será el principio rector de toda la estructura, forma y órganos del Estado. Aun con lo mencionado, también se puede ver que el Estado puede incurrir en daños hacia los asociados, vulnerando los derechos de individuos y comunidades, así, por ejemplo, el tema central de este trabajo: las ejecuciones extrajudiciales, o falsos positivos como mediáticamente se han conocido.

Cabe resaltar además, que la Constitución Política de 1991 no omite la posibilidad de que el Estado pueda tener fallas, falencias, arbitrariedades o extralimitaciones en el ejercicio de su función pública, estructurando así un sistema de responsabilidad por parte del Estado que emana desde la Constitución, algunos autores mencionan que esto “sirvió para que se comenzara a reconocer cada vez más la responsabilidad del Estado por hechos producto del conflicto armado interno colombiano” (Vidal & Molina, 2019), a continuación, se plantea de manera más detallada la forma y funcionamiento de la responsabilidad del Estado.

La Responsabilidad en el Estado Colombiano ¿Cómo Opera?

Como se planteó anteriormente a partir de la Constitución colombiana de 1991, surge un precepto que delimita la responsabilidad del Estado: el artículo 90 determina que, “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (1991). Es decir, cualquier bien jurídicamente tutelado que se lesione en el ejercicio de la función pública del Estado, debe ser reparado.

Esta acepción de responsabilidad reconoce, e introduce dentro de su propósito al principio de la dignidad humana, que como se mencionó en párrafos anteriores, es fuente del Estado social de derecho. Con esto se puede señalar que, constitucionalizar mecanismos para que particulares le exijan al Estado reparación por daños o perjuicios a causa de su ejercicio, va en concordancia con velar por el bienestar general. Con relación a lo anterior, Santofimo indica que “la responsabilidad del Estado que se consagra en la Carta Política colombiana de 1991 viene a reflejar, sin duda alguna, la consolidación del modelo de Estado social de derecho” (2017).

Cabe mencionar, que el origen de este modelo de responsabilidad para el derecho administrativo moderno surge en Francia con el llamado Fallo Blanco de 1873, el cual dispone que “la responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares, por el hecho de las personas que éste emplea para la prestación de un servicio público, no puede regirse por los principios del Código Civil” (Zárate, 2016). Visto de otra forma, con este antecedente se inicia el proceso de estudio y análisis pertinente hacia la responsabilidad estatal, donde se vuelve necesaria una bifurcación a las reglas descritas en el código civil en materia de responsabilidad civil, por ejemplo, el artículo 2341, que menciona la responsabilidad civil por fuera de los contratos celebrados entre particulares.

En Colombia dentro del aspecto constitucional y jurisprudencial, se cuenta con un modelo de responsabilidad del Estado conciso, que ha establecido sus regímenes para los casos en donde la administración se vea comprometida con daños a sus asociados los cuales serán explicados en adelante. Antes de pasar a desarrollar la noción de los regímenes de responsabilidad del Estado y sus títulos de imputación, es necesario aclarar algunos conceptos y elementos doctrinales sobre la responsabilidad. Inicialmente, se deben diferenciar dos regímenes generales sobre los cuales el Estado podría tener responsabilidad: el contractual, que tiene que ver con los términos que se establecen en la contratación del Estado. Y el extracontractual, que responde a eventos o encuentros sociales fuera de la celebración de un contrato con el mismo.

Para este trabajo, se tomará únicamente el régimen de responsabilidad extracontractual, comprendido como “el sometimiento estatal al ordenamiento jurídico por las actuaciones u omisiones que generen un daño a quien no tenía el deber jurídico de soportarlo” (Pastrana, 2018). Se hace alusión, una vez más en que, se conoce la existencia de unas cargas normales que las personas están en el deber jurídico de asumir, pero, cuando la actividad del Estado sobrepasa de manera injusta dichas cargas y estas generan daño, se tiene una responsabilidad fuera de cualquier acuerdo bilateral o contrato, ya que, este será inexistente, más allá del pacto social que asume cada individuo al formar parte de un Estado; por esta razón, se denomina régimen extracontractual.

Ahora, dentro de este régimen se encuentran dos formas o sub-regímenes de atribuir responsabilidad al Estado, el régimen de responsabilidad subjetiva y objetiva. En primera medida y antes de profundizar en ambos regímenes, se deben tener en cuenta los elementos esenciales de la responsabilidad en Colombia que según los autores Vidal y Molina, son necesarios para que produzca responsabilidad por parte del Estado (2019).

De este modo, como primer elemento se requiere que haya una acción por parte del Estado, Yunes sostiene que “para que surja obligación de reparar el daño por la administración, se requiere que ésta haya actuado mediante, actos, hechos, operaciones, vías de hecho, o haya incurrido en omisiones” (2016). Se hace salvedad en, que constantemente el Estado está realizando actos, hechos u operaciones necesarias para su funcionamiento, dentro de este marco de acciones es que puede lesionar o impedir el goce de derechos.

Como segundo elemento se tiene al daño, para algunos autores, este elemento no es suficiente para que se genere la obligación de indemnizar por la responsabilidad del Estado, este deberá ser antijurídico como condición para que se configure responsabilidad (Vidal & Molina, 2019). Esto significa que, la persona que lo sufre no está en el deber legal de soportar dicho daño. Igualmente, Yunes expone que además de ser antijurídico, el daño debe ser cierto, y deberá lesionar un derecho, sus consecuencias se deberán apreciar material y jurídicamente (2016). Debido a que no se trata de un supuesto, o de una presunción de daño, este se evidencia cuando se ha alterado de manera impetuosa el estado normal de los derechos de una persona o su patrimonio.

Condensando lo anterior, Santofimo (2017) menciona que el daño antijurídico es la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades que no es soportable por quien la padece, puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica. Por ejemplo, la actividad de una fábrica que emana gases tóxicos, ubicada en una zona residencial, que genere daños y perjuicios sobre la salud de las personas que habitan en el sector; o también, la mala señalización de una carretera que atraviesa una vereda y se provoque un accidente de tránsito a causa de esto.

Como último elemento, se tiene la relación causal entre el daño y la actividad de la administración, conocido también como el nexo de causalidad, este elemento es imprescindible para que se produzca responsabilidad del Estado. Vidal y Molina, hacen referencia al tema, cuando mencionan que una vez se identifica el daño producto de la acción de la administración, deberá existir una conexión para que el Estado sea responsable (2019).

Redondeando lo mencionado, se tienen como elementos esenciales para la responsabilidad: en primer lugar, la actuación de la administración, en segundo lugar, la existencia de un daño o perjuicio hacia un particular y en tercer lugar, un nexo casual que los vincule. Una vez se conocen los elementos esenciales de la responsabilidad del Estado, ya se puede precisar con detenimiento la acepción de los regímenes de responsabilidad del Estado.

Se destaca que la responsabilidad extracontractual del Estado se compone por dos regímenes. El régimen de responsabilidad subjetiva, también conocido por algunos autores como responsabilidad por culpa, la cual, puede ser una culpa o falla funcional, orgánica o anónima, es decir, atribuible a la administración (Vidal & Molina, 2019). En este régimen, recae sobre el sujeto o la víctima, la demostración de dicha culpa, esta debe probarse, de ahí la denominación de subjetivo.

Por el contrario, la culpa en el régimen de responsabilidad objetiva, no es el elemento central, sino que se funda sobre la obligación de reparar (Vidal & Molina, 2019), simplemente se requiere el daño antijurídico, sin importar que éste no resulte de una culpa o falla funcional como sucede en el régimen subjetivo. Es por eso que se denomina objetivo, pues demostrando el daño antijurídico, ya se genera el deber de responder por parte del Estado.

Sumado a lo anterior, existen ocasiones particulares en donde las circunstancias que llevan al daño son inciertas, sin embargo, Yunes hace hincapié en que, en el régimen objetivo, la administración responde cuando no media una falla de la administración pero el daño es tan importante o la culpa tan difícil de probar que surge la obligación resarcitoria (2016). Aquí se hace alusión a los fines del Estado social de derecho, de modo que, en tanto se salvaguarde la dignidad humana, el Estado deberá responder a los daños que sus asociados no están en el deber de soportar.

Además, estos regímenes contienen a los títulos de imputación sobre la responsabilidad del Estado, si bien puede configurarse un daño producto de la función administrativa, la imputación es el vínculo que pone en evidencia esa relación causal, entre el daño y la víctima (Yunes, 2016). Dicho de otra manera, la imputación permite consolidar que evidentemente el Estado por sus acciones, omisiones o falencias de su deber de cuidado, ha generado un daño.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, los títulos de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado son: Falla del servicio, daño especial y riesgo excepcional (Consejo de Estado, 2015). La siguiente tabla, enuncia el concepto emitido al respecto para cada uno de los títulos de imputación.

Tabla 1. Títulos de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado

Título	Concepto
Falla del servicio	<ul style="list-style-type: none"> - Es el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado. No hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual (Consejo de Estado, 2000). - Presupuestos: i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración (Consejo de Estado, 2015).
Daño especial	<ul style="list-style-type: none"> - La teoría del daño especial, se vale de la igualdad para fundamentar las soluciones que buscan restablecer el equilibrio ante las cargas de la administración en situaciones concretas (Consejo de Estado, 2007). - El desequilibrio de las cargas públicas, la equidad y la solidaridad son sus fundamentos (Consejo de Estado, 2015).
Riesgo excepcional	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando el daño ocurre como consecuencia de la actividad legítima de la administración pública, que comporta un riesgo de naturaleza anormal, o porque en el despliegue de la actividad se crean riesgos que desbordan lo asumible por el perjudicado (Consejo de Estado, 2015).

Fuente: Elaboración propia, a partir del Consejo de Estado (2000, 2007 y 2015).

Condensando la información de este acápite, los títulos de imputación mencionados se ubican dentro los regímenes subjetivo y objetivo, a saber, en la falla del servicio, se deberá demostrar la culpa por parte del sujeto que sufre el daño, Yunes menciona que “en este régimen la noción de falla es a tal punto esencial, que corresponde al actor aportar la prueba de su ocurrencia” (Yunes, 2016), correspondiendo así al régimen subjetivo de responsabilidad. Asimismo, en el daño especial (desequilibrio de las cargas públicas) y el riesgo excepcional (daño anormal), los cuales se fundan sobre el exceso de cargas que una persona puede asumir generando un desequilibrio ante el principio de igualdad de la ley, por esta razón se clasifican dentro del régimen objetivo de responsabilidad.

A modo de conclusión, estos conceptos permiten comprender de manera más abierta cómo opera la responsabilidad del Estado en Colombia, en donde se ha dispuesto dentro de la Constitución y se han nutrido por la jurisprudencia las garantías para preservar y promover el ejercicio de la dignidad humana, es así, que, la responsabilidad se concibe como una de las garantías que permiten a los ciudadanos acudir ante la administración de justicia para demandar al Estado ante los daños que por cualquier circunstancia se produzcan, a partir de la acción de la función administrativa.

En lo que sigue, se hará una revisión de antecedentes judiciales en Colombia y el departamento del Cauca, específicamente en el fenómeno de las ejecuciones

extrajudiciales, o conocidos como “falsos positivos”, a fin de comprender la forma en cómo se aplica la responsabilidad del Estado en estos casos.

Antecedentes judiciales en materia de ejecuciones extrajudiciales, un análisis de lo ocurrido en el departamento del Cauca

Una vez comprendida las figuras de imputación hacia el Estado en materia de responsabilidad por sus actuaciones, en este apartado se revisarán antecedentes que se han recopilado en los casos donde el Estado ha sido responsable, específicamente, en los casos de ejecuciones extrajudiciales. Es importante comprender que “la organización encargada de resolver los asuntos de responsabilidad extracontractual del Estado es la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (Tribunal Administrativo del Cauca, 2017).

La siguiente tabla, expone algunas sentencias judiciales del Tribunal Administrativo del Cauca en donde se condena al Estado por ejecuciones extrajudiciales, observando así, cómo se configura la responsabilidad del Estado ante la práctica en mención:

Tabla 2. Antecedentes judiciales sobre ejecuciones extrajudiciales en el Cauca

Rad. del proceso	Fecha de la sentencia	Magistrado ponente	Demandante(s)	Demandado (s)	Resumen y fecha de los hechos	Condena
19001-33-31-001-2005-11210-1	4 de Octubre del 2012	Carlos Hernando Jaramillo Delgado.	Benilda Iles de Samboni y Otros.	Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.	El 16 de julio del 2003, el señor Manuel Santos Samboni Iles fue detenido por miembros del ejército nacional mientras se encontraba techando su residencia. Posteriormente, fue obligado a usar un camuflado y fue ejecutado extrajudicialmente junto a otras personas por hombres del ejército nacional.	El Tribunal Administrativo del Cauca, estimó que la tasación del pago de la indemnización es colectiva y debe hacerse a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.
19001-23-00-001-2005-00140-01	13 de septiembre de 2012	Carmen Amparo Ponce Delgado	Marco Tulio Sánchez y otros	Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.	4 de febrero de 2004, el señor Arvey Osvaldo Sánchez Campo fue ultimado por hombres del ejército nacional, quienes lo presentaron como miembro del grupo del ELN. No obstante, varios testimonios afirman que la víctima no tenía ningún tipo de conocimiento sobre el manejo de armas.	Los demandados fueron responsables por los daños causados a los demandantes, puesto que, se demostró que la muerte de la víctima se produjo por miembros activos del Ejército Nacional quienes lo ejecutaron en total estado de indefensión.
19001-33-31-004-2009-00499-01	15 de junio de 2017	Gloria Milena Paredes Rojas	Catalino López y Otros	Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.	El 25 de agosto de 2007, el señor Luis Carlos López Hurtado, quien vivía en condiciones de indigencia, fue víctima de un montaje por parte de los uniformados del Ejército Nacional quienes lo hicieron pasar como miembro de un grupo al margen de la ley.	Una medida restaurativa a la entidad accionada y 50 SMLMV a favor del padre de la víctima.
19001-33-31-004-2008-00095-02	06 de julio de 2017	Pedro Javier Bolaños Andrade	Alberto Macías y otros	Nación-Ministerio de Defensa -Ejército Nacional.	El 10 de abril de 2006, el señor Luis Antidio Macías Caicedo, fue apartado a la fuerza de su residencia y después fue ejecutado por miembros del Ejército Nacional que se encontraban vestidos de civil.	Se reconocieron perjuicios morales, daño emergente, lucro cesante e incluso se dispusieron medidas restaurativas, excusas públicas y rectificación de la información para aclarar que Luis Antidio fue víctima de una ejecución extrajudicial.

Fuente: elaboración propia, a partir del Tribunal Administrativo del Cauca (2017).

Sumado a lo anterior, es menester mostrar que existen casos donde el Tribunal Administrativo del Cauca, falló en contra de las víctimas, y la sentencia es llevada a la máxima instancia de la jurisdicción contencioso administrativa, un ejemplo de esto se dio en la Sentencia del Consejo de Estado, con radicado No. 19001-23 31-000-2010-00115-01(56282), que tiene como consejero ponente al Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa; donde expone el caso de un técnico y electricista de Santander de Quilichao llamado Pedro Antonio Infante Largo, quien por motivos laborales, debía desplazarse a diferentes municipios del departamento del Cauca y Valle del Cauca.

En consecuencia, el 17 de diciembre de 2007 se dirigía al corregimiento de Ventura, de Timba, Cauca, y en el camino encontró al señor Yobanino Chocó Ararat varado en la vía, por lo cual, decidió ayudarlo y pasaron la noche en la casa de una cliente del señor Pedro Antonio Infante Largo a quien debía realizarle una reparación de unos electrodomésticos. Al día siguiente, los mencionados señores fueron ejecutados bajo la justificación de que se trataba de dos guerrilleros de las FARC- EP, no obstante, en declaraciones dadas ante la Fiscalía, se manifestaba que tanto Pedro Antonio Infante Largo y Yobanino Chocó Ararat no llevaban armamento y se encontraban en estado de indefensión al momento de ser ejecutados.

Con respecto a los acontecimientos antes mencionados, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca quien manifestó que en la demanda y sus hechos no se encontraba acreditada la responsabilidad del Ejército Nacional. Posteriormente declaró la responsabilidad de la Nación, Ministerio de Defensa y Ejército Nacional por falla en el servicio, lo que produjo la muerte violenta de Pedro Antonio Infante Largo y por ende, la Nación fue condenada a pagar perjuicios morales a los familiares de la víctima.

Así las cosas, se resume que el aparato judicial en su ejercicio y análisis, ha construido jurisprudencia en la que se le ha atribuido a las ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos el título de imputación del régimen subjetivo, conocido como falla del servicio, así lo expone una sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca, donde se menciona que:

Los agentes estatales, en una irregularidad administrativa, faltando a las funciones propias de su cargo, proceden a ejecutar arbitrariamente o extrajudicialmente la vida de sujetos sin justificación valedera, siendo preciso advertir que el Consejo de Estado ha indicado que el título de imputación de falla del servicio, es aplicable aun tratándose de daños causados con ocasión de actividades peligrosas. (2014)

Es necesario realizar un símil entre los conceptos que se le han catalogado a ejecución extrajudicial, y a falso positivo como socialmente se ha reconocido esta práctica en Colombia; si bien, ambos van por la misma línea tienen una relación de género y especie que demarca una mínima diferencia, aun así, estos se pueden someter a un sinónimo.

Con respecto al término ejecución extrajudicial, se debe mencionar que no hay una definición pura, pues esta, es una práctica que se ha realizado en distintos países de Latino América donde los movimientos de la realidad social y política fueron escenario de incidencia y reproducción de este fenómeno, Henderson menciona que se configura una ejecución extrajudicial en el momento en que “cualquier agente estatal priva arbitrariamente de la vida de una o más personas, motivado por un objetivo o finalidad política, y donde normalmente cuenta con la orden, autorización expresa o la colaboración de la institucionalidad estatal para la que sirve” (2006), con ello, se presenta mayor probabilidad para los funcionarios del Estado de establecer condiciones para que una política de seguridad se desarrolle en determinado territorio.

Para comprender el término falso positivo en el contexto colombiano, se debe decir, que este se evidenció como una práctica donde los miembros de las fuerzas armadas, causan muerte a personas desarmadas y ajenas al conflicto armado, pues no son combatientes de ningún actor enfrentado en la contienda interna, ni participan de esta, para después ser mostrados ante la opinión y la institucionalidad como bajas de un grupo armado ilegal en supuestos escenarios de combate (Corte Suprema de Justicia, 2013), en el afán de mostrar resultados positivos, esta práctica se denominó falso positivo.

Condensando lo mencionado, una ejecución extrajudicial es la práctica consistente en la privación de la vida de una persona por parte de agentes del Estado, en donde, quien materialice la práctica “cuenta con el cobijo y la colaboración institucional, tanto para consumir el delito, como para procurarse la impunidad posterior” (Henderson, 2006). Por su parte, el falso positivo, en la práctica no se aleja de la definición anterior, su diferencia radica en los elementos específicos que se le atribuyeron, como la muestra de resultados en bajas positivas de combatientes de la insurgencia a los altos mandos militares, y a partir de ello, “obtener beneficios como permisos, felicitaciones en la hoja de vida o ascensos” (Corte Suprema de Justicia, 2013), asimismo, los medios de comunicación se encargaron de propagar este concepto.

En síntesis, la responsabilidad del Estado por ejecuciones extrajudiciales mediante sentencias que condenan a la Nación, Ministerio de Defensa o Ejército Nacional, entre otros, se convierte en una herramienta que permite reparar víctimas, aplicando medidas restaurativas, actos simbólicos, excusas públicas, esclarecimiento de la verdad e inclusive pago por perjuicios morales, daño emergente y lucro cesante. Se observa entonces que, las ejecuciones extrajudiciales cometidas por las instituciones del Estado, son un fenómeno social que durante años fue silencioso, no obstante, una vez emerge a la luz de la opinión pública, se vuelve evidente la necesidad de realizar actuaciones para afrontar esta práctica, sobre todo, por parte de las víctimas, organizaciones defensoras de Derechos Humanos y la sociedad en general.

La Comisión de La Verdad, menciona en uno de sus informes que, las ejecuciones extrajudiciales son un fenómeno que ha ocurrido incluso desde el año 1978, pero la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha mencionado que es en el año 2008 donde la opinión pública entra en agitación respecto al tema, debido al hallazgo de los cadáveres de 19 jóvenes desaparecidos, presentados por las fuerzas armadas como guerrilleros en combate (Comisión de la Verdad, 2021).

Cabe mencionar que “el fenómeno se dio en determinadas zonas del país que contaban con una baja presencia estatal e institucional” (Delgado, 2014), entre ellos el departamento del Cauca, el cual ha sido históricamente un territorio convulsivo en el marco del conflicto social y armado, puesto que su ubicación geográfica, su diversidad étnica, las condiciones climáticas y productividad de la tierra, lo convirtió en un espacio estratégico y deseado por distintos actores, así, el Cauca se considera “una zona que desde la época de dominio español presenta tensiones, discusiones, debates, que se ven reflejados en el quehacer cotidiano de las personas y de las colectividades” (Tribunal Administrativo del Cauca, 2017).

Consecuencias sociopolíticas y jurídicas de las ejecuciones extrajudiciales.

Con lo expuesto durante el desarrollo de este trabajo, en este punto se puede comprender que la práctica de las ejecuciones extrajudiciales se ha desarrollado bajo la acción imprescindible de agentes del Estado. Además, dentro del proceso cotidiano que Colombia desarrolla como sociedad eventualidades anormales como el fenómeno estudiado, produce efectos en todas las esferas de la sociedad.

Una de las consecuencias, tiene que ver con la afectación de la credibilidad de las instituciones por parte de la ciudadanía, al descubrir la forma en como el Estado a través de sus instituciones y agentes contrariaban las leyes por medio de un discurso retórico de seguridad, que encontraba sustento precisamente en los falsos positivos

presentados por el Ejército Nacional, durante el gobierno de turno para el periodo del año 2002 a 2010. Lo anterior demuestra una debilidad en las instituciones, que se refleja en la omisión al deber de actuar bajo los principios constitucionales, dicha omisión se ve “relacionada con hechos violentos ligados al desarrollo de operaciones militares de gran envergadura y a las ejecuciones extrajudiciales” (Centro Nacional de Memoria Historica, 2018).

La política de gobierno en ese periodo se denominó seguridad democrática, sin embargo “los objetivos primordiales de esta política fueron socavados por múltiples factores que infringían los derechos humanos (“chuzadas”, persecuciones políticas, asesinatos, etc.)” (Delgado, 2014), generando una inestabilidad y poca credibilidad social. Sumado a ello, la institucionalidad ya teniendo en conocimiento la respuesta social e internacional ante el descubrimiento de los falsos positivos, no era consecuente ante el panorama, muestra de ello, es que “la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, inició 1.579 procesos de investigación por ejecuciones extrajudiciales, tan solo el 1 % de los casos fue sentenciado” (Delgado, 2014).

Así mismo, existen muchos casos y procesos que no prosperaron a favor de las víctimas y que dejan en tela de juicio si realmente el Estado se exime de la responsabilidad de reparar y resarcir los daños provocados por sus funcionarios, tal es el caso de la sentencia de radicado No.19001333100320070031702 del Tribunal Administrativo del Cauca, que decide revocar la sentencia del 18 de mayo de 2012, dictada por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán dentro del proceso promovido en ejercicio de la acción de reparación directa, según la apelación por parte de la defensa de la parte demandada (Ejército Nacional) “actuó bajo los parámetros legales de defensa de los intereses colectivos de la región que se encontraba en peligro ante la presencia de delincuencia común, por lo que concluye que no hay elementos de juicio para derivar responsabilidad” (Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, 2014).

Entre otras consecuencias, se debe señalar que las víctimas aún están a la espera de justicia respecto a las eventualidades que el conflicto armado trajo consigo, en términos generales. Esto se podría traducir como un desarrollo de la actividad del Estado en situación de impunidad ante la responsabilidad por sus actuaciones, la CIDH menciona que esta situación “afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH (...) siendo obstáculo para que las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares puedan obtener justicia en Colombia” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013). Siendo socialmente

una secuela que ha prevalecido hasta la actualidad en la forma en cómo se desarrolla el tejido social, en especial en los territorios donde el conflicto se vio recrudecido, ejemplo de ello departamento del Cauca.

De igual modo, encontramos que el Estado además se ve afectado en un detrimento patrimonial del erario público, tan solo en la sentencia de radicado 56282 de 2016 de la Sección Tercera del Consejo de Estado con hechos del año 2007, condena a la nación a pagar una suma total de 900 salarios mínimos mensuales legales vigentes, a sus padres y hermanos por perjuicios morales (Consejo de Estado, 2016). Ahora, la Jurisdicción Especial para la Paz establece que “por lo menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional entre 2002 y 2008” (JEP, 2021), esto significa que si se hace un promedio aritmético a nivel nacional y teniendo como referencia el valor a indemnizar de la sentencia mencionada, el costo para el Estado sería altísimo. Costo que al final, termina siendo asumido por los contribuyentes.

Para finalizar, se hace la salvedad de que, existen muchas otras consecuencias de la oprobiosa práctica de los falsos positivos, que atraviesan distintos ámbitos y que han generado cicatrices tanto para las familias víctimas, la sociedad en general, pero además para la misma legitimidad del Estado en relación con sus asociados. El fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales se visualiza como un capítulo bastante desgarrador para la historia del conflicto armado y social de Colombia. El cual debe llevar a la reflexión sobre el rol del Estado y sus instituciones, como garantes de los derechos fundamentales y humanos, y no como perpetradores de acciones deleznable que minan la confianza nacional e internacional.

Conclusiones

El fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales conocido mediáticamente como falsos positivos, fue una práctica que se desarrolló en el marco de una estructura bastante organizada, en donde algunos organismos y servidores del Estado se vieron directamente comprometidos, dado que estos se sirvieron de la maquinaria estatal para atentar contra las personas a quienes debían proteger. Dentro de la opinión pública existen posturas de distintos actores que aprueban, rechazan o simplemente invisibilizan esta acción por parte del establecimiento. Buena parte del proceso de ocultamiento del fenómeno, tiene que ver con el ánimo de salvaguardar la imagen de instituciones como el Ejército Nacional, que históricamente había sido de las pocas instituciones con buena aprobación social.

Es claro que el aparato judicial ha sido el escenario donde las víctimas depositan el anhelo del esclarecimiento de la verdad y la reparación, sin embargo, es evidente que las instituciones competentes no actúan con la celeridad y profundidad necesaria, en esa vía, el artículo 90 de la Constitución política de 1991 es fundamental para hacer frente a las actuaciones lesivas o que generen daño a la ciudadanía, de este modo, el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han determinado que en los casos donde la responsabilidad se demuestra en ejecuciones extrajudiciales, el título de imputación que se aplica es la falla del servicio, generalmente por parte de las fuerzas militares en dirección del Ministerio de Defensa. Este título corresponde al régimen subjetivo, por ello la carga de la prueba se deposita en las víctimas.

De este modo, la responsabilidad del Estado en el marco de las ejecuciones extrajudiciales ha sido una herramienta que permite poner en conocimiento de las autoridades competentes y la opinión pública la forma en cómo se desarrolló la función del Estado dentro del conflicto armado. Precisando, en el departamento del Cauca, se halló que existen antecedentes judiciales en el periodo del año 2002 hasta 2014 donde se condenó al Estado asumir la responsabilidad extracontractual por este tipo de hechos.

A modo de reflexión, el análisis de la responsabilidad del Estado en fenómenos y eventualidades que el conflicto armado ha dispuesto, llama a la profundización y conocimiento de cuáles han sido las causas estructurales de estos acontecimientos, en aras de la no repetición y la información a las personas del común, la academia debe estar fuertemente comprometida en seguir indagando estos fenómenos.

Referencias bibliográficas

- Cabrera, L. (Abril de 2018). El Significado Real de que Colombia sea un Estado Social de Derecho. DIXI, 20(27). doi:<https://doi.org/10.16925/di.v20i27.2390>
- Centro Nacional de Memoria Historica. (2018). Regiones y Conflicto Armado. . Balance de la Contribución del CNMH al esclarecimiento histórico .
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (31 de Diciembre de 2013). Verdad, Justicia y Reparación. Obtenido de Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>
- Consejo de Estado. (3 de Febrero de 2000). Expediente No. 14.787. Sentencia. Bogota, Colombia .
- Consejo de Estado. (3 de Mayo de 2007). Expediente No. 16.696. Sentencia. Bogota, Colombia.
- Consejo de Estado. (28 de Enero de 2015). Expediente No. 32.912. Sentencia. Bogota, Colombia.

- Consejo de Estado. (10 de Noviembre de 2016). 19001-23 31-000-2010-00115-01(56282). JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (28 de Agosto de 2013). Sentencia de casación 36460. María del Rosario Gonzáles Muñoz. Colombia.
- Cortés, F. (2010). El contrato social liberal: John Locke. *Co-herencia*, 7(13), 99-132. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-58872010000200005#:~:text=%22El%20estado%20de%20naturaleza%20tiene,Locke%2C%201991%3A%206
- Delgado, L. P. (2014). Análisis de los derechos humanos en la política exterior de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez: discrepancia entre las normas y la realidad. *Revista de Análisis Internacional - RAI* (Cesada a partir de 2015), 5(1). Obtenido de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/920>
- Henderson, H. (Enero-Junio de 2006). La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones en América Latina. *IIDH*, 281-298. Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1625/revista-iidh43.pdf>
- Hobbes, T. (2014). *El Leviatan o la materia, forma y poder de una republica ecleastica y civil*. (M. Sanchez, Trad.) Mexico: Fondo de la Cultura Economica.
- ICTJ & DeJuSticia. (Julio de 2019). Corte Interamericana de Derechos Humanos: Recordar y Reparar. Obtenido de Días Gómez, Catalina; Sánchez, Nelson Camilo; Uprimmy Yepes, Rodrigo: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>
- JEP. (18 de Febrero de 2021). COMUNICADO 019 DE 2021. La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos. Bogotá. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- Lozada, C. (2013). *¿Qué es el estado social y democrático de derecho?* Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Pastrana, V. (2018). Analisis del nexo causal en la responsabilidad extracontractual del Estado. *Vis Iuris*, 5(10), 63-83. Obtenido de [https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1163/1183#:~:text=La%20Responsabilidad%20Extracontractual%20del%20Estado%20es%20el%20sometimiento%20estatal%20al,tener%20un%20fundamento%20constitucional%20\(Art.](https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1163/1183#:~:text=La%20Responsabilidad%20Extracontractual%20del%20Estado%20es%20el%20sometimiento%20estatal%20al,tener%20un%20fundamento%20constitucional%20(Art.)
- Rousseau, J.-J. (1999). *El contrato social o principios de derecho politico*. elaleph.com. Obtenido de https://www.secst.cl/upfiles/documentos/01082016_923am_579f698613e3b.pdf
- Santofimo, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Tribunal Administrativo del Cauca. (Diciembre de 2017). El Conflicto Armado en el Departamento del Cauca. Popayán, Cauca, Colombia: Sello Editorial Uniautónoma del Cauca. Obtenido de <https://www.marxists.org/espanol/tematica/guerrilla/colombia/conflicto-armado-en-cauca.pdf>
- Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. (30 de Mayo de 2014). 19001333100320070031702. Carmen Amparo Ponce Delgado.
- Vidal, J., & Molina, C. (2019). Derecho Administrativo (15 ed.). Legis.
- Yunes, D. (2016). Curso de Derecho Administrativo (10 ed.). Bogota: Temis.
- Zárate, A. (Julio-Diciembre de 2016). Editorial. Revista Digital de Derecho Administrativo(16), 3-7. doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n16.01>

7

Capítulo

Factores de riesgo y problemas de salud mental derivados del Covid-19 en el Departamento del Cauca

*Luis Eduardo Ruano Ibarra **

*William Darío Chará Ordóñez ***

Introducción

La salud mental reviste gran interés para la salud pública, en la medida en que los problemas y trastornos mentales no sólo afectan el bienestar individual, sino también el bienestar social, provocando, manteniendo o agravando problemáticas como la delincuencia, el consumo de sustancias psicoactivas - SPA y la violencia. De acuerdo con la OMS (2019) más de un 1.1 mil millones de personas tienen algún tipo de enfermedad mental, sin embargo, no todas las afectaciones emocionales pueden categorizarse como trastorno mental; los cuales se conciben como “un síndrome

* Docente del Programa de Psicología de la Universidad Cooperativa de Colombia - campus Popayán. Asesor académica del Proyecto "Desarrollo de una estrategia de CTeI para la atención primaria de necesidades en salud mental derivadas de la emergencia causada por el Covid-19 en el departamento del Cauca. Correo electrónico: luis.ruanoi@campusucc.edu.co

**Docente del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico william.chara.o@uniautonomo.edu.co

caracterizado por una alteración clínicamente significativa del estado cognitivo, la regulación emocional o el comportamiento de un individuo, que refleja una disfunción de los procesos psicológicos, biológicos o del desarrollo que subyacen en su función mental” (APA, 2017). Los problemas de salud mental (que no necesariamente generan desadaptación) con frecuencia son resueltos por el propio individuo; los trastornos mentales en cambio requieren asistencia y acompañamiento profesional para lograr un adecuado diagnóstico y tratamiento de la enfermedad.

Es importante señalar que no todas las necesidades relacionadas con la salud mental son atendidas en los centros de salud, debido a barreras relacionadas con la disponibilidad, accesibilidad, estructura administrativa y aceptabilidad de los servicios que afectan la cobertura efectiva (Tanahashi, 1978), particularmente de aquellos casos que se consideran leves o de bajo riesgo (Gómez et al., 2022); esto deja un número significativo de personas que afrontan problemas psicológicos sin diagnóstico, tratamiento o seguimiento, las cuales recurren a servicios particulares (fuera del sistema), acceden a tratamientos alternativos (algunos de los cuales pueden carecer de fundamento científico) o continúan su vida sin recibir ningún tipo de atención. Se ha evidenciado que algunas personas nunca consultan, otros consultan una única vez y no regresan, y algunos más sólo asisten a consulta cuándo el padecimiento desborda su capacidad de afrontamiento y afecta significativamente su calidad de vida (García y Ortiz, 2002).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud – OMS (2011) la salud mental es “un estado de bienestar en el cual la persona es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar productiva y fructíferamente y es capaz de hacer una contribución a su comunidad”. Para Galderisi et al., (2015) la salud mental se compone de tres tipos de bienestar: bienestar social, bienestar psicológico y bienestar emocional. El Gobierno de Colombia mediante la Ley 1616 de 2003 define la salud mental como:

Un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad. (Ley 1616 de 2003)

La salud integra múltiples factores que están interrelacionados, y que requieren cierta armonía o equilibrio. Sin embargo, existen factores de riesgo a nivel individual,

familiar y social que dificultan alcanzar el bienestar integral; como la inmadurez y descontrol emocional, el abuso de sustancias, las situaciones familiares disfuncionales, y los entornos marginales sin servicios (Montecinos, 2008) por mencionar algunos.

La mirada sobre la salud mental se intensificó cuándo el 11 de marzo del 2020 la OMS declaró al Covid-19 como pandemia internacional; situación que demandó medidas inmediatas de control por parte de las autoridades para detectar infecciones y prevenir la propagación. En Colombia, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 2020 ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional, el cual se extendió mediante otros decretos durante 1 año, 11 meses y 7 días. Las medidas de distanciamiento físico y aislamiento social fueron efectivas para frenar la propagación del virus, pero generaron consecuencias negativas para la salud mental de los individuos al modificar abruptamente sus hábitos de vida, llevándolos a experimentar sentimientos de miedo, desesperanza e impotencia; desencadenando síntomas de estrés, ansiedad y depresión, aumento del sedentarismo y la violencia de género (Torres-Cantero et al., 2022) y procesos de duelo, los cuales resultaban patológicos en los casos en que los familiares no lograban despedirse de sus seres queridos (Sh C., et al., 2019).

Durante la pandemia por Covid-19, se presentó un aumento en el número de personas con trastornos mentales y se agravó la situación de los pacientes que tenían un trastorno previo (García-Arroyo, 2022). De acuerdo con Ramírez et al., (2020) la pandemia reveló la vulnerabilidad sanitaria y “la crisis del aislacionismo sanitario en un mundo globalizado” (p. 90), dejando en evidencia la sobrecarga laboral en el personal de salud, la falta de equipos adecuados para brindar la atención y el apoyo psicológico insuficiente a pacientes y familiares bajo presión emocional.

Los factores que parecen influir en este incremento global de patologías mentales son la ansiedad y el estrés asociados con el riesgo de infección (...) la soledad, la pérdida masiva de empleo, la pobreza, la información excesiva por parte de los medios de comunicación y la incertidumbre por la evolución de la enfermedad (Torres-Cantero, et al., 2022, p. 10).

Mejía y Ramos (2022) analizaron la prevalencia de trastornos mentales en la población general durante la pandemia, evidenciando la presencia de ansiedad en un 36,4%; depresión 26,6%; estrés, 44,2% y trastorno por estrés postraumático (TEPT), 5,9%. “Las mujeres presentaron con mayor frecuencia, síntomas de ansiedad y depresión, en tanto que los hombres manifestaron en mayoría, síntomas de estrés” (Mejía y Ramos, 2022, p. 72).

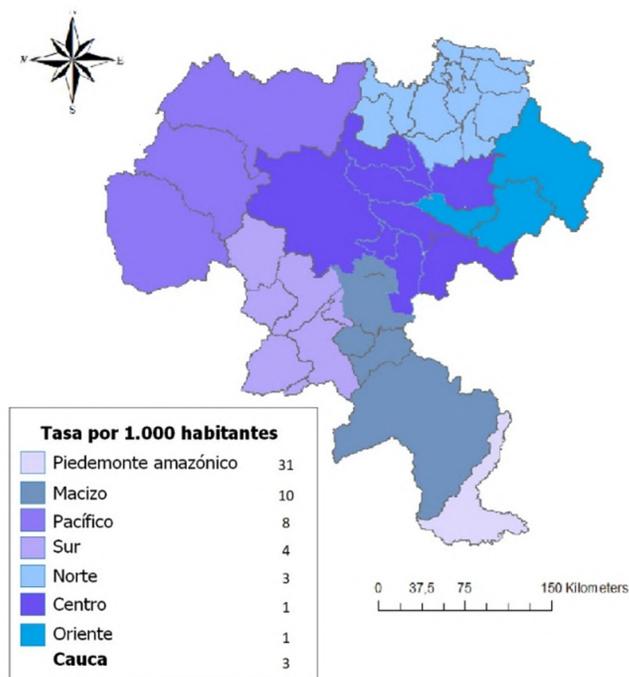
En este panorama, la identificación de factores de riesgo a nivel individual, familiar y social pueden ser un insumo para la reflexión académica, y una guía para la formulación de políticas públicas orientadas a la promoción de la salud mental y la prevención de los trastornos mentales para mejorar la calidad de vida de las personas.

Las afectaciones a la salud mental en el departamento del Cauca

Esta investigación se sustenta en los datos suministrados por profesionales de campo (profesionales en Psicología y Trabajo Social) distribuidos en los 42 municipios del Departamento del Cauca, los cuales recolectaron datos sociodemográficos, así como información sobre factores de riesgo y de protección de los meses de mayo y junio en el marco de su función de “apoyar en el análisis en los datos y caracterización” y la actividad de “identificar factores de riesgo y de protección presentes a nivel individual, familiar y social en la población beneficiaria”.

Considerando el periodo de recolección de información -mayo y junio del 2022- los resultados que aquí se presentan se sustentan en los 5.315 reportes entregados por profesionales en Psicología y Trabajo Social en el marco de las atenciones primarias en salud mental en 38 de los 42 municipios de departamento del Cauca. Del total de casos registrados, al indagar por los factores de riesgo a nivel individual, familiar y social que afectan la salud mental, es de resaltar que, en el departamento del Cauca, la tasa general de personas que sufren afectaciones a su salud mental por alguno de los tres factores de riesgo es de 3 personas por cada 1.000 habitantes, con una expresión focalizada mayoritariamente en contextos rurales (51,2 %).

Mapa 1. Tasa general de personas con problemas relacionados con la salud mental



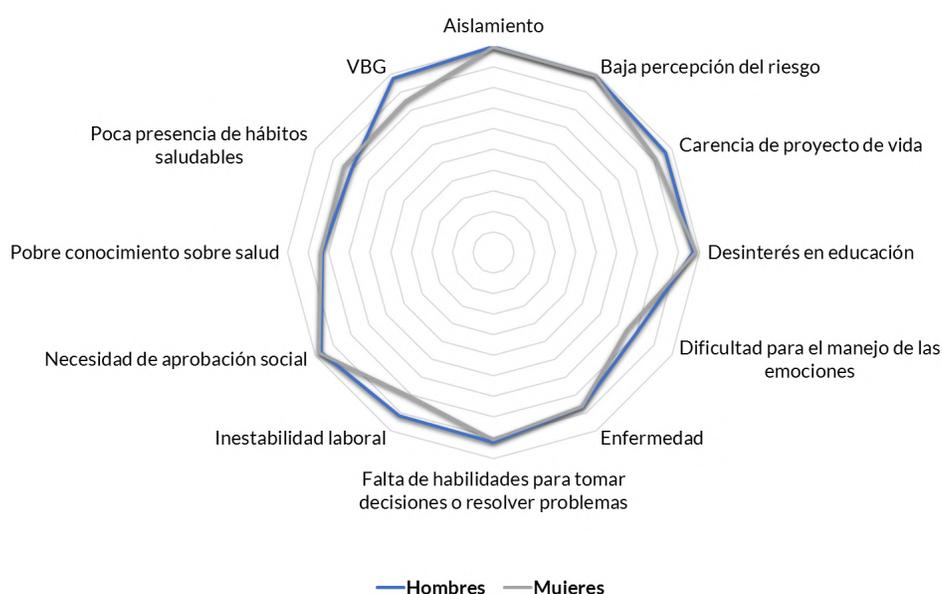
Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

Visto desde las subregiones, es de resaltar que la subregión centro -que incluye Popayán- (1 persona de cada 1.000 habitantes), la subregión norte (3 de cada 1.000 habitantes) y la subregión oriente (1 de cada 1.000 habitantes) tienen una tasa inferior a la departamental. Por su parte, en la subregión pacífico con una tasa de 8 personas por cada 1.000 habitantes, la subregión del macizo con 10 personas por cada 1.000 habitantes y la subregión del piedemonte amazónico con 31 personas, tienen tasas muy por encima de la departamental, lo cual da cuenta de la necesidad de focalizar las intervenciones institucionales en estos municipios en donde, visto de esta manera, los factores de riesgo -y los contextos municipales- tienen una incidencia mayor en la salud mental.

Esto denota que, más allá de las afectaciones a la salud mental propias que evidenció el aislamiento por el Covid-19, factores ligados a los efectos del aislamiento y la enfermedad, las condiciones sociales, económicas y contextuales de cada municipio requieren de una intervención institucional focalizada y con estrategias diferenciales, de seguimiento a los casos intervenidos y articulados a toda la oferta institucional de intervención, toda vez que, la salud mental abarca un complejo y amplio espectro que va más allá de las afectaciones emocionales y los factores de riesgo siguen estando presentes aun cuando los efectos del Covid-19 parecen haberse superado.

Una muestra de lo intrincado que resulta ser el desafío por la intervención a la salud mental tiene que ver con la relación entre los factores de riesgo vistos desde la óptica de los impactos diferenciados entre hombres y mujeres. Para ver esta diferencia, se propone comprender la salud mental como un conglomerado de factores cuya valoración va de 0 a 100 y que, si se acercan al 100, cumplirían con la condición de no afectar la salud mental de la población. De manera gráfica, esta propuesta se presenta a modo de un polígono cuyos lados simétricos representan el ideal de la salud mental. Los resultados obtenidos entre hombres y mujeres se presentan como figuras asimétricas (gris y azul), formadas dentro de la figura simétrica, y denotan el grado de afectación de la salud mental. Entre más alejado es cada lado del polígono asimétrico de la figura ideal, mayor es el grado de afectación.

Figura 1. Factores de riesgo a nivel individual en el Departamento del Cauca

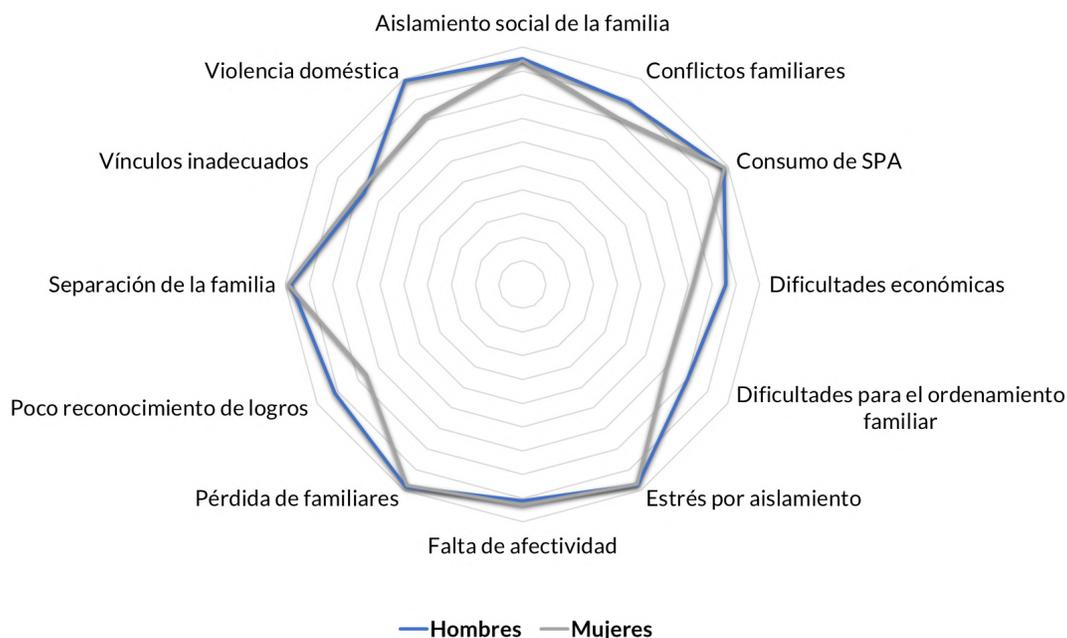


Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

En la Figura 2, se presentan los factores de riesgo individual que afectan la salud mental tanto de hombres como de mujeres. A primera vista, se podría decir que no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres, no obstante, las mínimas variaciones indican las nuevas rutas y escenarios de intervención para atender los problemas que afectan la salud mental. En las mujeres, factores de riesgo la carencia de un proyecto de vida, la inestabilidad laboral y las violencias basadas en género (VBG)

permiten evidenciar las brechas en desigualdad que aún se expresan en un departamento tan diverso como lo es el del Cauca y la necesidad de seguir construyendo, como sociedad, espacios y dinámicas más incluyentes para las mujeres.

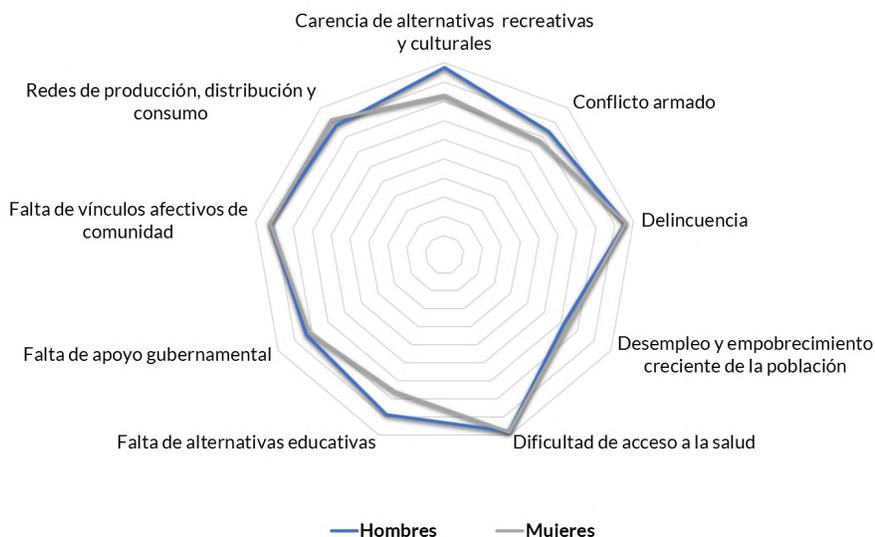
Figura 2. Factores de riesgo a nivel familiar en el Departamento del Cauca



Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

Al indagar por los factores de riesgo familiares, las diferencias vuelven a estar presentes con mayor intensidad en las mujeres. No es que los hombres no estén igual afectados por los mismos factores de riesgo familiar, pero en las mujeres estas situaciones son mucho más acentuadas. Factores como la violencia doméstica, las dificultades económicas y el poco reconocimiento de sus logros, se identificaron como aquellos factores más determinantes en la afectación de la salud mental de las mujeres. Los hombres, por su parte, identificaron como factores determinantes los problemas familiares y los vínculos inadecuados. El reto, en este componente familiar, es la disminución de factores que afectan a la salud mental de las mujeres en esferas de reconocimiento de su trabajo, en mejorar las condiciones económicas de la población y la disminución de las violencias dentro de los hogares.

Figura 3. Factores de riesgo a nivel social en el Departamento del Cauca



Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

En ámbitos sociales, los factores de riesgo tienen menos diferencias marcadas entre los sexos. Salvo por la carencia de alternativas recreativas y la falta de alternativas educativas, que afectan mayoritariamente más a las mujeres, los demás factores de riesgo están presentes de manera indistinta tanto a hombres y mujeres. En este punto, el conflicto armado como factor de riesgo merece una atención especial, toda vez que, su impacto tiende a afectar más a las mujeres. Situaciones como la pérdida de familiares, hijos e hija en la guerra y los impactos psicosociales de los hechos victimizantes, deben ser un tema para intervenir en las estrategias de políticas públicas focalizadas a la superación del conflicto y la salud mental.

Por ciclo de vida (adolescencia, adulto joven, adulto y adulto mayor), los resultados de las afectaciones por riesgos individuales, salvo por la “dificultad para el manejo de las emociones” que afecta mayoritariamente a cada grupo, se presentan de manera diferencial en la población consultada del departamento del Cauca.

Tabla 1. Factores de riesgo a nivel individual por ciclo de vida

Factores de riesgo	Adolescencia	Adulto	Adulto joven	Adulto mayor
Aislamiento	0,0	0,4	0,2	0,5
Baja percepción del riesgo	0,0	1,0	1,6	1,4
Carencia de proyecto de vida	11,7	1,3	4,7	0,2
Desinterés en educación	4,5	1,6	1,4	1,3
Dificultad para el manejo de las emociones	21,0	24,1	25,0	18,9
Enfermedad	10,9	11,9	9,2	24,2
Falta de habilidades para tomar decisiones o resolver problemas	10,9	8,9	11,7	5,1
Inestabilidad laboral	1,3	8,1	5,7	6,1
Necesidad de aprobación social	0,5	3,3	3,3	0,8
Pobre conocimiento sobre salud	14,3	15,7	16,0	21,2
Poca presencia de hábitos saludables	17,0	18,2	16,6	15,9
VBG	8,0	5,5	4,9	4,5

Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

El grupo de integra la población adolescente manifestó que: el pobre conocimiento en salud, poca presencia de hábitos saludables y la carencia de un proyecto de vida, son factores de riesgo a su salud mental. Esto da cuenta de la necesidad de focalizar las acciones en este primer ciclo de vida, en donde las decisiones y el proyecto del curso de la vida es fundamental en la construcción

Por su parte, la población adulta joven y adulta, comparten los factores de riesgo relacionados al pobre conocimiento sobre salud y la falta de habilidades para tomar decisiones o resolver problemas. Aquí, focalizar temas de autocuidado y fomentar estrategias frente a temas de intervención en salud son fundamentales en estos ciclos de vida. Por último, si bien la población adulta mayor comparte los mismos factores de riesgo, el porcentaje tan alto (21,2 %) que manifestó tener un pobre conocimiento sobre salud más que un desafío es un llamado de alerta a los sistemas de intervención en salud. Este ciclo de vida, requiere de estrategias de mayor impacto que permitan el acceso a la información en salud de manera eficiente, práctica y que fomente mayor confianza en los sistemas de salud.

Tabla 2. Factores de riesgo a nivel familiar por ciclo de vida

	Adolescencia	Adulto	Adulto joven	Adulto mayor
Aislamiento social de la familia	3,2	4,4	6,1	10,4
Conflictos familiares	6,3	9,8	14,2	9,7
Consumo de SPA	0,5	1,6	2,7	1,9
Dificultades económicas	19,0	15,4	14,2	14,5
Dificultades para el ordenamiento familiar	27,6	17,4	18,0	15,2
Estrés por aislamiento	3,6	3,4	1,0	2,6
Falta de afectividad	3,6	8,3	10,2	8,6
Pérdida de familiares	3,2	1,9	1,7	2,6
Poco reconocimiento de logros	8,1	11,7	9,2	7,1
Separación de la familia	2,7	1,8	0,7	0,7
Vínculos inadecuados	19,9	21,6	19,3	25,7
Violencia doméstica	2,3	2,8	2,7	1,1

Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

Respecto de los factores de riesgo familiares, los vínculos inadecuados dentro de las relaciones familiares y las dificultades económicas son la generalidad en todos estos grupos poblacionales cuando de ámbitos propios de la familia se les consulta. Sumado a ello, en la adolescencia las dificultades para el ordenamiento familiar son un factor recurrente. En la población adulta joven y adulta, la falta de afectividad y el poco reconocimiento a los logros complejizan la situación; y en la población adulta mayor el aislamiento social se presenta con mayor impacto a la salud mental.

Tabla 3. Factores de riesgo social por ciclo de vida

	Adolescencia	Adulto	Adulto joven	Adulto mayor
Carencia de alternativas recreativas y culturales	1,1	0,8	2,3	6,0
Conflicto armado	20,1	19,5	24,6	20,6
Delincuencia	4,5	3,9	4,8	2,3
Desempleo y empobrecimiento creciente de la población	13,5	29,0	23,3	29,3
Dificultad de acceso a la salud	1,9	1,5	2,1	1,9
Falta de alternativas educativas	11,6	10,3	10,2	8,7
Falta de apoyo gubernamental	17,5	18,4	16,0	20,0
Falta de vínculos afectivos de comunidad	6,6	9,0	6,5	6,8
Redes de producción, distribución y consumo	23,3	7,6	10,2	4,3

Fuente: Motiva tu Bienestar, 2022.

Finalmente, de los factores de riesgo sociales que afectan la salud mental de la población, indistintamente de su grupo de edad, el conflicto armado ocupa el primer lugar en las menciones recolectadas. Sin lugar a duda, las distintas expresiones -nuevas o viejas- heredadas de la larga presencia del conflicto en el departamento del Cauca siguen afectando a la población. No es menor el hecho que, en el Departamento, actores armados ilegales, las redes de narcotráfico y la criminalidad aún persisten en los territorios. Por grupo de edad, la población adolescente, además del conflicto armado, reconoce que las redes de producción, distribución y consumo de sustancias psicoactivas son una causa latente de afectación a la salud mental. Por su parte, a la población de adultos jóvenes, adultos y adultos mayores, las principales afectaciones se relacionan con el desempleo y la percepción de una débil red de apoyo gubernamental.

Conclusiones

El retorno a las actividades cotidianas en Colombia por parte de las personas después de casi dos años de severas medidas de control significó una transición del Aislamiento Preventivo Obligatorio al Aislamiento Selectivo con distanciamiento y responsabilidad individual, impulsado por la vacunación total de 34,6 millones de personas, un 71,5 % de la población nacional (Our World in Data, 2022). A pesar de los esfuerzos, no ha sido posible superar todas las secuelas físicas y psicológicas de la enfermedad. Escobar et al., (2021) consideran que el gobierno nacional puede mejorar la salud de la población implementando programas y proyectos para ampliar los servicios de salud mental “pensando en el bienestar emocional de las personas y previniendo así la presencia de enfermedad mental, siendo fundamental garantizar el debido tratamiento”. (p,63)

La primera conclusión que devela el estudio es la tasa de personas que sufren algún tipo de afectación a la salud mental: 3 de cada 1.000 habitantes. Este dato no es menor, ya que evidencia la necesidad de, primero, ampliar el concepto que salud mental solo se vincula a las afectaciones psicológicas ya que la salud mental también se asocia a los factores familiares y sociales que. El segundo, la necesidad de seguir focalizando las intervenciones institucionales para la atención de la salud mental con énfasis en las condiciones contextuales de los territorios del departamento del Cauca.

La segunda conclusión apunta a revisar las particularidades de cada factor de riesgo de manera detallada, toda vez que, vistos desde las diferencias que imprime la desigualdad de género y el ciclo de vida de la población, los factores de riesgo afectan de manera diferencial. En ese sentido, de los factores de riesgo individual se puede colegir los aspectos relacionados al manejo de situaciones problemáticas, la necesidad

de fortalecer los proyectos de vida de la población y fomentar las estrategias de afrontamiento ante situaciones adversas, son temas para intervenir, en especial, porque afectan con mayor intensidad a las mujeres rurales, y porque se expresan en mayor medida en poblaciones que se ubican en un ciclo vital entre la adolescencia y la adultez mayor.

Por su parte, de los factores familiares identificados las pautas de crianza, carencia de recursos económicos y la afectividad familiar son tres temas de importancia para las futuras intervenciones institucionales hacia la salud mental. En estos casos, son los adultos jóvenes y adultos, el grupo poblacional con mayor prevalencia a sufrir de estos factores de riesgo. Por último, de los factores de riesgo social, el conflicto armado y su expresión en los territorios, las redes de producción, distribución y consumo de sustancias psicoactivas y la percepción de una débil intervención gubernamental a problemas económicos y de salud, son aquellas situaciones que más aquejan a la población.

La tercera y última conclusión está relacionada a la necesidad de plantear futuras intervenciones institucionales con énfasis en una lectura, más completa, que permita ampliar de los factores de riesgo que afectan a la salud mental. Lo anterior, no con ánimos de transformar el ya importante avance en los diagnósticos, las rutas de atención y los procesos de orientación psicológica, sino, de invitar a una discusión -no finalizada- de la importancia de proponer desde los territorios, sus contextos y considerando a los enfoques de género e intergeneracional como herramientas de focalización, las líneas de acción de una política pública integral que genere procesos de atención a la salud mental de manera más focalizada y que propendan, en ese mismo sentido, por la eficiente articulación de la acción y oferta gubernamental y procura de mejorar la calidad de vida de la población del departamento del Cauca.

Referencias bibliográficas

- American Psychiatric Association. 2017. Suplemento del 'Manual diagnóstico y estadístico de trastornos mentales', 5a ed. https://dsm.psychiatryonline.org/pb-assets/dsm/update/Spanish_DSM5Update2016.pdf
- Detels, R., Gulliford, M., Adbool, Q. & Chuan, C. (2015). Oxford Textbook of Global Public Health (6th). Oxford University Press.
- Escobar, G. L. B., Franco, A. Y. G., Morales, V. P., & García, L. J. R. (2021). Salud mental: Experiencias significativas desde la práctica clínica en el Centro de Atención Psicológica (CAP) Sede Armenia. Hilo Analítico, 7(12). <https://revistas.uan.edu.co/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Frevistas.uan.edu.co>

- Galderisi S, Heinz A, Kastrup M, Beezhold J, Sartorius N. (2015). Toward a new definition of mental health. *World Psychiatry*,14(2):231-3
- García-Arroyo, J. (2022). Salud mental y Covid-19: una meta-revisión de investigaciones y evidencias. *INVESTIGATIO*, (17), 4-18.
- García, M. B., & Ortiz, L. A. (2002). Ausencias en las primeras consultas de un centro de salud mental: un estudio controlado. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, (83), 27-36. https://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S0211-57352002000300003&script=sci_arttext&tlng=en
- Gibbs, G. (2013). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa* (Vol. 6). Ediciones Morata.
- Gómez, L., Monreal, L. A., Santiago, R. V., Russell, M. R., García, C. I. A., & Botero, M. A. (2022). Barreras para la atención de las conductas suicidas en Ciudad de México: experiencias del personal de salud en el primer nivel de atención. *Facultad Nacional de Salud Pública: El escenario para la salud pública desde la ciencia*, 40(1), 4.
- López-León S, Wegman-Ostrosky T, Perelman C, et al. (2021). More than 50 longterm effects of COVID-19: a systematic review and meta-analysis. *Sci Rep*.11:16144.
- Mejía-Zambrano, H., & Ramos-Calsín, L. (2022). Prevalencia de los principales trastornos mentales durante la pandemia por COVID-19. *Revista de Neuro-Psiquiatría*, 85(1), 72-82.
- Montecinos, G. (2008). *Salud Mental: Factores de riesgo y resiliencia*. https://www.u-cursos.cl/medicina/2011/1/MPSIQUI5/2/material_docente/bajar?id_material=341501
- OMS (2019). *Trastornos mentales*. Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders>
- Our World in Data (2022). <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=COL>
- Ramírez, F. B., Misol, R. C., Alonso, M. D. C. F., & Tizón, J. L. (2021). Pandemia de la COVID-19 y salud mental: reflexiones iniciales desde la atención primaria de salud española. *Atención primaria*, 53(1), 89-101.
- Rolf, J., Masten, A., Cicchetti, D., Neuchterlein, K. & Weintraub, S. (1992). *Risk and protective factors in the development of psychopathology*. Cambridge University Press.
- Sh C, Yi C, Cm R. Mental health strategies to combat the psychological impact of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) beyond paranoia and panic. *Ann Acad Med Singap*. 2020; 49(3): 155-160.
- Tanahashi T. (1978). Health service coverage and its evaluation. *Bull World Health Organ*. 56(2): 295-303.
- Torres-Cantero, A. M., León, E. E. Á., Morán-Sánchez, I., Campillo, I. S. L., Morell, E. B., Pereña, M. H., & Martínez-Morata, I. (2022). El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la salud. *Informe SESPAS 2022*. *Gaceta Sanitaria*, 36, S4-S12.

World Health Organization (2021). A clinical case definition of postCOVID-19 condition by a Delphi consensus. 2021. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Post_COVID-19_condition-Clinical_case_definition-2021.1

8

Capítulo

El flagelo del trabajo infantil de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia y el Cauca desde el 2019 al 2021

*Elizabeth Constanza Quiñones Morales **

*Javier Humberto Palacios Velasco ***

*Bárbara González Medina ****

*Angélica María Anichiarico González *****

Introducción

A los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el ámbito internacional se les ha reconocido la protección contra la explotación laboral a través de instrumentos internacionales sobre derechos humanos como es el Convenio 182 de la OIT (ONU, Convenio 182,1999). En ese sentido, Colombia ha establecido un marco normativo nacional que se sustenta en la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, lo

* Estudiante de décimo semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Colombia). Correo electrónico: elizabeth.quinones.m.v@uniautonomo.edu.co

** Estudiante de décimo semestre del programa de Derecho, de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Colombia). Correo electrónico: javier.palacios.v@uniautonomo.edu.co

*** Abogada por la Universidad Icesi y politóloga de la Universidad del Cauca (Colombia). Doctoranda por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado y Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8506-8044>.

**** Abogada por la Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia). Doctora y Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1704-1485>.

cual implica que la sociedad, la familia y el Estado propendan por eliminar toda forma de explotación laboral infantil según los numerales 12 y 13 de la ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia [CIA] acorde al artículo 44 constitucional.

Según el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) en Colombia existe “un (1) millón 38 mil niñas, niños y adolescentes en condiciones de explotación laboral” (ICBF, 2020, párr. 3), convirtiéndose en un flagelo que pernocta dentro de la sociedad lo cual evita el goce de los derechos por parte de los menores (Aguilar, et al., 2017).

Es por lo anterior que este trabajo se realiza con la motivación de indagar sobre ¿Cuál es la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia y el Cauca, en cuánto al trabajo infantil y su prohibición en los numerales 12 y 13 del artículo 20 de la ley 1098 de 2006?

Para abordarlo, el alcance del trabajo es descriptivo por lo que la metodología usada en el desarrollo del presente capítulo es la revisión documental. Con el fin de responder a la pregunta propuesta se propone la revisión de datos provenientes del Observatorio laboral de la Universidad del Rosario (LaboUR), también datos oficiales del Departamento Nacional de Planeación (DANE) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) seccional Cauca, información sobre la situación de los NNA en relación con las condiciones de trabajo en el periodo comprendido del 2019 al 2021.

Igualmente, este capítulo comprende la revisión dogmática que regula el trabajo infantil, la cual se inscribe en el marco jurídico de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) y comprende normas internacionales, la Constitución Política de Colombia como norma superior colombiana y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por ende, el presente capítulo se divide en las siguientes partes, en primer lugar, una descripción del marco jurídico que protege a los NNA de las peores formas de trabajo en Colombia (en el marco normativo internacional, constitucional y de la ley 1098 de 2006); en segundo lugar, una revisión de la situación de los NNA en Colombia en relación con el trabajo infantil a partir de la información oficial del DANE y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), así como información analizada del Observatorio de la Universidad del Rosario. Finalmente se presentarán unas breves conclusiones.

Marco jurídico de protección de los niños, niñas y adolescentes en materia de trabajo infantil

Instrumentos Internacionales sobre trabajo infantil

El marco internacional de protección de los derechos de los NNA frente al trabajo infantil se encuentra sostenido sobre la base del Convenio 138 sobre la “Edad Mínima de Admisión de Empleo” de 1973, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Declaración de Copenhague de 1995, y el Convenio 182 sobre la “Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación” (OIT, Convenio 182, Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999).

Estos instrumentos definen a los NNA y se estructura la regulación y alcance del trabajo infantil. Se tiene entonces que, según la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) “se entiende por niño a todo ser humano desde su nacimiento hasta los 18 años, salvo que haya alcanzado antes la mayoría de edad” (ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, Resolución 44/25, 1989, art 1).

Una vez definidos los/las sujetos de protección, la categoría principal de análisis se centra en la noción de trabajo infantil, definida como todo trabajo que limita el potencial y vida digna de los niños y niñas, constituyéndose como perjudicial para el desarrollo físico y psicológico de los menores, al impedirles el desarrollo integral (OIT, s/f).

Bajo este entendido, a nivel internacional se han adoptado varios instrumentos que protegen a los NNA de las peores formas de trabajo y regulan el trabajo infantil, como la Declaración de los Derechos del Niño, en donde el artículo 32 contempla que los Estados Parte deben fijar edades mínimas para trabajar, regular los horarios y condiciones para trabajar, además están obligados a la adopción de medidas sancionatorias por el incumplimiento de estas exigencias (ONU, Resolución 44/25 de 1989, art. 32).

Todo lo descrito está en concordancia con el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, donde se tiene como objetivo la abolición efectiva del trabajo infantil relacionada con toda actividad peligrosa que ponga en riesgo la salud, la seguridad o la moralidad de los niños y niñas, o de aquel trabajo infantil que llegue a interferir con la educación obligatoria. Este Convenio ordena a los Estados que lo ratificaron a velar por los derechos de los NNA para que acorde a su edad desempeñen actividades en horario diurno y no en jornada nocturna. Asimismo, establece que la

edad mínima depende de la actividad a desarrollar, pero en todo caso “no deberá ser inferior a 15 años” (OIT, Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973, arts. 1-3).

Sin embargo, este convenio 183 va en articulación con la Recomendación número 146 de 1973 de la OIT, la cual dispone que las leyes, planes y políticas nacionales deben procurar la disminución de la pobreza y la promoción de trabajos decentes para los adultos con el fin de que estos no acudan al trabajo infantil. También recomienda para los niños, niñas y adolescentes, “la educación obligatoria y gratuita”, así como “la adopción de edades mínimas de los menores en actividades de trabajo” (OIT, Recomendación sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973, núm. 146, párr. 3-20).

Otro instrumento que protege a los NNA es el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (Convenio 182 de 1999), en él se exhorta a las entidades del orden nacional que lo ratificaron a que designen una autoridad competente para que localicen los sectores en donde se están empleando prácticas denominadas como “peores formas de trabajo infantil” a menores de edad. Además, impulsa a las entidades a que presten asistencia en la inserción social y educativa de los niños involucrados en estas actividades laborales (OIT, Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999, art 4-6).

Para el Convenio 182 las peores formas de trabajo infantil son las siguientes,

- (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. (OIT, Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999, art 3)

También se tiene que desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha implementado un Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil, en

donde los Estados miembros son beneficiados con ayudas para la “implementación de las medidas necesarias para eliminar estas peores formas de trabajo” (OIT, Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999, arts. 2 -8).

De igual forma se cuenta con el Convenio sobre el Trabajo Nocturno de los Menores en la Industria, el cual, por regla general, prohíbe emplear durante toda la noche a menores de 18 años en empresas industriales (OIT, Convenio 006 sobre el Trabajo Nocturno de los Menores, 1919).

Todos estos convenios van muy relacionados con la ratificación de los derechos de infancia que están estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la cual insta a los gobiernos a tomar medidas legislativas, administrativas, educativas y sociales con el fin de proteger a los menores en la cobertura de salud, seguridad social, educación y cultura (ONU, Resolución 44/25 Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Marco legislativo nacional

En el marco constitucional y por bloque de constitucionalidad (artículos 93 y 94 de la Constitución Política de Colombia), el Estado colombiano adopta las normas de derechos humanos que protegen a los NNA, lo cual implica que se conviertan en normas de validez constitucional y con fuerza vinculante (Corte Constitucional, sentencia C-170 de 2004).

Es así como los derechos de los NNA se encuentran detallados dentro del artículo 44 constitucional, los cuales se encuentran alineados con los Convenios y Tratados internacionales que protegen los derechos de los menores. En este orden, se encuentra el derecho a la vida como derecho preferente, el derecho a la salud y a la seguridad social, a la alimentación adecuada, al nombre y a la nacionalidad, a la familia, la protección y la educación, la cultura, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a recrearse, entre otros (Marín, 2010).

Haciendo este recorrido normativo, este marco constitucional contempla la Ley 12 de 1991, donde se integra al marco jurídico interno la Convención sobre los Derechos del Niño, lo cual implica el derecho de protección sobre cualquier trabajo que ponga en riesgo la integridad de los menores. Se garantiza entonces la protección sobre las edades mínimas de los menores para el ejercicio de actividades productivas, así como la protección relacionada con los horarios permitidos para el ejercicio de estas actividades (Congreso de la República, Ley 12, 1991, art. 32).

En el mismo sentido, la ley 515 de 1999 introdujo al marco normativo interno, el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima

de admisión de empleo. Esta ley plantea que la edad mínima para el trabajo infantil es de quince años, además establece que la admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, no será inferior a dieciocho años (Congreso de la República, Ley 515, 1999, arts. 2 y 3).

En concordancia se ha adoptado el Decreto 882 de 2001, en su artículo 2 consagra que el Estado Colombiano al ratificar el Convenio 138 de la OIT, estará en la obligación de indicar mediante documento escrito anexo a la ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo de los menores dentro del territorio. Aunado a lo anterior, este artículo en su numeral tercero, dispone que, en ningún caso, la edad mínima permitida para el ejercicio laboral de los menores podrá ser inferior a los 15 años, siendo esta la edad donde termina la obligación escolar de los NNA. Sin embargo, se plantea dentro de su numeral 4, que se podrá disponer una edad mínima de 14 años en la medida de que los instrumentos económicos y de educación dentro del Estado no sean suficientemente desarrollados (Presidencia de la República, Decreto 882, 2001, art. 2).

Por su parte, la Ley 704 de 2001, ratifica en Colombia el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas del trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, con fines de evitar el uso de los menores en labores que pongan en riesgo su integridad, procurando el ejercicio de los protocolos para la acción inmediata por parte del Gobierno Nacional en búsqueda de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil que se puedan observar dentro del territorio (Congreso de la República, Ley 704, 2001).

En ese orden de ideas, el Estado colombiano mediante la Ley 747 de 2002 dispone la protección a los menores de 18 años en tanto tipifica la trata de personas y las actividades ilícitas, así como las causales de agravación de estos tipos penales (Congreso de la República, Ley 747, 2002, arts. 1 y 2).

Dentro de este marco normativo, la principal norma colombiana que protege los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es el Código de Infancia y Adolescencia, ley 1098 de 2006. Este código tiene como fin esencial la protección integral de los NNA de manera irrenunciable y preferente bajo “el principio de interés superior constitucional” (Congreso de la República, Ley 1098, 2006, art.1).

Según esta norma se define por niños y niñas a quienes tengan entre “0 y 12 años”, y adolescentes entre los “12 a 18 años” (Congreso de Colombia, Ley 1098, 2006, art. 3), poniendo como garantes de estos derechos al Estado y la sociedad como “principales gestores de una cultura de protección de la niñez” (Congreso de Colombia, Ley 1098,

2006). Tomando esto en consideración, esta norma en sus numerales 12 y 13 del artículo 20, establece la protección contra aquel trabajo que por su naturaleza o condiciones altere la salud, la integridad y seguridad o lleve a obstaculizar la educación de los menores; siendo consecuentes con lo referido en el Convenio 182 de la OIT que señala la protección contra las peores formas de trabajo infantil.

En concordancia a estas normas, el Ministerio del Trabajo señala que estas peores formas son la explotación sexual comercial, vinculación a grupos armados ilegales, la participación en actividades peligrosas, ilegales, relativas al narcotráfico o riesgosas, prohibidas para ser realizadas por los NNA (Ministerio del Trabajo, s/f.).

Debido a lo estipulado, el Código de Infancia y Adolescencia, en su artículo 35, dispone que la edad mínima para que los menores puedan ejercer actividades laborales son los 15 años en adelante. Sin embargo, se debe tener en cuenta que para que los adolescentes en edades entre los 15 y 17 años puedan trabajar, deben contar con la autorización del Inspector de Trabajo o por el ente territorial local (Ley 1098, 2006, art.35).

Entre ese análisis, sale a colación el artículo 113 del Código de Infancia y Adolescencia que indica las reglas que debe seguir el inspector de trabajo, a falta de éste, el comisario de familia o el alcalde municipal, para autorizar por escrito el permiso de trabajo de un adolescente. Tal permiso se expide a solicitud de los padres, representante legal o del defensor de familia, quien en sus labores de cuidado y protección concibe el mejor camino para el desarrollo de los NNA.

Ahora bien, en relación con el artículo 117 del Código de Infancia y Adolescencia, se expide la Resolución 1796 de 2018, que tiene por objeto actualizar la clasificación de actividades de acuerdo con el nivel de peligro y nocividad para los menores de 18 años que trabajan, disposición basada en el literal d, artículo 3 del Convenio 182 de la OIT.

En cuanto a la Ley 1878 de 2018, que modifica el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia, busca verificar las garantías de los derechos de los NNA cuando se presume su afectación o se evidencie una presunta amenaza, indicando además el protocolo a desarrollar de forma inmediata dentro del marco del restablecimiento de derechos de los menores (Congreso de la República, Ley 1878, 2018, art. 1-13).

Lo descrito se ve reflejado en mecanismos como la política pública nacional que busca la erradicación del trabajo infantil en Colombia mediante el Decreto 859 de 1995 por el cual se adopta medidas para evitar y eliminar el trabajo infantil, y para la protección del menor trabajador titular de derechos y a su familia, es así como se instituye “el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador (CIETI)” (ICBF, 2017, p. 19).

Todo lo anterior, constituye el marco de referencia jurídica a tener en cuenta para establecer los/las sujetos de protección y garantes de los derechos de los NNA en Colombia.

Interpretación Constitucional sobre el Trabajo Infantil

El desarrollo jurisprudencial tendiente a la protección de los NNA en Colombia y a la regulación del trabajo infantil, consiste en una serie de interpretaciones en cuanto a los Convenios internacionales ratificados y la norma constitucional, definiendo y señalando el alcance del trabajo infantil en el país, diferenciándolo de “labores infantiles” y la meta de su erradicación.

Asimismo, precisa sobre las edades de prohibición de los niños y niñas para la realización de actividades productivas, así como de las condiciones en las que los menores pueden realizarlos. También define acerca de la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, al igual que se ha pronunciado sobre las autorizaciones especiales para los adolescentes dadas las circunstancias económicas, sociales y culturales del contexto nacional, y la consideración de ciertas condiciones para el desarrollo de trabajos por niños y niñas entre los 15 y 18 años.

Para empezar, la jurisprudencia constitucional ratifica disposiciones que contienen los derechos de los NNA en relación con el trabajo infantil, la disposición fundamental relacionada es el artículo 44 constitucional debido a que, en relación con ella, se reconoce el carácter fundamental de los derechos de los niños y niñas, estableciéndose la nueva categoría de sujeto constitucional de especial protección, significando el deber de aplicar la regla pro infans. Lo anterior implica que los NNA se les debe dar medidas de amparo y defensa, traducidas en las condiciones o exigencias que debe implementar el estado colombiano para permitir el trabajo de los menores (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004).

También se encuentra las disposiciones del artículo 45 y 67 de orden superior (Constitución Política, 1991) que exponen la protección y reconocimiento del derecho de los adolescentes a la educación y al progreso de la juventud, asimilando a los adolescentes como niños en periodo de escolaridad según su sentido garantista y proteccionista de la Corte Constitucional, al considerar niño a toda persona menor de 18 años (Corte Constitucional, Sentencia C - 740 de 2008) . Asimismo, el artículo 67 constitucional garantiza la educación obligatoria entre los cinco y quince años, y su gratuidad en las instituciones educativas del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004).

Con base en estas disposiciones, principalmente desde la regulación de la edad mínima para el ingreso a la vida productiva, la jurisprudencia constitucional reconoce la propensión por abolir el trabajo infantil a partir de las normas constitucionales, tratados y convenios internacionales, debido a lo que implica el trabajo infantil en la vida de los menores (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004, Sentencia T-108 de 2001 y Sentencia T-680 de 2017).

Aún con el reconocimiento de la proscripción del trabajo infantil, la realidad del país obliga a que desde las normas de orden superior se regule la prestación laboral de los menores, determinando para ello un conjunto de condiciones tendientes a defenderlos (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004).

Lo anterior significa que las disposiciones de los tratados internacionales que protegen los derechos de los niños y niñas constituyen mínimos que deben tener en cuenta los estados parte, sobre los cuales se completa una regulación jurídica más amplia e integral, que en el caso colombiano implica consideraciones de orden social, económico y cultural de los contextos en donde están inmersos los menores, lo que se conoce como “el principio de maximización de la esfera protegida por las normas constitucionales” (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004).

Bajo esta línea argumentativa y con base en las sentencias C-170 de 2004, T-546 de 2013 y C - 250 de 2019, algunos de los parámetros dictados por la jurisprudencia constitucional en relación con el trabajo infantil son los siguientes: en primer lugar, hay que distinguir entre trabajo infantil y “labores infantiles”. Al respecto la Corte Constitucional precisa la diferencia entre actividades laborales y las tareas de la casa o deberes escolares (labores infantiles), estos últimos deben constituir cargas ligeras y acordes al buen desarrollo de los niños y niñas, lo que significa que no pueden convertirse en actividades para la explotación laboral o de mendicidad (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004)

En segundo lugar, todo niño y niña en edad de escolaridad obligatoria que es entre los 5 y 15 años no deben ejercer actividades o labores productivas. Esto implica que los menores no pueden ingresar al mundo laboral si no han cumplido la obligación escolar, es así como el trabajo infantil no puede oponerse al proceso de educación de los niños y niñas, a su recreación y deporte, tal como lo dispone el artículo 67 constitucional en concordancia con el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 2.3 del Convenio No. 138 sobre la edad mínima (Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2004). Lo anterior, está en consonancia con la obligación del Estado social de derecho de garantizar el acceso gratuito a la educación, derecho que es fundamental, tal como lo dispone la sentencia C-376 de 2010 .

En tercer lugar, los niños y niñas mayores de 15 años pueden ingresar al mundo laboral bajo ciertas condiciones: No pueden realizar trabajos que constituyan explotación laboral o económica, ni trabajos riesgosos, ni que comprendan peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, conforme al Convenio sobre los Derechos del Niño y a la ley 12 de 1991, se requiere formalmente de la flexibilidad laboral, lo que implica regulación de condiciones y horarios laborales apropiados para aquellos que cuenten con autorización de la autoridad competente (Corte Constitucional, Sentencia T-546 de 2013).

Para lograr ese permiso se requiere de la evaluación y autorización escrita del inspector del trabajo o de la primera autoridad local a solicitud de los padres, en ausencia de éstos, por medio de solicitud del defensor de familia (Corte Constitucional, Sentencia T-546 de 2013 y Sentencia C-170 de 2004). Esto implica tomar en consideración que:

- b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas: ' 1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde. 2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche. (Congreso de Colombia, Ley 2101, 2021, art. 2)

Asimismo, en adolescentes embarazadas a partir del séptimo mes de gestación y en el transcurso de la lactancia, la jornada no debe ser superior a 4 horas diarias, sin reducción del sueldo y prestaciones sociales (Corte Constitucional, Sentencia C - 250 de 2019, Sentencia T - 546 de 2013, y Sentencia C-170 de 2004)

Ahora bien, el permiso del trabajo a los adolescentes, conforme el artículo 35 del Código de Infancia y Adolescencia, de manera excepcional permite que los menores de 15 años pueden trabajar si tienen la autorización de la inspección de trabajo o del ente territorial, en todo caso para el desarrollo de actividades remuneradas sean artísticas, culturales, recreativas y deportivas, tal permiso no puede exceder las 14 horas semanales (Corte Constitucional, Sentencia T - 546 de 2013).

En ese sentido, para que el adolescente pueda trabajar debe concurrir los requisitos del artículo 133 del Código de Infancia y Adolescencia, con autorización escrita del inspector de trabajo expida la autorización sea porque los padres, el representante legal o el defensor de familia, lo solicitaron, a falta del inspector, la

autorización puede ser emitida por el comisario de familia o el alcalde municipal. Tal autorización queda condicionada al cumplimiento de varias reglas expuestas en el artículo 113.

Por último, la Corte enfatiza que debe erradicarse toda forma de trabajo infantil que niegue la posibilidad de que los niños terminen su escolaridad, o que de igual forma termine por limitar su nivel académico “salvo que, en un ejercicio concreto de ponderación, se demuestre que impedirlo vulneraría gravemente la supervivencia del niño”. (Corte Constitucional, Sentencia T- 546 de 2013, p.1). En todo caso se debe evitar que los NNA sean expuestos a una posible explotación laboral, económica o la participación en trabajos que generen un alto riesgo (Corte Constitucional, Sentencia T- 546 de 2013).

El trabajo infantil de los niños, niñas y adolescentes en Colombia y en el Cauca

Como se puede evidenciar en los acápites previos, Colombia cuenta con una regulación jurídica para la protección de los niños y niñas en situaciones de trabajo infantil. Sin embargo, las realidades de los NNA en el país no son tan garantistas para la materialización de estas disposiciones normativas.

Teniendo en cuenta información proveniente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y del Observatorio laboral de la Universidad del Rosario LaboUR, se logra evidenciar las vulneraciones de los niños y niñas colombianos al realizar actividades de trabajo.

En el boletín técnico de la gran encuesta integrada de hogares “Módulo trabajo infantil (GEIH-MTI)” (2022) del DANE y que corresponde al periodo de octubre a diciembre de 2020, se ha podido establecer que:

Para el trimestre octubre - diciembre 2021, en el total nacional, las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de personas de 5 a 17 años ocupadas fueron Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (45,6%) y Comercio y reparación de vehículos (18,4%). En el total nacional, las ramas que más contribuyeron negativamente a la variación de la población de 5 a 17 años que trabaja fueron: Comercio y reparación de vehículos y Alojamiento y servicios de comida que en conjunto restaron 4,5 puntos porcentuales. (ICBF, 2021, p. 10)

Hay que resaltar que todos estos trabajos referidos demandan esfuerzo físico considerable lo que hace presumir la afectación física y tal vez moral de los niños y niñas.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE (2022) con referencia a la Tasa de trabajo infantil ampliada, informa que

Para el periodo octubre - diciembre 2021, en el total nacional la tasa de trabajo infantil ampliada para la población de 5 a 14 años fue 4,5%, en el mismo trimestre de 2020 se ubicó en 5,3%. Para las personas de 15 a 17 años esta tasa fue 27,5%, en el mismo trimestre del 2020 fue 28,7%. (DANE, 2022, p.14)

En concordancia con lo referido, según el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (LaboUR), en el boletín de “Las peores formas de trabajo infantil condicionante de la recuperación centrada en las personas” (2022), al analizar datos del DANE a corte 2022, precisa que “la tasa de trabajo infantil total nacional para el 2019 fue de 5,8%, para el 2020 de 5,0 y para el 2021 estuvo en 4,8” (LaboUR, 2022, p.7).

Estos datos pueden significar una reducción porcentual de 10 puntos entre el 2019 y 2021, sin embargo, la situación económica del país se caracteriza por altas tasas de desempleo, pobreza y crisis económica que inciden en la permanencia del trabajo infantil en porcentajes considerables.

Siguiendo con la información suministrada por LaboUR en el boletín referido, los motivos por los cuales ocurre el trabajo infantil son principalmente debido a la necesidad de generación de ingresos para los hogares. Datos del DANE citados por el Observatorio, demuestran que:

Un 40,1% de los niños y niñas que trabajan lo hacen como parte de una actividad familiar, lo cual es consiste con el hecho de que un 46,3% se desempeña como un trabajador sin remuneración. Esto implica que la incidencia del trabajo infantil se debe en buena medida a las condiciones de precariedad del empleo de los demás miembros del hogar, lo que puede también relacionarse con altas tasas de desempleo e informalidad. (LaboUR, 2022, p. 8)

Lo anterior estaría relacionado con la necesidad de dar desarrollo a los propósitos de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de los niños y

niñas, y de la jurisprudencia nacional, relativo a la abolición del trabajo infantil, para lo cual es indispensable generar condiciones de empleo y disminución de la pobreza en los contextos donde residen los menores.

Para LaboUR al analizar los datos del DANE, señala que “La incidencia entre niños (6,4) duplica la incidencia del trabajo infantil de las niñas (3,2)” (LaboUR, 2022, p. 8). En apariencia se duplica el trabajo de los niños frente a las niñas, sin embargo, es fundamental considerar que las niñas realizan labores domésticas no remuneradas, las cuales pueden sufrir subregistro.

En relación con el departamento del Cauca, el ICBF realizó el ingreso al proceso de restablecimiento de derechos en el marco del trabajo infantil de 10 NNA durante el año 2019 y 2 NNA para el año 2020. (ICBF, Ingresos PARD, Analítica Institucional, 2022).

Dentro del Modelo de identificación del Riesgo de Trabajo Infantil-MIRTI, se relacionan los municipios en el Cauca con mayor probabilidad de riesgo de trabajo infantil. En este sentido se tiene los municipios con el respectivo porcentaje así: “Bolívar: 16,03%; Cajibío: 13,73%; Piendamó: 11,07%; El Tambo: 10,98%; La Sierra: 10,64%; Piamonte: 10,58%; Argelia: 10,36%; La Vega: 10,11%; Sotará: 9,66%; Timbiquí: 8,88%” (ICBF-Regional Cauca, 2022, p. 16).

De la anterior información se destaca que el trabajo infantil es una realidad que ocurre en el Cauca, la cual repercute de manera negativa en los NNA, es por ello necesario que, desde las entidades competentes del estado en la protección de los niños y niñas, se haga visible este fenómeno como aspecto fundamental dentro de sus competencias, sobre todo aquellos casos en los que los menores están expuestos a la explotación y a la práctica de actividades peligrosas.

También es valioso advertir que estas realidades son importantes a considerar más aún en departamentos como el Cauca, en donde los niños y niñas son vulnerables por las necesidades de sus hogares y entornos.

De ahí la consideración para el Cauca, que además de visibilizar las realidades del trabajo infantil por parte de las entidades estatales, es indispensable pensar en el fortalecimiento de políticas públicas dedicadas a la problemática, orientadas a estrategias de disminución de desempleo y pobreza de los hogares en donde se encuentran los menores.

Conclusiones

La normatividad colombiana considera a los NNA como sujetos constitucionales de especial protección, donde la interpretación constitucional considera como niño y

niña a toda persona menor de 18 años pregonando como pilar fundamental la garantía del interés superior a los NNA.

Desde esa perspectiva, el bloque de constitucionalidad en Colombia (artículos 93 y 94 superior), está constituido por varios instrumentos internacionales que se ratificaron y adoptaron para proteger a los NNA del trabajo infantil. Se suma a este ejercicio, las diversas interpretaciones de la Corte Constitucional la cual establece mínimos de garantía de los derechos de los menores.

Bajo ese entendido, pueden trabajar los niños y niñas entre 15 y 18 años previa autorización de las autoridades competentes siempre y cuando el desarrollo del NNA no sea vea afectado por dicha actividad, lo cual está ligado al derecho fundamental de los niños y niñas de la educación que comprende entre los 5 y 15 años.

Para esto, se toma el principio “de maximización de la esfera protegida por las normas constitucionales”, ya que, debido al contexto socioeconómico de Colombia, se hace necesario adoptar cierta permisividad constitucional para regular las condiciones de trabajo existente para los niños y niñas entre 15 y 18 años, así como para los adolescentes. En todo caso, la regla principal por parte del Estado colombiano es la abolición del trabajo infantil.

Aun con esta regulación que protege a los niños y niñas es persistente el fenómeno del trabajo infantil, encontrándose que las actividades en donde generalmente emplean mano de obra infantil en Colombia es la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Esta realidad ha evidenciado las debilidades del Estado para prevenir, controlar y suspender el trabajo infantil en NNA.

Lo anterior permite enfatizar en la necesidad de que ligado a medidas que buscan limitar y erradicar el trabajo infantil, se encuentren estrategias orientadas a que los adultos responsables de los menores tengan condiciones de empleo y salarios dignos que les permita a los miembros del núcleo familiar, entre ellos, los niños y niñas, a vivir en condiciones de dignidad y no de pobreza.

En este sentido, las políticas públicas de empleo deben optar por reducir la pobreza y demás afectaciones, esto encaminado a generar soluciones de fondo que contrarresten las causas que conllevan a que los niños, niñas y adolescentes, tengan que escoger entre terminar sus estudios o emplearse laboralmente como apoyo a sus familias. Es así como la protección social del Estado es determinante para reducir la pobreza y la vulnerabilidad en los hogares.

En ese orden de ideas, el Estado es el garante de los derechos de los NNA y de protegerlos contra toda forma de violencia, incluida la laboral, que en algunos casos es ejercida por la propia familia al alentar por razones de sustento y sobrevivencia principalmente, la asunción de trabajos.

Por ello es por lo que se convoca a estrategias orientadas al crecimiento económico y a la materialización del Estado social de derecho para la garantía del acceso obligatorio y gratuito de educación.

De igual manera se requiere fortalecer la institucionalidad que previene el trabajo y la explotación laboral infantil en cuanto al seguimiento de los permisos concedidos a los menores para poder trabajar.

Adicionalmente, es indispensable la estricta supervisión de las autoridades competentes en la explotación laboral infantil en lugares clandestinos o en situaciones que atenten contra todos sus derechos, a punto de ponerles en riesgo su integridad física y moral.

En todo caso, una primera labor fundamental de las entidades encargada de proteger a los menores, es la de visibilizar las realidades del trabajo infantil a nivel nacional y en el ámbito local.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, A., Andrade, H. y Rangel, M. (2017.) Explotación laboral. Vista de los programas institucionales de prevención. En M. Graterol, M. Mendoza, R. Graterol, J. Contreras, y J. Espinosa. (Eds.). Derechos humanos desde una perspectiva socio-jurídica (pp. 334-355). Altos Estudios de Frontera. Universidad Simón Bolívar, Cúcuta, Colombia.
[Http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/2097/derechos-humanos.pdf?isallowed=y&sequence=1#page=334](http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/2097/derechos-humanos.pdf?isallowed=y&sequence=1#page=334)
- Convención sobre los Derechos del niño, Resolución 44/25, 20 de noviembre, 1989, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre, 1989). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Convenio C006 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 29 de octubre, 1919, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C006
- Convenio C138 sobre la edad mínima, 6 de junio, 1973, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312283
- Convenio C182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 01 de junio, 1999, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312327:NO
- Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art.44

- Departamento Nacional de Estadística. [DANE]. (2022). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares – Módulo trabajo infantil (GEIH-MTI) Octubre - diciembre 2021. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/trabajo-infantil/bol_trab_inf_oct2021-dic2021.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021, 16 de marzo). Plan de Desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Escuela nacional Sindical [ENS]. (2013, 05 de agosto). La problemática del trabajo infantil en Colombia: muchas aristas y pocas soluciones, informe especial, mundo laboral. Agencia de información Laboral. <https://ail.ens.org.co/informe-especial/la-problematika-del-trabajo-infantil-colombia-muchas-aristas-pocas-soluciones/>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2018, 12 de junio). El Trabajo Infantil. <https://www.unicef.es/noticia/el-trabajo-infantil>
- Gobernación del Cauca. (2020). Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023. <https://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Departamental%202020%20-%202023.pdf>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio del Trabajo, Departamento Nacional de Planeación, Organización Internacional del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, y Ministerio de Salud. (2017). Línea Política Pública Trabajo Infantil 2017-2027. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/linea_de_politica_publica_trabajo_infantil_y_proteccion_al_adolescente_t.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2020, 12 de junio). Trabajo infantil pone en riesgo la dignidad e integridad de nuestros niños, niñas y adolescentes. <https://www.icbf.gov.co/noticias/el-trabajo-infantil-pone-en-riesgo-la-dignidad-e-integridad-de-nuestros-ninos-ninas-y>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2021, 16 de marzo). ICBF fortalece acciones para erradicar el trabajo infantil. <https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-fortalece-acciones-para-erradicar-el-trabajo-infantil-directora-general>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2022, 22 de julio) Procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos-PARD. https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/INGRESOS_PARD_16280564609400/PARD?publish=yes
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. Seccional Cauca. (2022, 8 de febrero). Ficha diagnóstica Departamento del Cauca como anexo de respuesta a derecho de petición con radicado No. 20224000000040482 de solicitud de información para efectos de investigación sobre el trabajo infantil y explotación laboral en el Cauca 2019-2022.

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. Seccional Cauca. (2022, 18 de julio). Respuesta a derecho de petición con radicado No. 20224000000040482 de solicitud de información para efectos de investigación sobre el trabajo infantil y explotación laboral en el Cauca 2019-2022.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (s/f). Trabajo infantil definición. <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/proteccion/trabajo-infantil>
- Ley 12 de 1991. (1991, 22 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No 36.640. https://www.oas.org/dil/esp/convencion_internacional_de_los_derechos_del_nino_colombia.pdf
- Ley 515 de 1999. (1999, 4 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial No 43.656. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6300>
- Ley 57 de 2000. (2000, 23 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No 40.963. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0057_1993.html#:~:text=El%20que%20de%20cualquier%20manera,\(100\)%20salarios%20m%C3%ADnimos%20legales.](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0057_1993.html#:~:text=El%20que%20de%20cualquier%20manera,(100)%20salarios%20m%C3%ADnimos%20legales.)
- Ley 599 de 2000. (2000, 24 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No 44.097. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html
- Ley 704 de 2001. (2001, 21 de noviembre). Congreso de la República. Diario Oficial No 44.628. https://www.oas.org/dil/esp/convenio_182_oit_colombia.pdf
- Ley 882 de 2001. (2001, 11 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial No 442226. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6301#:~:text=%22Por%20el%20cual%20se%20promulga,y%20tres%20\(1973\)%22](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6301#:~:text=%22Por%20el%20cual%20se%20promulga,y%20tres%20(1973)%22)
- Ley 747 de 2002. (2002, 19 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No 44.872. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2002_col_ley747.pdf
- Ley 1098 de 2006. (2006, 8 de noviembre). Congreso de la República. Diario Oficial No 46.446. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm
- Ley 1878 de 2018. (2018, 9 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No 50.471. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1878_2018.htm
- Marín-Mora, J. (2010). Perspectiva Constitucional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Temas Socio Jurídicos Universidad Autónoma de Bucaramanga. Repositorio. Centro de Investigaciones Socio - Jurídicas. https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/8464/2013_Perspectiva_constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio del Trabajo. (s/f). Que son las peores formas del trabajo infantil. <https://app2.mintrabajo.gov.co/siriti/>
- Ministerio del Trabajo. (s/f). Peores formas del trabajo infantil. <https://app2.mintrabajo.gov.co/siriti/template.aspx?seccion=11>

- Observatorio laboral de la Universidad del Rosario [Labour]. (2022, junio). Boletín sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil condicionante de la recuperación centrada en las personas. <https://www.labourosario.com/post/eliminaci%C3%B3n-de-las-peores-formas-de-trabajo-infantil>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2022, 11 de junio). Nota Técnica No. 1 La Pandemia del Covid-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_747653/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (s/f). ¿Qué se entiende por trabajo infantil? .<https://www.ilo.org/ipecc/facts/lang--es/index.htm>
- Recomendación sobre la edad mínima, 6 de junio, 1973, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R146
- Resolución 1796 de 2018. (2018, abril 27). Ministerio del Trabajo. Diario Oficial No 50.580. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mtra_1796_2018.htm
- Sentencia T-108/01. (2001, 31 de enero). Corte Constitucional (M.P. Martha SÁCHICA).
- Sentencia C-170/04. (2004, 2 de marzo). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M.P).
- Sentencia T-546/13. (2013, 21 de agosto). Corte Constitucional (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).
- Sentencia C-246/17. (2017, 26 de abril). Corte Constitucional (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).
- Sentencia T-680/17. (2017, 20 de noviembre). Corte Constitucional (M.P. Cristina Pardo).
- Sentencia T- 132/21. (2021, 7 de mayo). Corte Constitucional (M.P. Cristina Pardo).

9

Capítulo

Xenofobia hacía los migrantes venezolanos en el sector urbano de la ciudad de Popayán

*Antonela Nathalia Oquendo Caquimbo **

*Luis Miguel Carvajal Jiménez ***

*Julián David Guachetá Torres ****

Introducción

Las conductas xenófobas en el seno de una población son evidencia de una problemática colectiva, que no sólo llega a afectar a las personas contra las cuales recaen estos comportamientos discriminatorios, sino que, llegan a ser lesivas para la sociedad que la práctica sin motivo aparente. Por ello, se hace necesario preguntarse si ¿existen motivos? y si ¿las personas en realidad saben que este tipo de acciones discriminatorias tienen unas consecuencias?, ya que de forma consciente o inconsciente se están infringiendo las normas sobre discriminación, además que dichos comportamientos son dañinos para la sociedad, por tal razón, se debe examinar las principales causas que llevan a cierta parte de la población payanesa a intensificar

* Estudiante del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo: antonela.oquendo.c@uniautonomo.edu.co

** Estudiante del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo: luis.carvajal.j@uniautonomo.edu.co

*** Abogado, Politólogo y estudiante de la Maestría en Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires, actualmente es profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca y líder del Grupo de Investigación en Estudios, Jurídicos Políticos y Sociales. Correo electrónico: julian.guacheta.t@uniautonomo.edu.co

conductas xenófobas, ya que sabiendo el origen de una problemática se puede intentar erradicar la misma, debido a que se presume que una de las causas es la abrupta llegada de extranjeros al país e indagar si su intención de permanencia genera el descontento de los nacionales y por ende, los lleva a rechazar a dicha población. Así mismo, hay que analizar desde el marco jurídico de qué manera se está actuando para disminuir los actos xenófobos por parte de la administración pública, si existen garantías respecto a los derechos de la población migrante venezolana. De la misma manera, puntualizar de qué manera la disputa por el mínimo vital aumenta la xenofobia hacia la población migrante venezolana.

En ese orden de ideas, debido a que Colombia es un país, que, comparado con otros Estados, no cuenta con experiencia en la recepción masiva de migrantes, la xenofobia hacia estos disminuye las posibilidades de que la migración sea provechosa a futuro. Sin embargo, lo que debe procurar el Estado es que se rompan las barreras que existen entre nacionales y extranjeros, las cuales no permiten la armonía de la sociedad. Es preocupante que la xenofobia al pasar el tiempo ascienda.

Por otro lado, no solamente se evidencia discriminación por parte de las personas del común, las cuales no son figuras públicas y por ende no podrían influir en el comportamiento de la sociedad de manera masiva, como lo es por ejemplo el ex presidente de Colombia Álvaro Uribe quien pidió que se deporten a los extranjeros que a su parecer eran “vándalos”, debido a que para 2020, en las manifestaciones contra el gobierno del presidente Iván Duque Márquez empezó a circular en redes sociales una noticia falsa, en donde se aseguraba que nacionales venezolanos secuestraron un bus de servicio público en medio de las protestas, lo cual, es prueba fehaciente de que algunos nacionales no aceptan personas ajenas a su territorio (Ospina, 2021).

De conformidad con lo anterior, otro ejemplo relevante de comportamiento xenófobo de individuos que hacen parte de la administración pública, es el que tiene como protagonista a la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, quien expresó después del asesinato de dos trabajadores colombianos lo siguiente: “Los venezolanos nos están haciendo la vida de cuadritos” (Ospina, 2021), en otra ocasión, reiteró con comentarios similares tras la muerte de un policía asesinado, que pedía se proteja a la población nacional de los venezolanos ya que según la alcaldesa se trata de “criminales”, acusaciones inoportunas y discriminatorias en nuestro criterio (2021).

Así las cosas, es importante hacer alusión a lo que indicó el presidente Iván Duque Márquez, quien sumándose a los anteriores hechos notificó que no se autorizaría la aplicación de la vacuna contra el COVID-19, a los migrantes que se encontraran en situación irregular en el país, ignorando que a los extranjeros se los debe tratar con

igualdad, ya que, gracias a los tratados internacionales ratificados por Colombia, cuentan con los mismos derechos que los nacionales en materia de protección en salud, además de ello, se debía actuar de manera tal que exista la disminución de contagios por COVID-19 (Ospina, 2021).

Por otro lado, se tienen en cuenta todos los esfuerzos realizados por algunos Estados mediante acuerdos regionales o bilaterales para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, de igual manera, la importancia y la utilidad de los acuerdos bilaterales y multilaterales que han existido dentro de esta esfera, entendiendo la importancia al igual que la magnitud del fenómeno migratorio, que ha logrado abarcar a millones de personas y traer como consecuencia afectaciones a un cuantioso número de Estados de la comunidad internacional (ONU, 2021).

Igualmente, las consecuencias que trae la llegada de los migrantes en busca de trabajo y de lograr una vida digna, el deseo que tiene cada Estado de establecer normas que ayuden a la convivencia entre Estados y la aceptación de los principios fundamentales como el derecho a la vida, dignidad humana, personalidad jurídica, incentivo a la regularidad migratoria, no discriminación e igualdad de protección, entre otros, establecidos en la convención interamericana de los derechos humanos, de esta manera ayudar al mejor trato de las personas migrantes que llegan en busca de un trabajo en compañía de sus familiares, aun así padeciendo una gran vulnerabilidad de los derechos humanos en algunos de los Estados o países a los que migran, ya que, atraviesan grandes dificultades para poder legalizar su estadía en algún Estado y así mismo poder tener un buen empleo (ONU, 2021).

Además, la vulneración de los derechos a las personas inmigrantes por regla general obedece a actitudes discriminatorias debido a prejuicios y por ende a la xenofobia, que genera las violaciones de los derechos humanos, civiles y políticos de los migrantes, lo cual se evidencia con conductas tales como, detenciones arbitrarias, actos de tortura y falta de garantías procesales, negación de atención en salud, obstaculizar el medio para acceder a educación y vivienda en condiciones dignas, creando un perjuicio injustificado hacia los venezolanos radicados en Colombia (ACNUDH, 2022).

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta los problemas que plantea la migración, los cuales son aún más graves en el caso de la migración irregular, se debe motivar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestino de los trabajadores migratorios, garantizándoles a su vez la protección de sus derechos humanos, sabiendo que las personas migrantes que desean ser empleadas para laborar se encuentran en situación irregular, y de este modo, es poco

factible su posibilidad de tener algo estable y poder tener un buen sustento para su familia (ONU, 2021).

Por otro lado, se tienen en cuenta los principios y normas establecidos en los instrumentos elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, en especial el Convenio relativo a los trabajadores migrantes, 1949, el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y el trato de los trabajadores migrantes, 1975, el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957. A partir de los cuales, se ve la necesidad de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, ratificando y estableciendo normas fundamentales en una convención amplia que tenga aplicación universal y garantice la protección del derecho a las personas migrantes en cada estado en donde lleguen a asentarse, con la necesidad de obtener un buen trabajo y en consecuencia una mejor calidad de vida tanto para la persona vinculada laboralmente como para sus familias (ONU, 2021).

Mientras tanto, el ACNUDH ha venido trabajando para promover, proteger y velar por los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su condición socioeconómica, enfocándose primordialmente en aquellas personas migrantes en situación de vulnerabilidad que son los que están más expuestos a la transgresión de los derechos humanos, es por ello que estas entidades vienen trabajando en conjunto con otras, para tratar de garantizar que los migrantes se incluyan en todos los planes de acción y estrategias nacionales pertinentes que luchan contra el racismo y la xenofobia (ACNUDH, 2022).

Así las cosas, las temáticas tratadas en este capítulo fueron las siguientes: (i) Incremento de personas extranjeras en condiciones vulnerables con intención de permanencia, puesto que la búsqueda de una vida digna conlleva a la permanencia de la población venezolana en los distintos municipios y departamentos de Colombia (ii) Garantía de derechos a la población migrante venezolana, estableciendo de qué manera y hasta qué punto se han visto vulnerados los derechos humanos de la población migrante y no se ha generado la inclusión debida de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por Colombia, (iii) Disputa por el mínimo vital, en el cual se estableció que la migración a partir de la constante búsqueda de una mejor calidad de vida en Colombia, se da a raíz de la parte socioeconómica que empieza a afectar no solamente a dicha población sino también al continente.

Incremento de personas extranjeras en condiciones vulnerables con intención de permanencia

Es menester indicar que desde el año 2018, algunas personas residentes en Venezuela se vieron en la necesidad de salir de su país a empezar nuevamente su vida en países aledaños, entre ellos, Colombia; el cual ha acogido el mayor número de personas en condición de refugiados y migrantes venezolanos. Los mismos, podrán ser regularizados en el territorio colombiano durante diez años y tener acceso a educación y salud, por medio del Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos (ETPV), anunciado por la presidencia de la república en febrero de 2021. Hoy más de 296.000 personas lo han recibido (R4V, 2022). Para ello, Colombia ha creado normativas a fin de cubrir dichas situaciones, ejemplo de ello es el Permiso Temporal de Permanencia, así mismo, la población venezolana se encuentra protegida por orden constitucional y se obliga al Estado a velar por la protección y procurar la no vulneración de sus Derechos Humanos . Igualmente, el trato para los migrantes venezolanos debe ser igual al de los nacionales colombianos. Esto, de acuerdo con los Tratados Internacionales ratificados por Colombia. Es así, como se podrá reconocer a todos los extranjeros que se encuentren en el territorio para que gocen de los mismos derechos y se acojan a los mismos deberes que se les reconoce a los colombianos .

Tabla 1. Normas expedidas por Colombia para la regularización de personas venezolanas

NORMA	OBJETO	ARTÍCULO DE INTERÉS
Decreto 216 del 1 de marzo del 2021	Mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana. Será considerado una figura complementaria al régimen de protección internacional de refugiados y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.	Art 2: La vigencia del Estatuto Temporal de Protección para venezolanos, bajo el Régimen de Protección Temporal es de 10 años. Sin embargo, el gobierno discrecionalmente podrá prorrogar el tiempo o terminarlo en cualquier momento. Art 10: Creación del Permiso por Protección Temporal (PPT), el cual será desarrollado, implementado y expedido por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Art 11: La naturaleza jurídica del PPT es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.
Decreto 1288 de 2018	Por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el registro administrativo de migrantes venezolanos a la oferta institucional y se aplican otras medidas sobre el retorno de colombianos.	Artículo 1: Modificación del PEP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, es el encargado de esto, mediante resolución, de esta manera se garantiza el ingreso de personas inscritas. Artículo 10: El registro de trabajadores extranjeros en Colombia, permite generar insumo para la adecuada gestión migratoria laboral.
Ley 2136 del 4 de agosto de 2021	Por medio de la cual se Establecen las Definiciones, Principios Y Lineamientos para la Reglamentación Y Orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano -PIM, Y Se Dictan Otras Disposiciones ("Ley 2136 de 2021, Política Integral Migratoria - Juan David Vélez").	Artículo 8: Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores formular, orientar, ejecutar y evaluar la Política Integral Migratoria del Estado, igualmente los requisitos de ingreso y permanencia de extranjeros en el país. Así mismo, las condiciones para el otorgamiento de visas y aplicación del régimen legal de nacionalidad cuando sea pertinente.

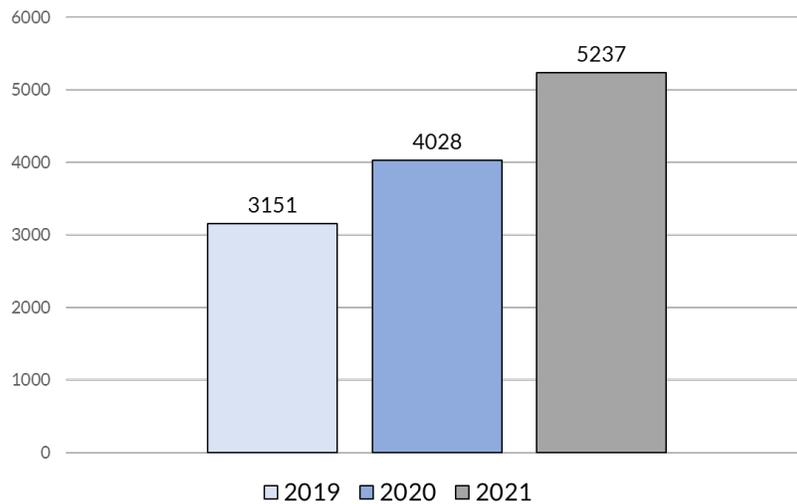
Fuente: Elaboración Propia, datos obtenidos del Decreto 216 de 2021, Decreto 1288 de 2018 y Ley 2136 de 2021.

Según lo dispuesto por ACNUR, en el país se ha realizado una gran acogida de personas refugiadas y migrantes de origen venezolano. “Además, 845 mil colombianos han retornado de Venezuela a Colombia” (Lozano, 2022), según lo indica la organización internacional. Precisamente, durante una sesión ordinaria del Consejo Permanente con la OEA, el director de Migración Colombia, Juan Francisco Espinosa, aseguró que hasta la fecha 611.000 migrantes venezolanos han podido integrarse al Estatuto Temporal de Protección para venezolanos (ETPV). De igual forma, el Gobierno Nacional ha indicado que con la expedición del permiso se prevé que alrededor de 1,8 millones de migrantes puedan convertirse en sujetos de derecho y accedan a los servicios del sistema de salud, educación y seguridad social para brindarles las condiciones necesarias de permanencia en el territorio colombiano (Lozano, 2022).

Por otro lado, en el año de 2022, según cifras establecidas en el plan humanitario de la ONU, hay más de 7 millones de venezolanos en Colombia, debido a que Venezuela sigue teniendo graves problemas de orden económico, político y social; el plan en mención tiene como finalidad el beneficio de miles de personas nacionales venezolanas. Ahora bien, en la ciudad de Popayán, departamento del Cauca, hay más de 5.000 (cinco mil) personas extranjeras de nacionalidad venezolana, convirtiendo a esta capital en un punto estratégico de movilidad humana, de personas que huyen de la crisis económica que presenta Venezuela, pues los costos de vida en la Ciudad Blanca resultan menores en comparación con grandes urbes del territorio colombiano (El Liberal, 2021).

Respecto a estas cifras, aportadas por Migración Colombia, se evidencia el incremento y el hecho de que, con el paso de los años, los migrantes venezolanos se han asentado en Colombia, buscando un mejor porvenir, dada la crisis por la que está pasando Venezuela. Por lo tanto, según el análisis realizado con las cifras aportadas en la investigación, se puede presumir que los migrantes venezolanos en su mayoría deciden quedarse en ciudades pequeñas, debido a que les resulta más económico y rentable su permanencia y la ciudad de Popayán resulta una opción viable.

Gráfico 1: Cifras de Migrantes Venezolanos en Popayán



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos informes anuales de Migración Colombia (2019-2021).

El gráfico nos explica de manera clara, cómo cada día aumenta la cifra de extranjeros venezolanos, solamente en Popayán, muchos de ellos al tener estabilidad en esta ciudad lograron traer a sus familiares a fin de radicarse y regularizarse en Colombia. Migración Colombia, afirma que para 2019, había 1.771.237 venezolanos en Colombia, de los cuales 754.085 se encontraban en el país de forma regular, mientras que 1.017.152 permanecían de manera irregular, lo anterior se dio hasta el 31 de diciembre (Migración Colombia, 2019); para 2020 el principal motivo de la migración fue reunificación familiar lo cual se puede evidenciar en una encuesta realizada por el DANE, en donde el 55,1% de las mujeres encuestadas y el 41,1% de los hombres justifican la reunificación familiar como la razón de su migración hacia Colombia (DANE, 2021).

En relación con lo anterior, los informes de migración muestran que para el año 2019 hubo un total de 1.771.237 nacionales venezolanos en el País, la mayoría en condición irregular, es decir 1.017.152 individuos y 754.085 de manera regular (Migración Colombia, 2019). Mientras que, para el año 2020 Migración Colombia registró 1.729.537 venezolanos, igualmente la minoría fueron regulares, sin embargo, en este año Colombia ya había implementado el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), motivo por el cual las personas iniciaron el trámite para la obtención y la menor parte de la población siguieron irregulares en el año en cuestión hasta el 31 de agosto (Migración Colombia, 2020).

Finalmente, para 2022 se entregaron más de 500.000 PPT, por parte de Migración Colombia, entidad encargada de esta tarea. Entre los meses de enero y febrero, posterior a ello, ACNUR, realizó una donación de equipos biométricos que estarían en las 15 unidades móviles y le hizo entrega a Migración Colombia a fin de contribuir al acceso a los PPT, debido a que aún se encontraban 2.013.333 refugiados y migrantes en proceso de regularización, por lo que era necesario que la población venezolana residente en Colombia obtuviera el PPT y se les permitiera acceder a los derechos básicos que les corresponden; por otro lado, 1.300.000 migrantes venezolanos y refugiados realizaron su registro biométrico que es el protocolo para acceder al PPT, además se excedió la meta trazada de 1.8 millones de personas migrantes venezolanas que se pensaba registrar para obtener el PPT, llegando a los 2 millones con Pre-registros en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y 553.567 venezolanos obtuvieron sus permisos hasta el 15 de marzo de 2022 (ACNUR, 2022).

Así las cosas, esta crisis migratoria de personas venezolanas trae muchas consecuencias, se evidencia por las calles principales de la capital caucana muchas familias en condición de calle y algunas de ellas trabajando como vendedores ambulantes de forma irregular, también pidiendo limosna debido a que su ingreso irregular ha imposibilitado el acceso a bienes humanos básicos. Sin embargo, para algunos las condiciones de vida son mejores que las que tendrían en caso de haberse quedado en su país de origen, por ello tienen intención de permanencia, además, buscan adquirir la nacionalidad por adopción lo cual es viable de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia (Práctica de observación, 2022).

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Colombia se destaca por ser el país de mayor acogida a personas provenientes de Venezuela; los mismos, tienen intención de permanencia en el país, ya que, según las cifras divulgadas por el director de Migración Colombia, Juan Francisco Espinosa, existen 611.000 migrantes que han podido ingresar al ETPV, los mismos con intención de convertirse en sujetos de derecho dentro del territorio colombiano, por lo cual las personas venezolanas se encuentran agradecidas con el país debido a que por medio del PPT se les permite acceder a una mejor calidad de vida a las familias venezolanas (Lozano, 2022).

Ahora bien, las actuales migraciones responden a procesos de modernización y globalización de las sociedades, personas que migran en busca de mejores oportunidades y calidad de vida, por ello, salen de sus países de origen, las migraciones son el resultado de la modernidad (Pinto, Baracaldo, & Aliaga, 2018). De la misma manera, las características de los migrantes son diversas actualmente y el hecho de permanecer en el país hace parte de su subsistencia, todo esto, puesto que en su país

Venezuela, no existen las condiciones sociales y económicas que permitan a las personas que emigraron regresar; por ello, Colombia no sólo debe responder con estadísticas, sino que también debe procurar en lo posible que no se afecte a los Derechos Humanos (DTM, 2020).

Es necesario recalcar, que Popayán en tan solo dos años, según el Consejo Municipal de la ciudad, pasó de tener 650 venezolanos en 2018 a más de 3.000 en los años siguientes, cifra bastante elevada para tan corto periodo de tiempo, pero Popayán ha respondido de la mejor manera, estableciendo un punto de atención en salud especialmente para la población venezolana, en donde se les brinda atención médica e igualmente se les suministra un kit con implementos de salud (Calpa, 2020). Se debe agregar que en Colombia la OIM cuenta con 17 puntos para promover procesos migratorios seguros y cumplir con lo establecido en el Pacto Mundial Para La Migración Segura, uno de estos puntos se encuentra en el municipio de Popayán, en estos lugares los refugiados y migrantes reciben información sobre sus derechos y deberes durante el tiempo de estancia en el país (OIM, 2022).

Garantía de derechos a la población migrante venezolana

Debido a los inconvenientes presentados por el sistema de salud colombiano, los cuales se han visto agravados por la crisis humanitaria desatada por la migración masiva de ciudadanos venezolanos al país, se hace menester analizar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del derecho fundamental a la salud de los migrantes en Colombia. Lo anterior con el fin de determinar si el Estado colombiano garantiza los derechos fundamentales a los migrantes por medio de una atención de urgencias integral, en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales y residentes.

Como punto de partida, en la carta política de 1991, se establecen las garantías, derechos y mecanismos de protección en cabeza de los extranjeros, teniendo en cuenta que esta constitución, nació a la luz de la protección de un Estado Social de Derecho, lo que indica que en esta nación los derechos humanos se deben garantizar en cabeza del Estado colombiano sin discriminación alguna; desde su artículo 49, el derecho a la salud es un servicio a cargo del Estado, el cual garantizará su acceso y protección no solo a los colombianos residentes en el país, sino también a todos los extranjeros que allí vivan o estén en calidad de migrantes (Moreno Tría, 2015).

Así mismo, el Estado tendrá la facultad y el deber de reglamentar la prestación de dichos servicios sin menoscabar sus principios, es importante indicar, que los

extranjeros tendrán ciertas limitaciones bajo circunstancias especiales tal como reza el artículo 100 constitucional:

Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros (Constitución Política, 1991).

De esta manera lo señala la Corte Constitucional en Sentencia T-215 de 1996, al referirse sobre los derechos de los extranjeros, los cuales contarán con las mismas garantías otorgadas a los nacionales, considerando ciertas restricciones establecidas por la Constitución y la ley, sin embargo, en cuanto a la protección de sus derechos fundamentales tendrán un trato igualitario al de los colombianos, siempre con el objetivo de salvaguardar una vida digna (Moreno Tría, 2015).

En consecuencia, del estudio de la presente línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, constituida por las Sentencias T-269 del 2008, T-1088 del 2012, T-314 del 2016, SU-677 del 2017, T-705 del 2017, T-210 del 2018 y T-274 del 2021, se evidencia el seguimiento de sub-reglas claras para conceder el amparo del derecho fundamental a la Salud de Migrantes de Países Fronterizos en Colombia. Así las cosas, se puede colegir que la Corte Constitucional siempre protegió los derechos fundamentales de los migrantes que arribaron a Colombia; a lo largo de las sentencias analizadas, se entiende, que sin importar la legalidad o regularización de su permanencia en el país, se obliga a la atención primaria de urgencias, siempre y cuando se trate de casos excepcionales para los cuales su tratamiento no puede dar espera, casos en los que la población vulnerable tenga en riesgo su vida o la dignidad humana.

Tabla 2. Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional Derecho fundamental a la salud en migrantes de Países Fronterizos en Colombia.

HECHOS	CONSIDERACIONES
T-269/2008 La señora, ha realizado todas las gestiones y trámites médicos y administrativos para acceder al trasplante sin embargo, la institución hospitalaria le negó el acceso a la lista de espera por considerar que debe cumplir previamente los requisitos del artículo 40 del decreto 2493 del 2004, el cual reglamenta el trasplante de órganos a extranjeros mientras no existan receptores nacionales o extranjeros residentes en Colombia en la lista regional y nacional de espera. Por lo anterior, la señora manifiesta que es víctima de discriminación por su calidad de extranjera no residente, ocasionando un grave riesgo a su salud. La Corte siguió los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 2, 13, 86 y 100 de la Constitución Política, por medio de los cuales se le otorgan iguales derechos a los nacionales y extranjeros en especial en los derechos fundamentales, que en este caso prevalecen sobre la disposición del artículo 40 del Decreto 2493 de 2004.	Esta sentencia es considerada la sentencia fundadora de la línea jurisprudencial, en ella se resuelve el caso de una ciudadana ecuatoriana de 63 años, con pasaporte vigente, la ciudadana padece de cirrosis autoinmune avanzada por lo cual requiere trasplante de hígado como única alternativa para mejorar su vida. Ella cuenta con los soportes médicos y con la misiva del jefe Sección Apoyo Pacientes Internacionales y de Trasplante del Hospital Pablo Tobón Uribe, donde confirma que el mismo cuenta con los medios técnicos y científicos necesarios para la realización del trasplante hepático.
T-1088/2012 La presente sentencia es un ejemplo de la problemática del sistema de salud colombiano, en cuanto a trasplante de órganos. Es el caso de un ciudadano brasileño, quien llegó a Colombia el 10 de noviembre del 2010, con el único propósito de realizarse un trasplante de hígado en el Hospital San Vicente de Paúl de Medellín, esto, debido a que padecía Cirrosis Hepática Alcohólica. El accionante no agotó el procedimiento legal, jurídico y administrativo correspondiente que rige en su país para acceder a un trasplante de hígado sino que, por indicaciones de su médico tratante, se dirigió directamente al Hospital San Vicente de Paúl de Bogotá. Posteriormente, el 23 de noviembre del 2010, le fue negada la solicitud por su condición de extranjero no residente en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 2493 de 2004. El 25 de noviembre del 2010, el señor instauró una acción de tutela al considerar que mencionado artículo viola la Constitución y vulnera su derecho a la igualdad.	Cuando un extranjero arriba al país es deber del Estado garantizar sus derechos fundamentales, entre los que se encuentra la salud. No obstante, cuando existen vulneraciones de este derecho se requiere un análisis profundo, porque no es viable permitir que un extranjero únicamente migre al País con la intención de realizarse un trasplante de órganos sin el cumplimiento de los trámites correspondientes, ya que esto perjudica a los nacionales, teniendo en cuenta la limitación de disponibilidad de órganos y la duración del proceso que oscila entre 18 a 24 meses.
T-314/2016 En esta sentencia la Corte Constitucional resuelve la situación de un matrimonio argentino, que ingresó al territorio colombiano el 27 de mayo del 2014. El señor no tenía documento de identificación válido, por ende, le fue imposible afiliarse al Sistema de Seguridad Social Subsidiado, pues no tienen ingresos económicos suficientes para costear los gastos médicos de la enfermedad del señor, quien fue intervenido quirúrgicamente en el brazo y pierna derechos, lo anterior, como consecuencia de su diabetes. El ciudadano argentino requiere terapias integrales y medicamentos los cuales no fueron entregados por el Fondo Financiero Distrital de Bogotá, por no afiliación en salud.	La Corte concluye que, en el presente caso, la persona no cumplió con el deber de contar con un documento válido de identificación y estar afiliado al Sistema de Seguridad Social. Además, las entidades correspondientes por su parte si atendieron su deber de otorgar los servicios de urgencias necesarios para estabilizar al paciente y garantizar su derecho fundamental a la vida, de igual manera, trataron de realizar la inclusión del accionante en el Sistema de Seguridad Social, pero no fue posible debido a que el señor no contaba con un documento válido de identificación. Del mismo modo, hace énfasis en que la entrega de medicamentos y la autorización a tratamientos posteriores no hace parte del servicio de urgencias. Por lo anterior, se niega la solicitud de entrega de los medicamentos y la realización de las terapias ordenadas al señor Schule e insta a iniciar los trámites para la expedición de su documento que le permita acceder al Sistema de Seguridad Social.
SU-677/2017 En esta sentencia se demanda la obligación de los migrantes de hacer los trámites para la normalización de su situación en el territorio colombiano y su afiliación a la seguridad social. En esta, se estudió el caso de una pareja de migrantes venezolanos que ingresaron al territorio ilegalmente con un embarazo de cuatro meses a quienes, por su condición irregular dentro del país, no le fueron realizados los controles prenatales ni la atención del parto; es por lo anterior que la Corte se cuestiona si el Hospital Estigia, vulneró los derechos fundamentales de Luciana la madre, a la vida digna, y a la integridad física al negarse a realizarse los controles prenatales y asistir el parto de forma gratuita.	La Corte confirmó las reglas jurisprudenciales en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los extranjeros, pero replanteó las subreglas, (tener un documento válido de identificación, estar afiliado al régimen de seguridad social, cumplimiento de todos los requisitos legales para el procedimiento), en virtud de la prioridad de la atención a la maternidad y el parto, igualmente en pro de la prevalencia de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Así las cosas, se entiende que lo anterior sucede en vista de la prevalencia del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, por lo cual, existe prioridad absoluta en cualquier caso y exige la participación solidaria de las entidades y la sociedad.
T-705/2017 Esta sentencia relata la llegada de una ciudadana venezolana a Colombia, más específicamente a la ciudad de Cúcuta, debido a que en su país no le garantizaban la prestación de servicios de salud a su hijo de 11 años de edad, diagnosticado con linfoma de Hodgkin desde el 2012. La ciudadana señaló que desde el 2016 su hijo no recibe tratamiento, por lo cual, su hijo ha padecido constantes recaídas, por lo que requiere de manera inmediata la realización de una tomografía de cuello, tórax y abdomen, con el fin de determinar el tratamiento a seguir. Debido a lo anterior, el 23 de febrero de 2017, la ciudadana interpuso acción de tutela contra el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la vida y a la salud de su hijo menor de edad, solicitando como medida provisional, que se ordenara al Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander autorizar el tratamiento integral para el menor que incluyera medicamentos, procedimientos, insumos, valoraciones y controles. Además, en caso de ser remitido a otra ciudad se le cubrieran los gastos de transporte, alimentación y hospedaje con un acompañante.	La Corte ordenó la atención de urgencias al menor venezolano de su enfermedad Linfoma de Hodgkin, aunque no se encontraba legalmente en el país. Por consiguiente, le fueron concedidos los exámenes, quimioterapia y el tratamiento necesario para controlar su enfermedad hasta que esta se afilie junto con su hijo al Sistema de Seguridad Social, pero no le fueron concedidos los gastos de alimentación, transporte y hospedaje del niño y un acompañante en caso de necesitar transporte a otra localidad por no ser estos últimos considerados servicios de urgencias. Así mismo, genera una obligación en cabeza de la madre que consiste en realizar los trámites para la afiliación al Sistema de Seguridad Social dentro del mes contados a partir de la notificación de la providencia. Es de aclarar, que el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander en ningún momento descuidó sus obligaciones, por el contrario, también le cubrieron los gastos de manutención, hospedaje y transporte.
T-210/2018 Esta sentencia nos comenta el caso de Yeraldin , una madre cabeza de hogar quien instauró una acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud y a la vida al negarse los servicios de quimioterapia, medicamentos y tratamientos que requiere en razón de un cáncer de útero que le fue diagnosticado, pues según las instituciones de salud, los anteriores no hacen parte del servicio de urgencias.	El alto tribunal después de estudiar las dos peticiones a la luz de la Constitución y las disposiciones legales vigentes concedió las solicitudes a las señoras en razón a la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a la vida y protección de la población vulnerable a que pertenece la señora madre cabeza de hogar, siendo el padecimiento de cáncer avanzado de cuello uterino un evidente riesgo para su vida y en el segundo caso concedió la prevalencia de los derechos de los menores. Configurándose nuevamente la protección al derecho a la vida y de los niños sobre la regla de tener documento válido de identificación y estar afiliado a la seguridad social, disponiendo de los fondos departamentales y nacionales si es necesario e instando a las accionantes a cumplir con su obligación de tramitar la normalización de su situación migratoria.
T-274/2021 La Corte Constitucional recordó ante este caso, que existen situaciones límite y excepciones que permiten una protección médica que exceda la atención básica en urgencias, en el caso de extranjeros que independientemente de su estado migratorio, padezcan enfermedades graves o catastróficas como lo es el cáncer. Por lo anterior, la sala encuentra que el accionante es sujeto de especial protección por su doble condición de migrante venezolana y paciente diagnosticada con cáncer; es por ello, que la Corte le ha hecho saber al Instituto Nacional de Cancerología, que este no debe imponer barreras de acceso al derecho fundamental a la salud de la paciente, como lo son solicitar el permiso o salvoconducto, o su afiliación al Sistema de Salud, para la prestación de los servicios de salud, sino que por el contrario, debe brindarle el tratamiento requerido.	Conforme a lo anterior, la Corte destacó que el derecho fundamental a la salud se compone de ciertos elementos esenciales que delimitan su contenido, fijan límites para su regulación y le otorgan su razón de ser. Estos elementos se encuentran previstos en el artículo 6 de la Ley 1751 de 2015, en los que se vincula su goce pleno y efectivo con el deber del Estado de garantizar su disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad e idoneidad profesional. Por su parte, en lo que se refiere a los principios que se vinculan con la salud como servicio público, el mismo artículo 6 de la Ley 1751 de 2015 destaca los siguientes: universalidad, equidad, continuidad, oportunidad, progresividad, integridad, sostenibilidad, interculturalidad, solidaridad, eficiencia, libre elección y protección de grupos poblacionales específicos.

Fuente: Elaboración Propia, datos obtenidos de Sentencias T-269 de 2008, T-1088 del 2012, T-314 del 2016, SU-677 del 2017, T-705 del 2017, T-210 del 2018 y T-274 del 2021.

En suma, cabe concluir, que, de acuerdo al análisis realizado, el Estado colombiano, garantiza, como mínimo, la atención de urgencias integral a los migrantes, dentro de las posibilidades que le dé la disposición presupuestal y de infraestructura con que cuenta, así estén de forma irregular en el territorio Colombiano, respetando los tratados internacionales suscritos, la Constitución y la ley, con el fin de que aún en

casos de extrema necesidad y urgencias a la persona le sea protegida su dignidad humana y puedan satisfacer sus necesidades primarias en condiciones de igualdad con los nacionales; lo cual tiene como finalidad proteger por igual los derechos de los migrantes, los nacionales y los residentes.

Por otro lado, es menester mencionar las mayores falencias de Colombia al intentar garantizar el derecho a la educación de los menores migrantes venezolanos. Primeramente, la garantía del derecho a la educación no se limita a la creación de plazas en los establecimientos educativos, razón por la cual, los esfuerzos de la institucionalidad colombiana no pueden enfocarse meramente en este aspecto; esto no constituye garantía de la inclusión relacional efectiva de los menores migrantes venezolanos, toda vez que, en los eventos de emergencias o crisis, el derecho a la educación debe representar un sistema de dimensiones múltiples (Pinto A. , 2016).

Por consiguiente, la discriminación y la xenofobia no han sido atacados de manera suficiente, a pesar de la voluntad de las instituciones colombianas de hacer frente a este problema, los alcances de este lo constituyen en una falencia estructural difícilmente solucionable en el corto o mediano plazo, tal como demuestran los datos descritos en la dimensión de adaptabilidad. Los obstáculos al acceder a la educación no han sido superados, los menores migrantes venezolanos al asumir la educación como un derecho humano y actuar en concordancia con ello, deben poder continuar, a toda costa con su proceso educativo, estando protegidos de cualquier acción discriminatoria en las aulas (Aliaga, 2020).

Con respecto a los derechos que gozan los venezolanos y cualquier otra persona proveniente de otro país, se señala que, en Colombia, antes de la llegada de COVID-19 Se organizó un plan de gobierno que consistía en permitir a la población extranjera proveniente de Venezuela su inclusión en el sistema económico y social colombiano de esta manera poder igualarlos en derechos y deberes de la población nativa (El nuevo siglo, 2020). Sin embargo, debido a la falta de recursos económicos al existir la contingencia por emergencia sanitaria anteriormente mencionada, el plan no pudo implementarse en su totalidad, por ello, se quedó a la espera de seguir trabajando hasta que el plan se pueda implementar de manera conjunta y de esta manera sea factible otorgar las oportunidades de trabajo necesarias, atención en el sistema de salud e inclusión en sistema educativo; no obstante, en materia de educación puesto que es una obligación de orden constitucional con mayor importancia para los menores de edad, más aún si los mismos se encuentran en el territorio colombiano, sin que se obstaculice en razón de su nacionalidad o condición migratoria. Los provenientes de Venezuela, tienen derecho a acceder a una educación pública desde

preescolar a bachillerato, por ello, a muchos se les brinda y no se les vulnera su derecho a la educación (El nuevo siglo, 2020).

Por otro lado, respecto al derecho al trabajo se tiene que toda empresa al momento de suscribir un contrato de trabajo, se ve obligada a garantizar el pago de todo lo que conlleva la celebración de un contrato de trabajo, como prestaciones sociales, vacaciones, bonificaciones y demás derechos de un trabajador en Colombia, de esta manera, se debe resaltar, que el hecho de que la persona vinculada sea extranjera no exime al empleador de sus obligaciones y responsabilidades contractuales, como por ejemplo, la ocurrencia de un accidente laboral, un embarazo, etc., se debe procurar que a la persona le sean reconocidos sus derechos conforme a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, la cual regula el tema de la Seguridad Social en Colombia (Jaimes, 2019).

De la misma manera, la población objeto de estudio ha sufrido una vulneración constante a su derecho a la vivienda digna, la cual se enmarca en los derechos sociales, económicos y culturales, teniendo como prelación legal, la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, en donde faculta a los migrantes venezolanos a los cuales se les vulnera sus derechos a interponer acciones de tutela. Además, este derecho no solo se enfoca en la protección nacional, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, sino en el marco de distintos mecanismos internacionales que protegen el derecho de las personas a habitar en una vivienda digna (Turriago, 2020). En cuanto a lo anterior, podemos encontrar diferentes normas que nos ayudan a garantizar el derecho a una vivienda digna, entre ellas las siguientes: Declaración Universal de los Derechos del Hombre (ONU, 1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959). Así mismo, es claro que, al considerarse un derecho de segunda generación, es muy importante su protección por medio de la acción de tutela, mecanismo que se encuentra estipulado únicamente para derechos fundamentales (Turriago, 2020).

Ahora bien, Colombia mediante la expedición del Decreto 057 del 19 de enero del 2021, permitió a los migrantes acceder a un subsidio familiar de vivienda en modalidad de arrendamiento, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2.1.1.6.9.5 del decreto en mención para hacer parte del programa de promoción y acceso a la vivienda de interés social y prioritario "Semillero de Propietarios" para población migrante, que será válido únicamente para los nuevos contratos de arrendamiento y en virtud de los cuales los hogares migrantes habiten una vivienda con anterioridad a la asignación del subsidio (Decreto 057 de 2021, 2021).

A su vez, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela que tienen como fin establecerse en el país, en primera medida tienen que permanecer en alojamientos colectivos temporales, muchos de los cuales se vieron obligados a negarles la estadía a nuevas personas durante la pandemia con el fin de evitar posibles contagios de COVID-19. Así las cosas, estos alojamientos colectivos redujeron su capacidad drásticamente, dejando desplazados a una considerable cantidad de migrantes, tornándose el acceso a la vivienda cada vez más difícil para estos, pasando a vivir en condiciones de hacinamiento y sin acceso a las necesidades básicas tales como agua, energía, saneamiento básico entre otros. Además, no contaban con servicio de salud lo que las dejaba aún más expuestas en caso de contagio por COVID-19 u otras enfermedades de base (R4V, 2020).

En ese orden de ideas, es preciso decir que las personas afectadas necesitaban más que cuatro paredes y un techo durante la crisis, era necesario que tuviesen un lugar donde sentirse seguros, protegerse del clima, mantener su salud, un lugar para compartir en familia y sociedad, es por eso, que el gobierno en conjunto con otros países crearon un programa llamado “Sector de Alojamiento”, el cual está conformado por 51 socios en 17 países de América Latina y El Caribe, las prioridades estratégicas del sector son: I. apoyo en soluciones adecuadas de alojamiento colectivo temporal II. apoyo en la búsqueda de alojamiento individual de largo plazo III. fortalecimiento de los asentamientos e infraestructura en las comunidades de acogida, en el 2020 el sector de alojamiento llegó a 122.400 personas, a través de: respuesta en alojamiento colectivo temporal, respuesta en alojamiento individual, respuesta en asentamiento e infraestructura comunitaria incluyendo la distribución de artículos domésticos (R4V, 2020).

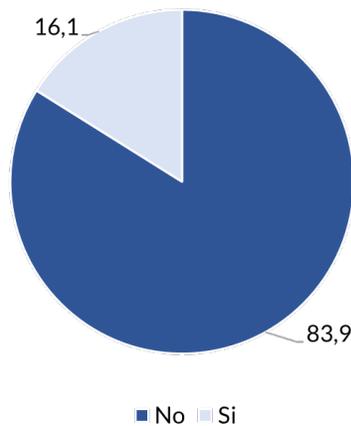
Disputa por el mínimo vital

En el entramado de posibles causas detonantes de xenofobia en la ciudad de Popayán, se encuentra la disputa por el mínimo vital, pues es bien sabido, que la mano de obra venezolana se ha desvalorizado a tal punto que muchos nacionales colombianos prefieren contratar personal venezolano sobre el personal colombiano, puesto que el segundo implica un incremento en el pago de aportes la seguridad social, mientras que la necesidad de los primeros hace que realicen los mismos trabajos por un precio mucho más bajo. Así las cosas, los nacionales colombianos se sienten amenazados en cuanto al desplazamiento masivo que han tenido frente al personal venezolano a la hora de conseguir un trabajo.

Además de lo anterior, cabe mencionar la explotación laboral hacia la población objeto de estudio, la cual no solo se ha evidenciado por parte de dueños de establecimientos, sino, también por empresas, debido a que estas pueden pagar por debajo del mínimo en jornadas laborales extensas debido a la irregularidad de las personas venezolanas en el país. La oferta elevada y contratación de venezolanos en el ámbito laboral colombiano, ha provocado que se disminuya la formalidad del personal antes dicho. "Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) entre 200.000 y 600.000 venezolanos están buscando trabajo en Colombia." (Páez, 2019). Además, se estima que hay una contratación de entre el 20% y el 50% de estos, lo que, en términos estadísticos, sería una contratación de cerca de 100.000 a 300.000 venezolanos indocumentados o con PEP. Esto supone un aumento del desempleo de un 9.4% a un 10% u 11%, según ANIF (Páez, 2019).

Ahora bien, conforme a los resultados obtenidos en la encuesta de tipo no probabilística, con una muestra aleatoria aplicada a 62 personas pertenecientes a la población payanesa, escogidas al azar de manera voluntaria accedieron a participar de la misma, la cual consta de cinco preguntas orientadas a analizar si existe una disputa por el mínimo vital, entre la población venezolana asentada en la ciudad de Popayán y los nacionales colombianos dentro de la misma, se obtuvieron los siguientes datos.

Gráfico 2. Rivalidad con alguna persona de origen venezolano

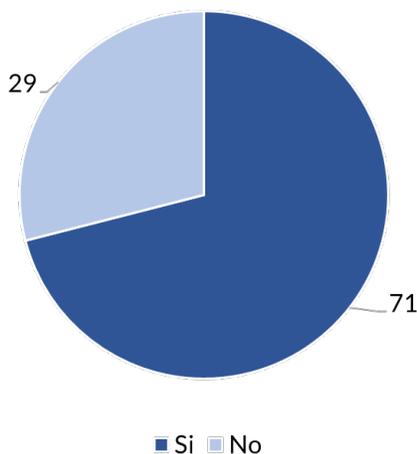


Fuente: Encuesta realizada a Población Payanesa, 2022.

La mayoría de los payaneses no ha tenido rivalidad con las personas provenientes de Venezuela, sin embargo, el 16,7% se han visto inmersos en dicha situación y son parte de las personas que consideran que la población venezolana no debería estar asentada en el país, además de ello, no son partidarios de la inclusión. Sin embargo, se

resalta que el principal porcentaje, es decir, 83.3%, no considera que esta es la causa por la cual existe xenofobia en la ciudad de Popayán, al contrario de los anteriores, consideran que las personas venezolanas pueden estar en la ciudad y deben ser tratados sin ningún tipo de discriminación en razón a su lugar de origen.

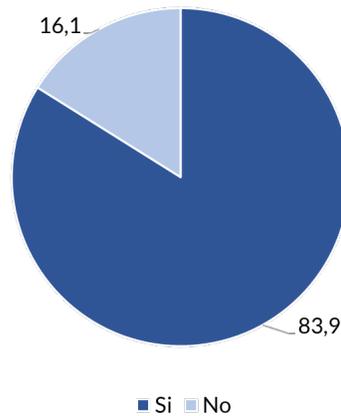
Gráfico 3. Considera que la población venezolana debe tener las mismas oportunidades laborales que la población colombiana



Fuente: Encuesta realizada a Población Payanesa, 2022.

En el anterior gráfico se puede observar que el 69.5% de la población encuestada considera que a los nacionales venezolanos se les debería reconocer sus derechos de la misma manera que a los colombianos, debido a que son personas y tienen derecho a una vida digna. Así mismo, las cifras demuestran que si los nacionales colombianos se encontrasen en dicha situación no querrían ser discriminados, por tanto, la gran mayoría no discrimina. Del mismo modo, la gráfica da a conocer que el 29% de la población encuestada no considera a los venezolanos merecedores de los mismos derechos que los nacionales colombianos. Lo anterior nos demuestra, que una minoría de las personas que hicieron parte de la encuesta, excluye y discrimina a las personas provenientes de Venezuela, en tanto estiman que no merecen ser tratados igual que un colombiano.

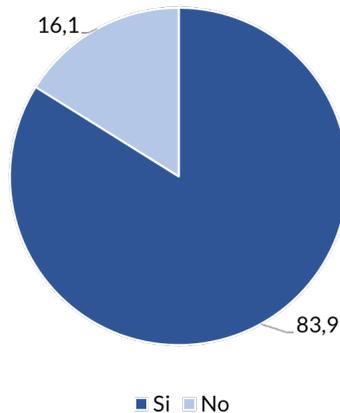
Gráfico 4. Conforme si en su lugar de trabajo hay población venezolana



Fuente: Encuesta realizada a Población Payanesa, 2022.

La mayoría se encontraría conforme en caso de tener en su ambiente laboral a una persona proveniente de Venezuela, esto debido a que se ha generado conciencia social, respecto al tema de que las personas venezolanas no son una amenaza, que por el contrario buscan un refugio que les permita tener una vida digna en el territorio colombiano. Así mismo, se puede concluir que un 16.1% de la población encuestada no estaría dispuesta a trabajar con una persona proveniente de Venezuela, o que no se sentiría cómoda haciéndolo en el caso de no tener otra opción que compartir espacio laboral con la misma. Lo anterior, nos evidencia que esa falta de disponibilidad y empatía ante el personal venezolano dentro de una empresa puede desencadenar rechazo, discriminación y actitudes xenófobas por parte de algunos ciudadanos de Popayán.

Gráfico 5. Le daría empleo a una persona venezolana



Fuente: Encuesta realizada a Población Payanesa, 2022.

La mayoría se encontraría conforme en caso de tener que contratar a una persona proveniente de Venezuela en su empresa, esto es muestra de que sí hay inclusión por parte de los empleadores, esto podría ser debido al costo de su mano de obra, o por la inclusión que se ha generado por medio de la concientización social en cuanto a darle oportunidades a dicha población para sostenerse en el país. Por otro lado, se puede encontrar que el 16.7% de la población encuestada de Popayán, no le daría la oportunidad a un inmigrante venezolano de trabajar con ellos, lo cual puede afectar grandemente a las personas provenientes de Venezuela, pues se les está negando un derecho fundamental con el cual pueden tener una vida digna.

Así mismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas, estableciendo reuniones con tres personas venezolanas de manera individual, formulando preguntas abiertas, que permitieron mediante el desarrollo de las respuestas evidenciar desde el punto de vista del migrante, como se sienten frente a la posible xenofobia y sí efectivamente estas fueron o son víctimas, en el transcurso de su estancia en Popayán, ya sea en su lugar de trabajo, la calle, los transportes públicos u otro lugar que frecuenten.

El Migrante venezolano N°1, quien labora en el territorio colombiano como maestro de obra, explica de manera breve su experiencia frente a la disputa por el mínimo vital entre la población de Popayán, por lo cual señala que el acceso al trabajo en condición de migrante irregular para él ha sido difícil, sin embargo, ha encontrado muchos trabajos en los cuales ha tenido que aceptar pagos económicos mínimos con tal de tener un medio para subsistir en un país que no es el suyo, así mismo, afirma que se ha sentido discriminado tanto en el hábito laboral como social, debido a que algunas personas le dicen que se vaya del país que “los venezolanos sólo vienen a robar”, entre otros prejuicios que las personas han creado acerca de dicha población (Entrevista venezolano No. 1, 2022).

Migrante N°2, quien labora en territorio colombiano como operario en una estación de servicio, respondiendo a la pregunta: ¿Desde que está en Colombia se ha sentido discriminado por ser venezolano? De ser así ¿en qué ámbitos lo ha hecho?, refiere su situación actual comentando que desde que llegó a Colombia lo han discriminado en varias ocasiones, “la gente me dice cosas en la calle, y en el trabajo ha sido complicado, incluso mi jefe llegó a agredirme por ser venezolano”, frente al abuso de su jefe, el migrante expresa que este sabe que no tiene otro lugar donde lo puedan contratar, “se aprovecha de eso y me trata mal cuando se le viene en gana, me dice palabras discriminatorias como: veneco, recogido, arrimado, entre otras y se burla de mí diciéndome que si no me gusta me devuelva para mi país” (Entrevista venezolano No. 2, 2022).

De forma similar, el migrante número dos, responde a la pregunta: “¿Cómo considera usted que ha sido el acceso al trabajo en su condición de migrante irregular en Colombia? Muy fácil, fácil, difícil, muy difícil, imposible.” En esta ocasión expresa que “Muy difícil, yo soy ingeniero mecánico titulado en Venezuela, salí huyendo de situación de vulneración a los derechos humanos presentada en mi país, aquí en Colombia no he podido conseguir trabajo en lo que estudié, nadie me quiere contratar porque no tengo papeles, me tocó conseguir trabajo en una bomba de gasolina, no me pagan ni el mínimo, la gente acá lo ve a uno necesitado y quieren que le haga el trabajo barato, saben que vamos a aceptar porque de lo contrario, no comemos, no tenemos más opciones” (Entrevista venezolano No. 2, 2022).

Migrante N°3, quien labora en territorio colombiano como asistente en un asadero de pollos, respondiendo a la pregunta: “¿Desde que está en Colombia se ha sentido discriminado por ser venezolano? De ser así ¿en qué ámbitos lo ha hecho?” Comenta que se ha sentido discriminada cuando busca trabajo, pues en varias oportunidades le han negado el acceso al mismo, “no confían en mí por ser venezolana. Me dicen que no contratan venezolanos ahí, a veces hasta me han tratado mal, con palabras ofensivas y con propuestas indecentes porque soy veneca como ellos me llaman.” (2022) Igualmente, la migrante número tres hace alusión a la difícil situación que atraviesa en territorio colombiano, dando respuesta a la pregunta “¿Cómo considera usted que ha sido el acceso al trabajo en su condición de migrante irregular en Colombia? Muy fácil, fácil, difícil, muy difícil, imposible.” “Gracias a Dios yo conseguí trabajo fácil, yo trabajo en un asadero de pollos” (2022), la migrante manifiesta que, aunque acceder al trabajo apenas llegó a Popayán para ella no fue tan duro, es difícil mantenerse en el mismo, esto debido a la explotación permanente a la que se ve sometida. “Me toca cumplir horarios pesados y no me pagan lo suficiente, a mí me pagan 20 mil pesos por el día en el asadero. Me toca limpiar mesas, asear el lugar, servir a los clientes, desde las 7 de la mañana hasta las 11 de la noche. A mí no me parece justo eso, a mí, 20 mil pesos no me alcanzan para lo que necesito, yo tengo 3 niños, me toca rebuscarse como sea, me toca vender dulces los fines de semana o cuando tengo un tiempo libre en el asadero, también aseo casas los días que no me llaman en mi trabajo principal (Entrevista venezolano No. 3, 2022).

Conclusiones

A modo de conclusión, se puede afirmar que de acuerdo con la investigación orientada a analizar las causas de las conductas xenófobas de los habitantes de la ciudad de

Popayán, se estableció que son múltiples los migrantes venezolanos que han llegado a Colombia con la finalidad de radicarse en los distintos departamentos del país, siendo el Cauca y más exactamente Popayán, uno de los asentamientos principales de la población venezolana, ya que se estima que hay alrededor de 5.000 personas extranjeras de nacionalidad venezolana, debido a que al parecer por ser una ciudad pequeña resulta más factible para ellos acceder a sus necesidades básicas.

Como resultado, se puede evidenciar en razón de las estadísticas obtenidas a partir de informes anuales elaborados por Migración Colombia desde el año 2019 a 2021, el gran incremento de las personas extranjeras en condiciones vulnerables con la intención de permanecer en la capital caucana, bajo estas condiciones y las estadísticas arrojadas en esta investigación, se encuentra que Colombia ha creado normativas a fin de cubrir dicha situación, es ejemplo de ello es el Permiso Temporal de Permanencia. Así mismo, la población venezolana se encuentra protegida por orden constitucional y se obliga al Estado a velar por la protección y procurar la no vulneración de sus Derechos Humanos; Igualmente, el trato para los migrantes venezolanos debe ser igual al de los nacionales colombianos.

En consecuencia, se concluye que derechos de la población migrante irregular, no se garantizan, porque habitualmente esta población no tiene acceso al servicio de salud.

Lo que los hace ser vulnerables frente a la sociedad en donde se encuentren, por lo que, el gobierno de Colombia procura garantizar la igualdad y no discriminación, de tal manera que no haya lugar a vulneración alguna, dicha garantía de los derechos fundamentales por medio de una atención de urgencias integral, en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales y residentes, no se materializa por parte de las autoridades nacionales, departamentales y locales, dando lugar a que los venezolanos tengan que verse obligados a acudir a instancias judiciales, pretendiendo que sea un juez constitucional quien proteja sus derechos.

De manera semejante, otro de los factores de rechazo de connotación xenófoba por parte de algunos ciudadanos de la capital caucana, hacia los individuos migrantes venezolanos, se encuentra en la disputa por el mínimo vital, pues es bien sabido, que la mano de obra venezolana se ha desvalorizado a tal punto que muchos nacionales colombianos prefieren contratar personal venezolano en lugar de personal colombiano, puesto que en el caso de la mano de obra nacional implica un incremento en el pago de salarios por la obligación de aportes a seguridad social, mientras que la necesidad de los primeros hace que realicen los mismos trabajos por un precio mucho más bajo y sin necesidad de pagar dichos aportes. Así las cosas, los nacionales

colombianos se sienten amenazados en cuanto al desplazamiento masivo laboral que han tenido frente al personal venezolano a la hora de acceder a un trabajo.

Ahora bien, de la encuesta se puede resaltar que no se evidencia de una manera contundente la xenofobia, las personas encuestadas están de acuerdo con la inclusión laboral de migrantes y que por medio de su derecho al trabajo puedan tener acceso al mínimo vital, a servicios básicos y tener calidad de vida durante su estadía en Colombia. Es menester señalar que, de acuerdo con los resultados de la encuesta realizada a 62 personas, sí existe una conciencia social sobre la permanencia de venezolanos en el territorio nacional, porque entienden que no son una amenaza y por el contrario buscan un refugio que les permita tener una vida digna en el territorio colombiano.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que, si bien el resultado de las entrevistas señala que la mayoría de las personas encuestadas no tiene conductas xenófobas, los tres testimonios obtenidos de las entrevistas realizadas a personas venezolanas que establecieron su domicilio en la capital del Cauca, permiten evidenciar que como ellos muchos más en su diario vivir se enfrentan a situaciones de discriminación, que conllevan al trato cruel, como es el caso del migrante No. 2 contra el cual actualmente su jefe realiza actos de violencia tanto física como verbal, y el motivo es que según él no debería estar en este país sino en su país de origen, considera el empleador, que el hecho de que se nazca en un determinado lugar lo exime de la posibilidad de radicarse en otro país y tener las mismas garantías y derechos de orden constitucional que los nacionales. Finalmente, todo lo anterior corresponde a la carencia de empatía y cultura ciudadana que tienen algunos payaneses, lo cual da lugar a que los venezolanos sean discriminados debido a su lugar de origen.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH. (2022). Acerca de la migración y los derechos humanos. Obtenido de OHCHR: <https://www.ohchr.org/es/migration/about-migration-and-human-rights>
- ACNUR. (2022). Actualización Operacional. Obtenido de La Agencia de la ONU para Refugiados: <https://reliefweb.int/report/colombia/actualizaci-n-operacional-de-colombia-enero-febrero-2022>
- Aliaga, C. (2020). The role of phonetic training in L 2 speech learning : 1 The role of phonetic training in L 2 speech learning. Obtenido de Semantic Scholar: <https://www.semanticscholar.org/paper/Aliaga-Garc%C3%ADa-The-role-of-phonetic-training-in-L-2-Aliaga-Garc%C3%ADa/11dc6875dfe30fe720c3602621e18441d6e06400>

- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). Constitución Política. Bogotá D.C., Colombia: Gaceta Constitucional No. 116. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Calpa, R. (30 de Enero de 2020). Aumentó en 300% la población venezolana en Popayán . Obtenido de Tiempo Real.: <https://tiemporeal.com.co/aumento-en-300-la-poblacion-venezolana-en-popayan/>
- Carvajal, A. (10 de Mayo de 2022). Práctica de observación. Venezolanos en el cauca. Popayán, Cauca, Colombia.
- DANE. (2021). DEPARTEMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICAS -DANE. Obtenido de Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género.: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul-2021-nota-estadistica-poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf&ved=2ahUKEwjh-pihver3AhUvSjABHX1cAS8QFnoECA0QA>
- Decreto 057 de 2021 . (19 de Enero de 2021). Obtenido de Función Pública : <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155588>
- DTM. (30 de abril de 2020). Informe General: Encuesta DTM - Vocación de permanencia de población venezolana en Colombia (Abril 2020) | DTM. Obtenido de Displacement Tracking Matrix: <https://dtm.iom.int/reports/informe-general-encuesta-dtm-vocaci%C3%B3n-de-permanencia-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-en-colombia>
- El Liberal. (12 de 02 de 2021). Los impactos de la migración en Popayán. El Liberal. Obtenido de <https://elnuevoliberal.com/los-impactos-de-la-migracion-en-popayan/>
- El Nuevo Siglo. (04 de abril de 2020). ¿A qué tienen derecho los migrantes venezolanos? Obtenido de El Nuevo Siglo: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2020-que-tienen-derecho-los-migrantes-venezolanos>
- (30 de Mayo de 2022). Entrevista venezolano No. 1. (A. Oquendo, Entrevistador)
- (30 de Mayo de 2022). Entrevista venezolano No. 2. (M. Carvajal, Entrevistador)
- (30 de Mayo de 2022). Entrevista venezolano No. 3. (A. Oquendo, Entrevistador)
- Jaimes, N. (06 de MAYO de 2019). Contratación de venezolanos en Colombia. Obtenido de Actualícese: <https://actualicese.com/contratacion-de-venezolanos-en-colombia/>
- Lozano, D. (19 de Febrero de 2022). ACNUR ¿Cuántos migrantes venezolanos hay en Colombia en el 2022? EL TIEMPO, págs. <https://www.eltiempo.com/politica/acnur-cuantos-migrantes-venezolanos-hay-en-colombia-en-el-2022-652926>.

- Migración Colombia . (2020). Distribución de venezolanos en Colombia 2020. Obtenido de Ministerio de relaciones exteriores: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://ninezya.org/wp-content/uploads/2021/03/MigracionColombia_DISTRIBUCION-VENEZOLANOS-EN-COLOMBIA-2020.pdf&ved=2ahUKEwjP_JaQz-r3AhVCbTABHVlvBnMQFnoECAsQAQ&usg=AOvVaw26kW2IrfnbJAEPD7AQ7nuA
- Migración Colombia. (2019). Total de Venezolanos en Colombia corte a 31 de diciembre de 2019. Obtenido de Migración Colombia: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre-de-2019>
- Moreno Tría, J. A. (2015). EL DERECHO A LA SALUD DE MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA, UNA MIRADA DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.
- OIM. (13 de febrero de 2022). La OIM Colombia cuenta con 17 Puntos de Referenciación y Orientación (PRO) para atención a refugiados y migrantes de Venezuela en Colombia. Obtenido de OIM Colombia: <https://colombia.iom.int/es/news/la-oim-colombia-cuenta-con-17-puntos-de-referenciacion-y-orientacion-pro-para-atencion-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-en-colombia>
- ONU. (13 de junio de 2021). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Obtenido de NACIONES UNIDAS: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>
- Ospina, J. (23 de 03 de 2021). Xenofobia en Colombia: un veneno que puede truncar el futuro de nacionales y migrantes venezolanos. colombia.
- Páez, D. (18 de 03 de 2019). La inmigración venezolana impacta al mercado laboral en Colombia. EL LIBRE PENSADOR . Obtenido de <https://librepensador.uexternado.edu.co/la-inmigracion-venezolana-impacta-al-mercado-laboral-en-colombia/>
- Páez, D. (18 de Marzo de 2019). La inmigración venezolana impacta al mercado laboral en Colombia - Libre Pensador. Obtenido de Libre Pensador: <https://librepensador.uexternado.edu.co/la-inmigracion-venezolana-impacta-al-mercado-laboral-en-colombia/>
- Pinto, A. (28 de agosto de 2016). Autoridades analizan cómo garantizar el derecho a la educación en Colombia a niños venezolanos. Gobernación de Norte de Santander.
- Pinto, L., Baracaldo, P., & Aliaga, F. (2018). La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de la salud y la educación. Obtenido de Redalyc: <https://www.redalyc.org/journal/122/12262976013/html/>
- R4V. (2020). ¿Qué es el Sector de Alojamiento? Necesidades Prioritarias. Obtenido de R4V: <https://www.r4v.info/es/alojamiento>

- R4V. (19 de Febrero de 2022). Declaraciones del Dr. Eduardo Stein, Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes de Venezuela. Obtenido de R4V: <https://www.r4v.info/es/news/declaraciones-del-dr-eduardo-stein-representante-especial-conjunto-de-acnur-y-oim-para-los-1>
- Siglo, E. N. (04 de ABRIL de 2020). ¿A qué tienen derecho los migrantes venezolanos?
- Turriago, I. (14 de diciembre de 2020). El derecho a la vivienda digna de los refugiados y migrantes extranjeros situados en asentamientos subnormales: retos de las clínicas jurídicas. *Facultad de Derecho*, 6(12), 59-79. doi:DOI: 10.24142/indis.v6n12a5

10

Capítulo

El reclutamiento forzado de niñas y niños en Colombia: un análisis jurídico y de contexto tras firma del Acuerdo de Paz

*Jorge Eliecer Contreras Albarracín **

*Carlos Rodolfo Estupiñán Sanabria ***

*Bárbara González Medina ****

*Angélica María Anichiarico González *****

Introducción

Colombia vivió un intenso conflicto armado interno, “una violencia prolongada durante más de 50 años” (CNMH,2013, pp.259), que afectó a la sociedad colombiana en su conjunto, dejando en varias regiones del país un panorama de miedo y vulnerabilidad por la violación de los derechos humanos (CNMH,2013).

* Suboficial activo del Ejército Nacional en el grado de Sargento Segundo. Estudiante del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: jorge.contreras.a@uniautonomo.edu.co

** Técnico Profesional en Ingeniería Industrial de la Corporación Universitaria del Trabajo (CEST), Bogotá D.C., 1995. Estudiante del programa de Derecho de abogado de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: carlos.estupinan.s@uniautonomo.edu.co

*** Abogada por la Universidad Icesi y politóloga de la Universidad del Cauca (Colombia). Doctoranda por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado y Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8506-8044>.

**** Abogada por la Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia). Doctora y Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1704-1485>.

En este contexto, los niños y niñas han sufrido la violencia de manera cruda y diferenciada, a su corta edad fueron testigos del asesinatos o desapariciones de padres, madres, hermanos, familiares, así como la destrucción de sus hogares, afectaciones a su integridad física y emocional al enfrentarse con artefactos de minas antipersonal, violencia sexual, reclutamiento y desplazamiento forzado, prácticamente “Los menores de edad han sido víctimas de casi todas las modalidades de violencia” (CNMH, 2013, p. 314).

El 11 de noviembre del año 2016 el gobierno nacional colombiano firmó el Acuerdo de Paz con las FARC-EP (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera) y en él se estipula seis puntos en los cuales se demarcan los compromisos de negociación que buscan como principal propósito dar fin a un conflicto armado que ha golpeado al país por “más de medio siglo de duración” (Gobierno Nacional y FARC -EP, 2016, p. 5).

Entre esos puntos se encuentra el número 5 consistente en el Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto, en el que se reconoce la necesidad de que no se repitan los hechos victimizantes (Esquivia-Ballestas, 2018).

En este capítulo de investigación se busca responder a dos preguntas: ¿Cuál es la regulación jurídica que protege a las niñas y niños colombianos del reclutamiento ilícito?, y ¿Cuál ha sido la dinámica de reclutamiento forzado de menores de edad en Colombia por los grupos armados al margen de la ley, antes y después de la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP?

Para responder a las preguntas, se ha abordado el enfoque metodológico cualitativo, mediante la técnica de la revisión dogmática de fuentes formales del derechos que regulan la protección de las niñas y niños del reclutamiento ilícito, asimismo se usa la técnica de la revisión documental de fuentes oficiales de información tales como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (en adelante Comisión de la Verdad o CEV). De igual manera en la revisión bibliográfica se toma como referencia artículos de investigación, y reportes de entidades como la ONU y el Observatorio de Crimen Organizado de la Universidad del Rosario.

Para el desarrollo de este capítulo se aborda en primer lugar, la definición y regulación frente al reclutamiento forzado de menores en el marco de la legislación internacional y nacional. En segundo lugar, la descripción del reclutamiento forzado de menores en Colombia a partir de los Informes de la JEP Caso07 y el capítulo “No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado”, del informe final: “Hay

futuro si hay Verdad” de la Comisión de la Verdad. En tercer lugar, se relata el fenómeno del reclutamiento forzado de menores en Colombia después de la firma del Acuerdo final de Paz a partir de datos provenientes de la Presidencia de la República y del Observatorio de Crimen de la Universidad del Rosario.

Definición de reclutamiento forzado de menores desde la legislación internacional y nacional.

El reclutamiento forzado es un delito por medio del cual se hacen partícipes a las niñas y niños de guerras en las que se vulneran sus derechos protegidos de manera especial en los instrumentos jurídicos de Derechos Humanos. Los cuales han sido adoptados por el Estado de Colombia y rigen bajo bloque de Constitucionalidad. Esta definición esta desarrollada en la legislación que se describe a continuación.

Legislación Internacional

Para describir la regulación del reclutamiento forzado desde la normatividad internacional, la revisión documental realizada da cuenta del artículo sobre “Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH”, autoría de Yadira Alarcón Palacio, en el que se describe en detalle la regulación normativa internacional frente al tema relativo a la Convención Sobre los Derechos del Niño, y los Convenios de Ginebra y los Protocolos I y II Adicionados a los Convenios de Ginebra.

Se tiene entonces dentro del contexto de la regulación normativa internacional que, frente a la primera guerra mundial, la V Asamblea de la Liga de las Naciones, aprobó en 1924 la Declaración de Ginebra, haciendo especial énfasis en cinco principios: “1. El derecho a un desarrollo moral, físico y mental. 2. La alimentación de los niños hambrientos. 3. El cuidado de los niños enfermos. 4. La resocialización de los niños marginados. 5. El cuidado de los niños abandonados o huérfanos.” (Alarcón-Palacio, 2019, pág.4).

Hay que decir que, como consecuencia de la segunda guerra mundial, se promulgó una segunda Declaración de los Derechos del Niño en 1959 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, perfeccionando la anterior declaración de los Derechos del Niño, abordando para ello, diez principios en los que se destaca “el interés superior del niño” (Alarcón-Palacio, 2019, pág.5).

En el mismo contexto, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, marcó un gran avance teniendo en cuenta que abarca los conflictos armados no internacionales. (Alarcón-Palacio, 2019)

Para Marcela Arellano – Velasco (tal como se citó en Alarcón – Palacio, 2019), el IV Convenio de Ginebra y los Protocolos I y II Adicionales a los Convenios de Ginebra, tratan de la protección especial de la infancia, procurando “la reunificación familiar, y a no ser reclutado de manera forzosa u obligatoria antes de la edad de 15 años (p. 4).

Luego, se expidió el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, especificando que el “reclutamiento de menores de 15 años” es un crimen de guerra (Alarcón-Palacio, 2009, pág. 6).

Posteriormente, entraron en vigor “los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño”, entre ellos, “el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados”. (Alarcón-Palacio, 2019, pág. 6; UNICEF, 2014).

Adicionalmente, Alarcón Palacio, señala que dentro de esta normatividad tenemos los Principios de Ciudad del Cabo de 1977, cuyo objetivo es “evitar el reclutamiento de niños, desmovilizar a los niños soldados y ayudarles a reintegrarse en la sociedad”. (Alarcon-Palacio, 2019, pág. 8)

Finalmente, en lo que refiere la legislación internacional con lo concerniente a los Derechos de los Menores de Edad, se trae a colación “la Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948, que en su artículo 25.2 especifica los derechos de protección social de los niños y sus familias. (Alarcón-Palacio, 2019, pág. 5)

De igual manera lo normado en el artículo 38 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, en el que se señala: “Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del Derecho Internacional Humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño”. (UNICEF, 1989, pág. 23).

Específicamente, en el numeral 2 del artículo 38 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, señala que “ los Estados Partes adoptarán todas las medidas necesarias y que se requieran para asegurar que las personas menores de 15 años no participen directamente en las hostilidades”.

Precisamente, el numeral 3 del artículo 38 de la referida Convención, estipula que los Estados Parte “se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas menores de 15 años”. Así las cosas, son claras las obligaciones al Estado colombiano en cuanto a la protección de los niños y niñas del conflicto armado. A continuación, se describe la legislación nacional referente al tema.

Legislación Nacional

En la legislación nacional interna, el artículo 162 del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) ha definido que:

el que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156), a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

A su vez, el Código de Infancia y Adolescencia en Colombia (Ley 1098 de 2006), dispone en el artículo 20, numeral 7, que los niños, niñas y adolescentes (NNA) serán protegidos del reclutamiento y utilización por grupos armados ilegales.

En tanto la ley 1448 de 2011, conocida como ley para las víctimas, señala en el artículo 190 que los NNA víctimas del reclutamiento ilícito tienen derecho a la reparación integral y reclamar la reparación del daño.

Siguiendo a Alarcón Palacio (2019), con la ley 418 de 1997, se reconoció el reclutamiento forzado en el país, esta ley fue prorrogada por la 548 de 1999 que en su artículo 14 sanciona este delito, el cual fue modificado por el artículo 5 de la ley 1421 de 2010, con el que se adicionó que quienes cometan este delito no pueden “ser acreedores de los beneficios jurídicos consagrados en la misma ley” (p. 9).

Precisamente la autora referida, advierte que la Corte Constitucional reconoce en su jurisprudencia que el delito de reclutamiento forzado de menores de edad es considerado “una práctica criminal” de carácter “sistemático y habitual” cometido por grupos armados ilegales (Alarcón-Palacio, 2019, pág. 11). A continuación, se describe algunos pronunciamientos de esta Corporación al respecto.

Jurisprudencia Constitucional

La Corte Constitucional en Sentencia C-172 de 2004, señala que, con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, se busca la protección de los niños, niñas y adolescentes para que no participen en hostilidades, e impone a los Estado Parte, la obligación de que, frente al reclutamiento de menores de 18 años por parte de las fuerzas armadas, se cumpla con las siguientes reglas:

(1) que sea auténticamente voluntario; (2) con el consentimiento informado de los padres o de las personas que tengan la custodia legal; (3) la información plena de los menores sobre los deberes que impone el servicio militar, y (4) la existencia de pruebas fiables sobre su edad antes de ser aceptados. (p. 27).

Para la Corte Constitucional son adecuados los artículos 14 de la Ley 418 de 1997 y 162 de la ley 599 de 2000 a los preceptos internacionales en la materia. De acuerdo con la normativa internacional, desde el derecho interno se penaliza el reclutamiento y la utilización de menores en conflictos armados (Sentencia C- 240,2009).

Además de pronunciarse sobre los instrumentos internacionales que penalizan el reclutamiento forzado y la congruencia de las normas internas con esas disposiciones internacionales, la Corte también se ha referido a las víctimas del reclutamiento ilícito en contexto de conflicto armado. Al respecto ha señalado en concordancia con la ley de víctimas (ley 1448 de 2011), que se debe dar dos presupuestos para la condición de víctima de reclutamiento forzado, la primera es la ocurrencia de la acción de victimización, y la segunda es que la víctima sea menor de edad para el momento de la victimización (Sentencia C-069, 2016).

Siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, en Sentencia C-240 de 2009 (citada en Sentencia C-541, 2017), se expone una completa revisión de los principios constitucionales dispuestos para la protección de los menores en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional, donde “se establecen directrices que prohíben el reclutamiento y vinculación de menores de edad tanto en los grupos armados irregulares como en la fuerza pública de los Estados”. (Sentencia C-541, 2017, pág. 2).

Con base en la jurisprudencia citada, se tiene que, para la Corte Constitucional, basándose en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y DIH, se obliga al Estado colombiano a garantizar los derechos de las víctimas de reclutamiento forzado y proteger a las niñas y niños de este crimen.

Descripción del reclutamiento forzado de menores en Colombia

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), relata la crueldad vivida por las víctimas del conflicto armado y las humillaciones que han sufrido, lo que les ha perturbado la vida en sociedad y familiar (CNMH, 2013).

Hay que decir que las afectaciones de la violencia del conflicto armado en Colombia han sido tan amplias, que conforme cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (citado en CNMH, 2013), se “ha identificado 951 menores de edad huérfanos en tres de los departamentos más afectados por el conflicto: Antioquia con 526, Nariño con 360 y Casanare con 65”. (CNMH, 2013, pág. 288).

Estas afectaciones también se informan desde el Registro Único de Víctimas (RUV), en el que se indica que “al 31 de marzo del 2013 registran que entre 1985 y el 2012, 2.420.887 mujeres han sido víctimas de desplazamiento forzado, 1.431 de violencia sexual, 2.601 de desaparición forzada, 12.624 de homicidio, 592 de minas antipersonal, 1.697 de reclutamiento ilícito y 5.873 de secuestro”. (CNMH, 2013, p, 305).

La Comisión de la Verdad, en el informe final, específicamente en el capítulo relativo a las niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado, señala que a los menores dentro del grupo de las FARC les tocaba realizar entre otros oficios, la vigilancia a secuestrados, y en grupos como las Autodefensas asumían oficios tales como “patrullero, escolta, guardia en zonas urbanas, lancharo, enfermero, extorsionista, rancharo, campanero, sastre (de uniformes) y otros (CEV, 2022, p. 180).

En el ejercicio de esos roles, se cumplía el mandato del género masculino consistente en que, para la guerra, los hombres adolescentes y niños debían ejercer roles de heroísmo, lo que llevó a que se reclutarán más que a mujeres y niñas, es así que “Según las víctimas documentadas, mientras en las FARC-EP y el ELN el 67,9 % de las niñas, niños y adolescentes reclutados eran hombres, en los grupos paramilitares el porcentaje fue del 82,1 % (CEV, 2022, p. 142).

Entre los motivos que llevaban al reclutamiento de menores por parte de las fuerzas ilegales estaba la posibilidad de dominar a los niños y niñas con mayor facilidad, también, tomar de ellos el conocimiento de las zonas donde vivían, y hasta en términos financieros resultaba ser una ventaja, es así que entre 1990 y el 2017 se cuenta con “16.238 niñas, niños y adolescentes reclutados” (CEV, 2022, p. 143).

De acuerdo con el Centro de Nacional Memoria Histórica (CNMH), es preocupante la probabilidad del reclutamiento de menores después de los procesos de paz, por:

las persistentes dificultades en la garantía de los derechos, en especial, los relacionados con salud, educación y participación de los niños, niñas y adolescentes, en la mayoría de los territorios del país; así como que les preocupa la presencia y accionar de los actores armados, en especial, por la ocupación de espacios de socialización y controles ejercidos sobre la

población civil y en sus cotidianidades, hechos que se materializan en la significativa e histórica intervención de la escuela. (2018, p. 306).

La JEP en el Caso O7 sobre Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado, determinó que “encontró un universo de 18.677 víctimas únicas, que constituyen una cifra provisional de hechos del Caso 07, como resultado de un ejercicio preliminar de contrastación sobre el reclutamiento y utilización presuntamente cometido por las extintas Farc-EP” (JEP, 2021, párr. 1).

Del análisis ofrecido, la JEP señala en este caso que las FARC-EP, reclutaron y utilizaron niños y niñas como una política sistemática “para el desarrollo del conflicto armado” (JEP, 2021, párr.12).

3. Indagación sobre el reclutamiento forzado de menores de edad en Colombia después de la firma del Acuerdo final de Paz.

Distintas organizaciones como las Naciones Unidas, la MAPP-OEA y la Coalición contra la vinculación de NNA al conflicto armado en Colombia (Coalico), han señalado que el reclutamiento forzado de niñas y niños en el país aun después del Acuerdo de Paz con las FARC, se sigue perpetrando en distintos territorios (Presidencia de la República, 2021).

En este sentido la ONU (como se citó en Presidencia de la República, 2021) advierte el reporte desde la firma del Acuerdo de Paz hasta julio de 2019, de “600 casos de reclutamiento de menores” (p. 73).

Es así como conforme a la Presidencia de la República (2021), desde el 25 de septiembre de 2016, el reclutamiento y utilización de niñas y niños continuó de forma sistemática por los “Grupos Armados Organizados Residuales de las FARC-EP”, el “ELN”, “Clan del Golfo”, “Caparrapos” y “Pelusos” (p. 84).

Precisamente la Universidad del Rosario en una investigación del Observatorio de Crimen Organizado, informó que después del Acuerdo de Paz, varios grupos armados al margen de la ley, se han disputado el control de los territorios del país, aumentando el reclutamiento forzado de niños y niñas “en 30 de los 32 departamentos” (Universidad del Rosario, 2022, párr. 1).

Según el Observatorio de la Universidad del Rosario (2022), los menores son reclutados “para alimentar la expansión criminal de los armados”, impactando sobre todo a “Córdoba, Antioquia y Chocó” (párr. 2). Conforme los actores armados ilegales, se tiene que del periodo de 2017 a 2022 el mayor número de casos lo reportó el ELN con “178”, seguido del Clan del Golfo con “174” y las disidencias de las FARC con “165” (Universidad del Rosario, 2022, párr. 3).

Finalmente, es de anotar que, bajo el mandato del Acuerdo Final de Paz, y en el marco de las funciones del Consejo Nacional de Reincorporación, la Oficina del Alto Comisionado a 31 de octubre de 2020, reportaba la desvinculación de “406” menores de las extintas FARC, de los cuales “124” cumplieron el proceso formal y llegaron hasta el programa “Camino Diferencial de Vida”, la procedencia de estos menores fue Caquetá, Antioquia y el Cauca principalmente (Presidencia de la República, 2021, p. 82).

Conclusiones

En el ordenamiento jurídico internacional se protege a los niños y niñas del reclutamiento ilícito, comprometiendo a los Estados al cumplimiento de estos principios y estándares de derechos humanos y DIH.

En Colombia durante el conflicto armado, entre las víctimas que dejó esta violencia se encuentra la del reclutamiento forzado, afectando principalmente a niños y niñas, lográndose determinar características del fenómeno, circunstancias que lo favorecieron y los oficios que desarrollaban los y las menores dentro de las estructuras ilegales.

Con ocasión a este conflicto armado, en el país se firmó el Acuerdo Final de Paz, dándose el compromiso de desvincular a los menores de las filas de las FARC, pero también quedó la expectativa de que el reclutamiento ilícito contra niños y niñas no volviera a cometerse.

Tal objetivo ha sido de difícil de alcanzar tal como lo registra entidades oficiales desde la Defensoría del Pueblo, la JEP, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Presidencia de la República, asimismo el Observatorio de Crimen Organizado de la Universidad del Rosario. Estas instituciones explican que los obstáculos para proteger a los niños y niñas del reclutamiento forzado se encuentran en la continuidad de la dinámica de la violencia en muchos territorios del país.

Referencias bibliográficas

- Alarcón-Palacio, Y. (2019). Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH. *Vniversitas*, (138), <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj138.rfnn>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, Capítulo IV Los impactos y los daños causados por el conflicto armado en Colombia. (2013), https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/basta_aYa/capitulos/pdfs-agosto2013/basta-ya-cap4_258-327.pdf

- Centro Nacional de Memoria Histórica, Una Guerra sin Edad. (2018). Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano, https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2018/una_guerra-sin-edad.pdf
- Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949, 12 de agosto, 1949, <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). (2022). No es un mal menor. Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado. En: Hay futuro si hay Verdad. Informe Final, (1-295), <https://www.comisiondelaverdad.co/no-es-un-mal-menor>
- Defensoría del Pueblo. (2019). XXVI informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, file:///C:/Users/USER/Downloads/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf
- Esquivia, R. (2018, agosto 21). Diario de Paz Colombia, Lectura para Pensar al País, <https://diariodepaz.com/2018/08/21/los-seis-puntos-del-acuerdo>
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). Acuerdo final Gobierno de Colombia y FARC-EP para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, D. C.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2021). Caso 07 Reclutamiento y Utilización de niñas y niños en el conflicto armado, <https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/07.html>
- La Convención de los Derechos del Niño, 20 de noviembre, 1989, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Ley 1448 de 2011 (2011, 10 de junio). Congreso de la República Diario Oficial No 52130-18. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Presidencia de la República. (2021). Informe Sobre el Reclutamiento, Uso y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados, <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2021/210921-Informe-Reclutamiento-NNA.pdf>
- Sentencia C-172/04 (2000, 25 de mayo). Corte Constitucional (Jaime Córdoba, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-172-04.htm>
- Sentencia C-240/09 (2009, 01 de abril). Corte Constitucional (Mauricio González, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-240-09.htm>
- Sentencia C-069/16 (2016, 18 de febrero). Corte Constitucional (Luis Guerrero, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-069-16.htm>

Sentencia C-541/17 (2017, 24 de agosto). Corte Constitucional (Iván Escrucería, M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-541-17.htm>

Sentencia C-569/17 (2017, 13 de septiembre). Corte Constitucional (Luis Guerrero, M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-569-17.htm>

Universidad del Rosario (2022, febrero 11). Córdoba, Antioquia y Chocó, los departamentos con los mayores índices de reclutamiento infantil. Periódico Nova et Vetera.
<https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Sociedad/Cordoba-Antioquia-y-Choco-los-departamentos-con-lo/>

11

Capítulo

Estrategias preventivas del manejo seguro de residuos peligrosos en una zona agrícola mediante las TIC

*Diana Milena Muñoz Solarte **

*Edier Humberto Pérez ***

*Juan José Cháves ****

Introducción

El manejo y destino de residuos peligrosos como empaques, envases fitosanitarios, y de fertilizantes químicos (Respel) en entornos agrícolas, es considerado un problema ambiental emergente, que representa contaminación a fuentes hídricas, aire, suelo, intoxicación de fauna y población de zonas expuestas. Según reportes de La OMS en Colombia, cerca de 900.000 personas mueren anualmente por intoxicaciones generadas por la incorrecta disposición de residuos agroquímicos, provocando efectos en salud a corto, mediano y largo plazo como malformaciones y abortos espontáneos

* Docente Investigadora de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Estudiante de Doctorado en Ciencias ambientales. Ph.D(c). Universidad del Cauca
Correo electrónico: diana.munoz.s@uniautonomia.edu.co

** Docente titular y coordinador del Grupo de investigación de Agroquímica de la Universidad del Cauca. Correo electrónico: XXXXXXXXX

*** Ingeniero Ambiental y Sanitario de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: juan.chaves.v@uniautonomia.edu.co

(OMS/OIT, s. f.). El corregimiento de Gabriel López, en el municipio de Totoró-Cauca, basa su economía en la agricultura con un mayor impacto de la producción de papa, actividad que demanda gran cantidad de insumos químicos, generando efectos en el ambiente y en gran parte de la comunidad. El municipio de Totoró cuenta con 47 veredas, entre ellas Chuscales, Calvache, Tabaco y Agua bonita pertenecientes al corregimiento de Gabriel López. Sitios ubicados en zonas de páramo, donde se presenta una gran producción del cultivo de papa a nivel intensivo, generando una considerable contaminación de residuos de agroquímicos, a causa del manejo y control de enfermedades y plagas en los cultivos (Gallego Muñoz & Portilla Higon, 2020). La quebrada Cazadores que pasa muy cerca al centro poblado, se ve afectada por Respel y lixiviados de la actividad productiva en su recorrido hasta la Ciénega de Calvache donde desemboca, según estudio previo del semillero titulado “Evaluación del manejo de los residuos peligrosos provenientes de la actividad agrícola de cultivo de papa en el corregimiento de Gabriel López (Totoró - Cauca)” (Gallego Muñoz & Portilla Higon, 2020).

Las estrategias preventivas de manejo seguro de residuos peligrosos en esta zona son escasas, debido a la falta de acceso a capacitación orientada a la prevención de riesgos ambientales y de salud. La extensión de jornadas de trabajo en el cuidado del cultivo no permite muchas veces acceder a reuniones y/o talleres formativos que se orientan desde la academia y otras organizaciones. La conexión de telefonía celular ha mejorado en relación a la cobertura y señal en ésta zona rural a partir de la situación de contingencia por covid-19. Teniendo en cuenta ésta problemática y la situación actual por pandemia, fue necesario y pertinente impulsar estrategias de capacitación y transferencia tecnológica, además de un plan estratégico para la incorporación de TIC en zonas rurales con fines educativos, de investigación y socialización de orientaciones preventivas hacia el manejo seguro de residuos peligrosos que abran la posibilidad a la población de sensibilizarse sobre los riesgos a los cuales se enfrentan en su día a día como lo son la continua exposición a estos productos y también la degradación de los recursos (agua, aire y suelo). Estas orientaciones pueden extrapolarse a la comunidad rural en General.

Al considerar que la calidad de vida y los recursos naturales son fundamentales, se crea una de las leyes más pertinentes relacionada con el problema en mención: Decreto 4741 de 2005 (MINISTERIO DE AMBIENTE, 2015), en el cual, en el artículo número 1 “En el marco de la gestión integral, el presente decreto tiene por objeto prevenir la generación de residuos o desechos peligrosos, así como regular el manejo de los residuos o desechos generados, con el fin de proteger la salud humana y el

ambiente”. La cual, también hace referencia a la categorización dependiendo del tipo de generador productivo, sea grande mediano o pequeño, lo cual es importante para clasificarse dentro del marco normativo permitido justificado también dentro de la nueva resolución 0141 expedida por la CRC “corporación regional del Cauca” del 2009.

Frente a situaciones complejas y emergentes como el Covid 19 el uso de herramientas TIC permiten el acercamiento y apropiación social del conocimiento por parte de las comunidades, generan la articulación académica, institucional y comunidad en un diálogo de saberes, que propician el intercambio de conocimiento y capacitación en cuanto a los problemas sanitarios, de riesgo por manejo inadecuado de Respel, de ésta manera se sugieren medidas preventivas para el ambiente y la salud de la comunidad. La ejecución del proyecto fué viable, debido a que en esta zona de estudio ya se ha trabajado previamente en proyectos de los grupos de investigación de las dos instituciones, la comunidad se encuentra motivada en la participación de los estudios el tema de manejo de residuos peligrosos, motivo preocupante para las comunidades por las condiciones de salud y del entorno los cuales surgen ante la falta de estudios que integren el manejo adecuado de los mismos.

La radio comunitaria se consolida como un eje importante como estrategia de información y educación ambiental para comunidades que difícilmente tienen acceso a internet, lo cual va de acuerdo a las orientaciones del Ministerio de Cultura, el cual ha desarrollado diferentes acciones orientadas a fortalecer el sector de la radio comunitaria y de interés público (Fortalecimiento de la Radio Comunitaria y Pública, s. f.). Estas intervenciones han buscado: ampliar la participación ciudadana en la gestión de las emisoras; cualificar el trabajo de radialistas y productores de contenidos; y diversificar las parrillas de programación para que respondan a los fines de las emisoras y los contextos territoriales donde realizan su trabajo, en éste caso se articula la academia mediante sus semilleros de investigación frente a un problema de salud ambiental.

El objetivo principal de ésta investigación fue diseñar e implementar estrategias preventivas de manejo seguro de residuos peligrosos en el sector agrícola mediante las TIC, para lo cual se realizó una fase de caracterización de los riesgos por residuos peligrosos de agroquímicos en Gabriel López (Totoró-Cauca), base para el posterior diseño e implementación de estas estrategias educativas enfocadas a medidas de control, disminución y manejo de los residuos peligrosos, como también la importancia del uso de los elementos de protección personal para los agricultores. Se dio a conocer el nivel de categoría de generadores de acuerdo a la legislación ambiental vigente y quedó registrada toda la información preventiva en medios audiovisuales (canal de

youtube, podcast y entrega de cartilla educativa digital), los cuáles también fueron transmitidos a la comunidad de agricultores de la zona, por el líder comunitario y locutor encargado William Chantre, en la emisora local denominada Malvazá Estereo, ubicada en la cabecera municipal del corregimiento de Gabriel López.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, para el diseño y establecimiento de estrategias preventivas educativas se tuvo en cuenta las acciones participativas bajo el método SARAR aplicado en el Manual “Prevenimos las intoxicaciones y evitamos la contaminación” (OPS, 2011). Se realizó el análisis e interpretación con base al sujeto, la realidad que lo rodea y las acciones que frente a ella adopta su grupo familiar y social. Este método, considera al individuo como el actor principal de su propio proceso educativo con un enfoque participativo que requiere de un cambio de actitudes y acciones de trabajo por parte del facilitador/a, sea este Promotor/a, que para éste caso es el promotor ambiental y los líderes comunitarios, quienes realizan la charla en familia o en grupos, promoviendo procesos participativos. Para ello, fue necesario establecer reuniones con actores gubernamentales, académicos y la comunidad campesina (Figura 1).

Figura 1. Reuniones enfocadas hacia la prevención de riesgos con acompañamiento de entidades competentes de ambiente y salud.



A continuación, se describen las siglas del método SARAR (Metodología SARAR, s. f.), resaltando el enfoque participativo que este conlleva en cada una de las siguientes iniciales:

- **SEGURIDAD EN SI MISMO** Los grupos y las personas reconocen y aumentan su confianza en sí mismos cuando aprenden que tienen la

capacidad creativa y analítica para identificar y resolver sus propios problemas.

- **ASOCIACIÓN CON OTROS** La metodología reconoce que cuando las personas se unen en grupos se hacen más fuertes y desarrollan la capacidad de actuar en conjunto, aun cuando el grupo sea la propia familia.
- **REACCIÓN CON INGENIO** Cada persona es un posible recurso para la familia y la Comunidad. Mediante este método se procura desarrollar el ingenio y la creatividad de las personas y los grupos para identificar los problemas y buscar soluciones.
- **ACTUALIZACIÓN PARA LA ACCIÓN** La planificación de la acción para resolver los problemas, en este caso de salud, es esencial para el método; Se procura que las personas planifiquen en forma ordenada y secuencial, ya que los cambios solo pueden lograrse si los sujetos o los grupos planifican y llevan a cabo medidas apropiadas para su ejecución. Prevenimos las intoxicaciones y evitamos la contaminación
- **RESPONSABILIDAD** El grupo asume la responsabilidad de las actividades de seguimiento. Las medidas planificadas deben llevarse a cabo. Sólo mediante una participación comprometida y responsable es posible lograr cambios significativos.

Una vez aplicado en articulación con los líderes comunitarios de la zona de estudio, se procedió a realizar el respectivo diseño y establecimiento de estrategias educativas mediante las TIC.

Resultados

Diseño y establecimiento de estrategias educativas de prevención de riesgos por residuos peligrosos de agroquímicos mediante las TIC.

Las estrategias educativas de prevención fueron elaboradas con la finalidad de un abordaje integral, donde se utilizaron diferentes medios de comunicación enfocados a prevenir los riesgos por residuos peligrosos en una zona agrícola. Medios digitales con rutas de acceso e intercambio de información virtual, así como la capacidad de manejo de las TIC por parte de la comunidad agrícola de interés, fueron la herramienta para la aplicación de las estrategias. Se analizó la información recopilada sobre los residuos peligrosos generados en una zona agrícola del departamento del Cauca, los cuales se encuentran reportados en el estudio de Muñoz y Portilla 2020, en el cual se realizó una

caracterización de los residuos peligrosos de la actividad de cultivo de papa, se establecieron categorías toxicológicas y los grupos químicos presentes en los residuos generados en la zona

(Gallego Muñoz & Portilla Higon, 2020). Posteriormente se diseñó material educativo preventivo de acuerdo a rango de edades, y nivel educativo como lo sugiere (Pérez Escoda, 2018).

Cartillas educativas sobre prevención de riesgos por manejo de RESPEL en la agricultura.

Se crearon 2 cartillas didácticas, modalidad virtual y física, con el objetivo de generar una herramienta dinamizadora y creativa que sugiere buenas prácticas agrícolas, enfocado en trabajar el manejo y riesgo de los residuos peligrosos de agroquímicos para agricultores, profesores y estudiantes de los centros educativos cercanos a la zona de estudio. Las cartillas contienen información global como ficha o etiqueta, ingredientes, equipo de protección (EPP), almacenamiento, cantidad adecuada, prevención antes y después de la aplicación del producto, riesgos a exposición y se puede acceder a ellas mediante el link presente en cada una de las Figuras 2 y 3 ilustradas a continuación.

Figura 2. Cartilla de Prevención de Riesgos en salud por uso de insumos químicos en actividad agrícola física y virtual.



Fuente: Elaboración propia. Link de cartilla virtual:
<https://www.unicauca.edu.co/agroquimica/?q=es/node/133>

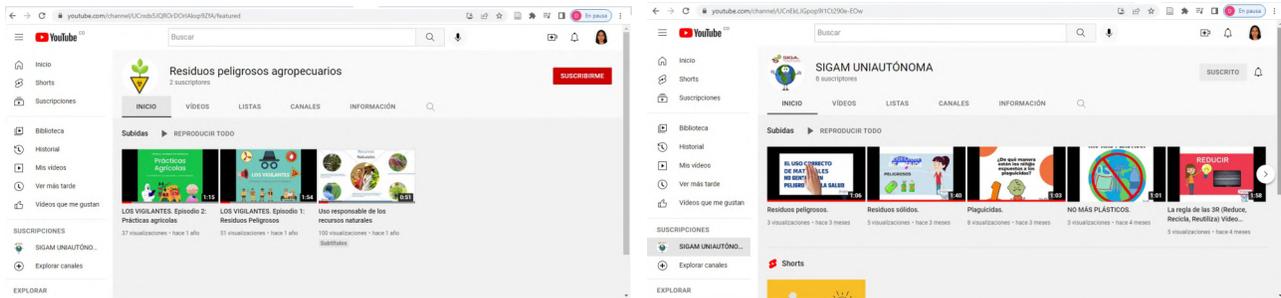
Figura 3. Cartilla física, entregada y socializada a la comunidad agrícola en físico y virtual socializada por Whatsapp



Redes sociales

Se crearon dos canales de youtube con podcats y videos alusivos a las buenas prácticas agrícolas, riesgos y medidas preventivas, también infografías digitales para facilitar la distribución por medios como Whatsapp. Estas actividades se realizaron con el apoyo de laboratorio de innovación social 2020-Recursos Educativos Abiertos (REA), los cuáles son materiales de enseñanza, aprendizaje e investigación con soporte digital y gratuito que se publican con una licencia abierta (Creative Commons) para ser usados, adaptados y redistribuidos por otros sin ninguna restricción o con restricciones limitadas. Para Educación 3,0 (2017) los REA se consideran de gran importancia e interés en el futuro de la enseñanza y la educación, tanto de entornos escolares de los niveles primario y medio como universitarios. También se encuentran en el canal de youtube del semillero de investigación en Gestión Ambiental SIGAM de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca los cuales, se puede ingresar ya sea por los links adjuntos a las ilustraciones alusivas o realizando clic en ellas.

Figura 4. Recursos Educativos de aprendizaje (REA). A) REA 1 Canal de Youtube 1 (Residuos peligrosos Agropecuarios) y B) Canal de Youtube 2 (Semillero de investigación Gestión Ambiental).



Fuente: A) Link canal de youtube Recursos Educativos Abiertos (REA): Fuente:

<https://www.youtube.com/channel/UCrxds5JQROrDORiAkxp9ZfA>

B) Link canal de youtube Semillero de Investigación en Gestión Ambiental SIGAM:

<https://www.youtube.com/channel/UCnEkLJGpop9I1Ct290e-EOW>

Desde el enfoque de la innovación estos materiales buscan contribuir a la ciencia, la tecnología y consecuentemente el desarrollo sostenible, fundamentados en la experimentación y la innovación educativa en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los cinco ámbitos de acción de la UNESCO, que forma parte del equipo de tareas interinstitucionales de las Naciones Unidas, cuya misión es la facilitación de la tecnología, con el fin de apoyar actividades para la implementación de dichas metas, mediante el reforzamiento de la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, a nivel regional e internacional en materia de ciencia, tecnología e innovación y la intensificación de la utilización compartida de conocimientos en condiciones determinadas de común acuerdo.

En el contexto del laboratorio de innovación se abordan los REA como respuestas a la problemática, en este caso el manejo seguro de Residuos Peligrosos en la agricultura en congruencia con los objetivos 3, Salud y bienestar; 4 Educación de calidad; 5 Igualdad de género y 11 Ciudades y comunidades sostenibles, sustentado en la experiencia y conocimiento interdisciplinar de todos los integrantes del proyecto. El acceso a estos audios informativos se genera mediante los diferentes links plasmados a continuación o plasmando clic izquierdo en cada una de las diferentes ilustraciones. (Figuras 5-9).

Figura 5. Infografía interactiva REA2



Nota: El enlace para poder visualizar la infografía interactiva es el siguiente:
<https://view.genially/5fac30a4f8a87f0d1d81e27f/interactive-image-uso-de-equip-de-proteccion-personal>

Figura 6. Infografía digital REA3.



Fuente: Elaboración propia. <https://view.genially/5faed35a02978c0d160a30da/interactive-image-imagen-interactiva>

Figura 7. Infografía informativa con código QR



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8. Podcast, REA 6



Fuente: Elaboración propia.

Figura 9. Podcast para niños, REA 7



Nota: Los enlaces para poder ingresar acceder a nuestros podcasts:
<https://youtu.be/KwXmT4hFcas>
<https://www.youtube.com/channel/UCnEkLJGpop9I1Ct290e-EOw>
https://youtu.be/9DjZex-wV_8

Capacitaciones

Se realizaron talleres relacionados con el tema, impulsando no solo a resolver las actividades suministradas sino también a solventar la realidad del riesgo que están viviendo. Las capacitaciones se orientaron a la comunidad en general (líderes comunitarios, docentes, estudiantes y familias) relacionados con los riesgos químicos y laborales en actividad agrícola, enfocados de acuerdo a la edad. En relación a las actividades con niños (4-10 años), se generaron actividades lúdicas de pintura y juegos alusivos al tema central; con los docentes y padres de familia se realizaron talleres participativos acerca de la percepción del riesgo por agroquímicos en su entorno, buenas prácticas agrícolas, y prevención de los riesgos laborales. Se espera con el tiempo implementar las TIC dentro de su quehacer pedagógico y laboral para que sirva de apoyo y claridad en el momento del desarrollo del tema. De ésta manera el conocimiento académico puede constituirse en un ejercicio transdisciplinar al impactar en la cotidianidad agricultores, docentes y estudiantes.

Figura 10. Capacitaciones comunitarias, tema: Prevención de riesgos ambientales y de salud por uso de agroquímicos.



Fuente: Elaboración propia.

Estas actividades permitieron identificar las necesidades e intereses de la población (alumnos y docentes), logrando motivar y organizar encuentros de aplicación, síntesis y solventa de dudas sobre la correcta gestión y disposición final de residuos sólidos, además, de su relación con el día a día. De manera presencial y teniendo en cuenta las etapas de ejecución y seguimiento, se realizó la presentación de videos alusivos a los temas mencionados anteriormente, haciendo énfasis en el consumismo y fomentando el reciclaje de residuos reutilizables. Posteriormente, mediante reflexiones y preguntas se hizo hincapié en el adecuado manejo de estos y los no aprovechables.

A continuación, se reconocieron las actividades agrícolas realizadas en la zona de estudio y su gran importancia para el departamento del Cauca, sin antes, exponer los riesgos que estos conllevan y los cuidados que se deben tener, debido a que son comunidades expuestas a productos químicos agrícolas tanto en sus viviendas como en la institución educativa ya sea de manera directa o indirecta. Las cartillas educativas ilustrados en las Figuras 2 y 3, fueron fundamentales en los diferentes encuentros sociales, por lo que en ellos se resumen las temáticas implicadas y se enfatiza el manejo adecuado de los RESPEL teniendo en cuenta la legislación ambiental vigente y su incidencia en las condiciones de vida de los pobladores del área de estudio del presente estudio. El seguimiento a estas actividades se ejecutó de manera evaluativa a los docentes vinculados a la institución educativa Chuscales, con la finalidad de que estos sean los encargados de transmitir y continuar fomentando e

inculcando a sus estudiantes las temáticas informadas por los realizadores del presente estudio y se cree una cultura amigable con el medio ambiente y la salud, logrando como se mencionó anteriormente, apostar a la ecosalud en una temática mancomunada de corresponsabilidad social y ambiental.

Radio comunitaria

Frente a la situación de la pandemia el rescate de medios de comunicación tradicional es esencial para la transmisión de información, como estrategia de educación, y prevención en zonas rurales. Se organizaron podcast de emisión semanal, dónde se brinda información por parte de la academia, orientada a la prevención en diferentes subtemas sobre el manejo seguro de residuos peligrosos de actividad agrícola en la zona de estudio (MINISTERIO DE CULTURA, 2022). En estos, se otorgan criterios de protección ambiental y de salud, enfocados al nivel que se deba priorizar de acuerdo al diagnóstico que se realice sobre riesgo ecológico. Con la información transmitida en la radio comunitaria “Malvazá stereo” a cargo del líder comunitario y locutor William Chantré, con el fin de favorecer a la comunidad de Gabriel López (Totoró-Cauca) frente a los riesgos por residuos peligrosos y la manera de mitigarlos y prevenirlos para aportar en la mejora de la calidad de vida de ésta comunidad expuesta como se evidencia en la figura a continuación (Figura 11).

Figura 11. Emisión desde la emisora comunitaria Malvazá Estereo



Fuente: Elaboración propia.

Dichos podcasts, contaron con una elaboración de 5 etapas, en las cuales se encuentra la elección de la temática, la elaboración del guion por las partes interesadas (comunidad – academia), montaje de grabaciones, edición y finalmente la

entrega y publicación. En dichas fases se contempló como base las solicitudes y preocupaciones de la comunidad agrícola ya que son ellos los mayores beneficiarios del presente estudio (UNIVERSIDAD DEL SUR, 2021). Al ya tener las respectivas dudas comunitarias, el equipo de estudio junto con los miembros de la emisora comunitaria, efectuaron los diferentes pasos mencionados contando con las herramientas necesarias de grabación que al tratarse de herramientas TIC, simplemente con un teléfono o un computador y micrófono fue suficiente para capturar cada una de las diferentes intervenciones para posteriormente editarlo y finalizar con la entrega del elemento de audio sin antes contar con la aprobación de la población. En las emisiones realizadas por la radio comunitaria, se evidencio una mayor audiencia en las transmisiones al tratarse de una temática afín a la ocupación laboral de un gran porcentaje de los habitantes de la vereda Chuscales, logrando receptividad en todas sus locuciones, comenta William Chantre (Locutor de la emisora comunitaria Malvazá estéreo).

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, es claro que al tratarse de temáticas ambientales y de cuidado de la salud humana, la corresponsabilidad juega un papel definitivo, debido a que hace referencia al trabajo mancomunado de las diferentes partes participantes en pro de un fin comunitario. Que, en el caso del presente estudio, es el correcto manejo de residuos sólidos agrícolas que conlleva a mejoras en la salud de los productores, cuidado del recurso hídrico, suelo, aire y demás componentes naturales. además, se logra mejorar la calidad de las diferentes cosechas aumentando la oferta y produciendo mayores ingresos económicos para la comunidad que en la época actual es de carácter crucial, debido a la situación actual de la nación colombiana en materia de reactivación económica y los estragos que trajo consigo la pandemia del Covid-19.

En la fase de aplicación, donde se realizaron las diferentes exposiciones a los niños dentro de las edades mencionadas en apartados anteriores del presente documento, se logró evidenciar que los estudiantes dentro del rango implicado (4-10 años) poseen un interés que sobresale en lo referente a las temáticas ambientales; lo cual, como se evidencia en la figura 10, su aprendizaje mediante metodologías lúdicas lograron captar su atención por la diversión que estas actividades generan fomentado y aumentando sus conocimientos. En el caso de la comunidad docente, algunos integrantes pertenecen a familias con ocupación agrícola, donde expusieron sus diferentes conocimientos y acciones al momento de cultivar y cosechar donde se resaltó que no utilizan en su mayoría los EPP (Elementos de Protección Personal) adecuados, lo anterior, se menciona relacionado a que en estudios anteriores se

evidencia que en la zona no se generan residuos de dichos elementos (Gallego y Portilla, 2020).

Con base a lo mencionado, el correcto uso de EPP fue un tema fundamental en la elaboración de podcast y cartillas educativas como se ilustró en figuras previas, donde se fomentaron la ruta y vía de exposición de estas sustancias químicas para evitar enfermedades en la población implicada. Lo anterior, hace referencia a que, al tratarse de 2 grupos diferentes dentro de la zona de estudio, se diferenciaron las temáticas de estas en los respectivos encuentros sociales con la finalidad de captar su atención durante la totalidad de las jornadas y lograr que estos habitantes adquirieran los conocimientos necesarios para cuidar su salud y el ambiente a su alrededor.

Los acontecimientos y acciones mencionadas evidencian y permiten concluir que el trabajo mancomunado entre la academia, la población y la administración del municipio de Totoró, Cauca permiten que las poblaciones agrícolas adquieran los debidos conocimientos en pro del cuidado de sus cultivos, el ambiente y de prevención en la salud. Adicionalmente se logran encuentros entre habitantes e institucionalidad, se generaron relaciones de confianza y entusiasmo dentro de sus acciones en el marco del plan de desarrollo local. La corresponsabilidad y la ecosalud hacen referencia a lo plasmado en el presente documento, la integración de actores y esfuerzos que conllevan a una cultura de salud ambiental sustentable y sostenible en los diferentes ámbitos del sector rural no solo Caucano, si no, nacional en todas las regiones del país.

Conclusiones

Se logró diseñar y establecer diferentes estrategias preventivas a nivel de riesgos ambientales y de exposición laboral en el ejercicio agrícola a una población expuesta mediante las TIC, se implementaron diferentes estrategias: cartillas digitales, imágenes interactivas, podcast, audios por redes sociales, transmisiones en radio comunitaria y canales digitales youtube, los cuales, al realizarse y entregarse junto con el material físico de las diferentes reuniones, encuentros y lúdicas ejecutadas en la población agrícola según su respectivo rango de edad permitieron enfatizar, sensibilizar y capacitar a los asistentes sobre los adecuados manejos y medidas preventivas a tener en cuenta en el ejercicio agrícola y el manejo de los residuos peligrosos agrícolas, con la finalidad de mejorar su calidad de vida y entorno saludable con enfoque en la ecosalud, propiciando corresponsabilidad social y ambiental.

Referencias bibliográficas

- Fortalecimiento de la Radio Comunitaria y Pública. (s. f.). Recuperado 8 de agosto de 2022, de <https://www.mincultura.gov.co/areas/comunicaciones/fortalecimientodelaradiocomunitariaypublica/Paginas/default.aspx>
- Gallego Muñoz, L. A., & Portilla Higon, D. S. (2020). Evaluación del manejo de los residuos peligrosos provenientes de la actividad agrícola de cultivo de papa en el corregimiento de Gabriel López (Totoró—Cauca) [Thesis, Uniautónoma del Cauca. Facultad de Ciencias Ambientales y Desarrollo Sostenible. Programa de Ingeniería Ambiental y Sanitaria]. <http://repositorio.uniautonom.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/334>
- García-Valcárcel, A., Basilotta, V., & López García, C. (2014). ICT in collaborative learning in the classrooms of primary and secondary education. *Comunicar*, 21(42), 65-74. <https://doi.org/10.3916/C42-2014-06>
- Metodología SARAR. (s. f.). Recuperado 2 de septiembre de 2022, de <https://www.sarar-t.org/index.php/metodologia-sarar>
- MINISTERIO DE AMBIENTE, V. Y. D. T. (2015). 'Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos odesechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral'. 4741.
- MINISTERIO DE CULTURA, (2022). 'Fortalecimiento de la Radio Comunitaria y Publica' Disponible en: <https://www.mincultura.gov.co/areas/comunicaciones/fortalecimientodelaradiocomunitariaypublica/Paginas/default.aspx>
- OMS/OIT: Casi 2 millones de personas mueren cada año por causas relacionadas con el trabajo. (s. f.). Recuperado 8 de agosto de 2022, de <https://www.who.int/es/news/item/16-09-2021-who-ilo-almost-2-million-people-die-from-work-related-causes-each-year>
- OPS. (2011). Prevenimos las intoxicaciones y evitamos la contaminación: Manual de educación sanitaria en plaguicidas. *Journal of Petrology* (pp. 1-128). OPS/OMS.
- Pérez Escoda, A. (2018). Uso de smartphones y redes sociales en alumnos/as de educación primaria. *Prisma Social: revista de investigación social*, 20(20), 76-91.
- Universidad del Sur. (2021, 01, 21). "5 pasos para crear un podcast educativo". URL <https://universidaddelsur.edu.mx/unisur/2021/01/21/5-pasos-para-crear-un-podcast-educativo/>.

12

Capítulo

Aproximación a factores de género en la violencia intrafamiliar en la ciudad de Popayán-Cauca entre los años 2020-2021

*Karen Tatiana Rodríguez Arcos **

*Anyizuleima Bolaños Ruiz ***

*Angélica María Anichiarico González ****

*Bárbara González Medina *****

Introducción

El género como categoría de análisis representa la integralidad de elementos que conciben diferencias entre hombres, mujeres y otros, por construcciones sociales preconcebidas que se materializan a través de roles rígidos sociales y culturales que parten no solo de características físicas, morfológicas y genotípicas sino de las identidades (Jaramillo y Cuevas, 2020). Lo anterior genera dentro de la esfera privada, diversas situaciones que tienen como consecuencia la aparición de expresiones de

* Estudiante de décimo semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Colombia). Correo electrónico: karen.rodriguez.a@uniautonomo.edu.co

** Estudiante de décimo semestre del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Colombia). Correo electrónico: anyizuleima.bolanos.r@uniautonomo.edu.co

*** Abogada por la Universidad Cooperativa de Colombia (Colombia). Doctora y Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1704-1485>.

**** Abogada por la Universidad del Cauca y politóloga de la Universidad Icesi (Colombia). Doctoranda por la Pontificia Universidad Javeriana y Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado y Carlos III de Madrid (España). Investigadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanas (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8506-8044>.

agresión y violencia dentro de los hogares colombianos al presentarse maltratos físicos o de otro tipo hacia cualquier persona que haga parte del núcleo familiar.

Sin embargo, es tendencia en los estudios sobre la temática que la violencia es más frecuente contra las mujeres (Zhicay, Segarra, y Lazo, 2018; López y Rubio, 2020; Flores, 2020). La posición dentro del hogar que habita se percibe desde su vulnerabilidad, lo que conlleva a que su calidad de sujeto de derechos en ejercicio suela anularse con actos de violencia. Esto puede apreciarse en boletines del Observatorio de Asuntos de la Mujer del Cauca el cual reportó entre el 2015 y 2019, que el 60% de casos reportados fueron contra ellas (Observatorio de Asuntos de la Mujer, 2020). En esa misma línea, con posterioridad el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses para el año 2020 a 2021 reportó en el municipio de Popayán, Cauca un aumento de la violencia intrafamiliar con respecto a los años anteriores, destacando que del total de casos reportados el 77,58% fue contra mujeres (ICMLF, 2020). En ese escenario, se comprende la violencia como:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho, o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (Organización Mundial de la Salud, 2002, p.2).

Así las cosas, la violencia es todo acto bajo el cual se atente o afecte la integridad personal, emocional, física y psíquica de una persona con el fin de obtener un propósito propio que es contrario a la voluntad de la víctima. Tal como lo argumenta Espín, et.al (2008), es entendida como el conjunto de actos violentos en los cuales “se ejerce algún tipo de presión psíquica o el abuso de la fuerza física contra la integridad de una persona, esta tiene como fin obtener de la persona a la que se está agrediendo lo que el agresor desea y que a la par va contra la voluntad de la víctima” (p.3 y ss).

De ahí que la violencia tiene diversas manifestaciones, como la violencia física, sexual, psicológica, emocional y material como por ejemplo en el ámbito económico, los factores por los cuales puede darse la violencia intrafamiliar varían desde el ámbito socio-económico, socio cultural, psicosociales y factores individuales, dependiendo del contexto social.

Debido a este contexto, las justificaciones para encontrar posibles soluciones se centran en investigar y juzgar los actos de violencia siendo esperada una condena para el victimario. No obstante, perdura la invisibilidad de los factores que generan un

aumento y comisión permanente de violencia hacia las mujeres dentro de esferas privadas en el municipio de Popayán, Cauca, que lleve a plantear estrategias de cambio para eliminar este tipo de violencia.

En ese sentido, la concepción estructural del poder donde la dominación se convierte en el eje central de las relaciones interpersonales admite posibilidades de repetición de patrones de violencia al querer que se cumplan los roles asignados a las mujeres. La falta de información, el desconocimiento de rutas de prevención, el miedo, la dependencia económica del agresor y carencia de apoyo sicosocial, entre otros, pueden llevar a que la violencia intrafamiliar contra las mujeres sea un fenómeno que no logre atenderse y perdure.

De esta forma se puede analizar como los hechos violentos han sido parte de la historia de nuestra sociedad colombiana. En un estudio de salud pública sobre homicidios de mujeres en Popayán, Rozo (2009), afirma que esta violencia se ve expresada en aspectos tales como “un escenario de violencia al interior de la familia (maltrato físico o psicológico), la relación cercana entre la víctima y el agresor (cónyuge, pareja), además del móvil por el cual se da muerte a las mujeres (pasional, venganza, violencia intrafamiliar)” (p.21).

A partir de lo anterior, se visualiza la existencia de aspectos de género ligados a la experiencia de socialización que desde la infancia van configurando a las mujeres como sujetos prestos a ser violentados, lo que más adelante lleva a la construcción de relaciones de pareja inequitativas. Asimismo, los aspectos asociados a la cultura patriarcal construyen el camino para propiciar no solo la violación de los derechos de las mujeres sino también las violencias con que se configuran las masculinidades, que convocan a los hombres a mostrarse displicentes y agresivos contra las mujeres y a la vez a ser violentos entre ellos. De acuerdo con Puyana (2007), “solo con una mirada humanizadora de la familia se hace posible construir relaciones democráticas en el seno del grupo familiar, que partan de la diversidad y no de la imposición de normas ciegas heredadas de rasgos culturales del patriarcado” (p.268).

Por lo expuesto, este capítulo de libro se enfoca en dar a conocer los resultados de investigación que se obtuvieron con la revisión de los factores que llevan a que la violencia intrafamiliar por razones de género en la ciudad de Popayán, Cauca entre los años 2020 a 2021, sea un fenómeno jurídico y social que permanece. En ese sentido, para llevarlo a cabo se sigue una metodología cualitativa donde se describen los antecedentes normativos a nivel internacional y nacional que han llevado a considerar como elemento de violencia intrafamiliar la categoría género. Asimismo, se describen las disposiciones generales sobre la violencia intrafamiliar en la ciudad de Popayán-

Cauca, que conllevan al análisis los factores relevantes de la violencia intrafamiliar con matices de género sea un problema que, pese al tiempo transcurrido, sigue vigente.

Antecedentes normativos sobre la violencia intrafamiliar

El recorrido jurídico para la protección de los derechos de las mujeres ha logrado consolidar un cuerpo normativo para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres donde se establece la eliminación de la discriminación y violencia contra ellas en sistemas internacionales y regionales de protección de Derechos Humanos. Uno de estos instrumentos internacionales base es “la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (ONU, 1981), que tiene como pilar fundamental establecer lineamientos generales para reconocer a las mujeres como sujetos de derecho y protección dentro de los Estados y sus legislaciones.

No obstante, es dos décadas después con la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, Convención De Belem Do Para” (OEA,1994, p.1) donde se introduce una definición de violencia con perspectiva de género argumentando que por violencia contra la mujer se entenderá como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1994).

Igualmente, se establece la noción internacional de violencia intrafamiliar que involucra categorías de género siendo considerada como un tipo de violencia contra la mujer la cual ocurre “dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual” (OEA, 1994, art. 2, literal b). Consecuentemente “la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer” (ONU, 1995, Num 112 y ss) reconoce que “en muchos casos, la violencia contra las mujeres y las niñas ocurre en la familia o en el hogar, donde a menudo se tolera la violencia” (ONU, 1995, Num 113).

Bajo esas disposiciones, el bloque de constitucionalidad en Colombia ha permitido la compaginación de normas internacionales con las nacionales en pro de la protección de los derechos de las mujeres. Es así como el derecho a la igualdad y la no discriminación constitucional son establecidas dentro de todo el cuerpo legislativo posterior a la declaración de la constitución política de 1991 (Constitución Política, 1991, art. 43). Esto incluye tomar en consideración el concepto de familia como aquel “núcleo fundamental de la sociedad” (Constitución Política de Colombia, 1991, art.42).

Lo anterior lleva a reflexionar con una perspectiva de género la noción de familia debido a que esta está conformada por varios miembros que conviven en el mismo núcleo los cuales pueden ser:

a) parejas – con diversas orientaciones sexuales o de género-, b) aquellas que se conforman con vínculos jurídicos, c) o aquellas que se presentan en contextos sociales derivadas de vínculos de crianza, entre otras que están en proceso de reconocimiento (Sentencia T 292, 2016, p. 1).

Dado este recorrido, la Ley 294 de 1996 prosigue dando las pautas para sancionar la violencia intrafamiliar en Colombia conteniendo medidas de prevención, atención y sanción de las conductas que puedan terminar afectando el bien jurídico tutelado (Congreso de la República, 1996, p. 1). Además, las leyes penales introdujeron este tipo penal en sus cuerpos normativos- Ley 600 y 599 del 2000- declarando que se llamará violencia intrafamiliar al delito donde alguna persona “maltrate física, psicológica o sexualmente a cualquier miembro de su núcleo familiar, siempre que la conducta no constituya delito será sancionado con pena mayor, en prisión de uno a tres 5 años” (Congreso de la República, Ley 599, art. 299).

Bajo ese entendido, para darle mayor alcance a la protección de la vida e integridad de las mujeres se sanciona la Ley 1257 de 2008 la cual comienza a operar no solo en complemento al área penal sino en todas las áreas administrativas, constitucional, judiciales, y demás. Junto con el Decreto 164 de 2010 y la creación de la “Mesa Interinstitucional para erradicar la Violencia contra las Mujeres” las acciones comienzan a tomar fuerza para que diversos tipos de violencia contra las mujeres fueran erradicados.

Por último, normas que comenzaron a modificar el delito de violencia intrafamiliar comenzaron a emerger debido al contexto donde la víctima de este ilícito desistía de la acción penal ya sea por miedo a su agresor o por una conciliación o diálogo con el mismo. Esto conllevó a modificaciones en lo respectivo a la denuncia y tipología del delito donde Abella, et.al. (2017), argumenta que surge “la Ley 1542 de 2012 que ordena eliminar el carácter de querrelables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria tipificados en el artículo 229 y 233 del Código Penal” (p.7). Sin embargo, pese al cuerpo normativo que cobija toda la protección hacia las mujeres, año a año las cifras del Instituto Colombiano de Medicina Legal y Forense van en aumento respecto a las agresiones discriminadas por la categoría sexo y género. Esto implica tomar en consideración en primer lugar, que lo que determina la

categoría no solo es que las víctimas del delito de violencia intrafamiliar sea mujer sino todo el contexto que rodea de la relación de poder, dominación y opresión que llevan a que las mujeres sean el blanco principal de agresiones dentro de sus hogares. Como ejemplo podemos visualizar los casos en que el agresor convive con varias personas, pero solo ejerce violencia contra su pareja o figura femenina (Echeburúa, Fernández y de Corral, 2008).

Disposiciones generales y factores de género en la violencia intrafamiliar

Para el alcance de los factores que trae consigo la comisión de actos de violencia intrafamiliar, Benavides, (2018) expone en su estudio sobre un grupo de 8 mujeres residentes de la comuna 6 en la ciudad de Popayán, que los factores se centran en la construcción social que se ha formado alrededor de la diferenciación de los géneros, dándole superioridad al hombre en la toma de decisiones en el núcleo familiar (Benavides, 2018). Lo descrito trae como consecuencia que los actos agresivos, discriminación y violencia se den para imponer voluntades dentro de la familia para tener el control no solo de espacios, sino de emociones y situaciones.

Esto va acorde con lo descrito por Portilla, (2019), el cual resalta algunos motivos socioculturales que desencadenan violencia intrafamiliar donde basado en el caso de 5 mujeres madres que pusieron en conocimiento su caso ante la comisaría de familia de Popayán, resalta el factor económico uno de los detonantes al ser la víctima dependiente económica de su agresor. En esa misma línea Mosquera, (2020), en su estudio con 5 adolescentes agresores relata que la mayoría de los sujetos poseen pensamientos estereotipados resaltando que su entorno puede influir en la perspectiva acerca del deber ser de las personas de acuerdo con su género.

Dicho lo anterior, los factores principales suelen ser repetitivos y relacionados con la construcción social, cultural, económica, por transmisión intergeneracional, falta de redes de apoyo y por la creación de pensamientos estereotipados hacia los niños, de las mujeres y niñas (Zhicay, Segarra, y Lazo, 2018). No obstante, las causas y motivos pueden variar debido a que los antecedentes de cada agresor son diferentes y los criterios de interpretación de la desigualdad pueden ser más notorios en unas personas que en otras. Es por ello por lo que el contexto en el que se desarrolla la agresión es un elemento necesario de análisis para dictaminar su motivación, sus causas y efectos.

Sin embargo, uno de los obstáculos para identificar los factores que desencadenan la violencia intrafamiliar es la carencia de reconocimiento del círculo de

violencia padecido y el silencio de lo sucedido en la esfera privada. La concepción de familia o núcleo familiar con características idealizadoras en sus dinámicas, hacen que ocultar el hecho victimizante sea una constante. Esto tiene como efecto que este delito se vuelva cada vez más frecuente y que las víctimas aumenten la probabilidad de sufrir agresiones graves que atenten contra su vida e integridad personal. En ese sentido, podemos afirmar que, “la familia y la sociedad permanecen inexorablemente articuladas, se complementan y se necesitan” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2004), lo que implica que los problemas de violencia intrafamiliar están grandemente ligado a la diversidad de culturas y aspectos sociales que conforman lo económico y normativo.

Ligado a eso, el incluir la violencia contra la mujer como un problema social, implica no solo una visibilización del problema individual como consecuencia de alguna situación o circunstancia particular de la pareja, si no que pasa a entenderse que la violencia se vuelve intrafamiliar perjudicando, además, a los hijos (Meneses, 2019). Esto tiene que ver con la construcción social sostenida que ha sido transmitida por medio de ideologías patriarcales, basadas en la desigualdad en donde se impide alcanzar objetivos conjuntos desconociendo que, formamos parte de un colectivo social donde existen derechos y deberes (Meneses, 2019).

Al respecto la Personería de Popayán, Cauca refiere como causas de la violencia intrafamiliar:

El deterioro de las relaciones conyugales, el abandono voluntario e injustificado de alguno de los cónyuges de sus familias de protección, cuidado y alimentación del núcleo familiar, el maltrato físico, psíquico y/o sexual a cualquier miembro del núcleo familiar; la explotación sexual y/o económica de los menores que conforman el núcleo familiar; la mendicidad o indigencia de alguno de los cónyuges o hijos, el consumo frecuente de licor o drogas que produzcan dependencia psíquica por alguno de los miembros del hogar (Personería de Popayán, 2020, p.3-4).

Lo argumentado, toma relevancia al observar pautas de crianzas determinantes para la formación del carácter del sujeto que impulsan a contribuir a una vida libre de violencias para las mujeres, a través de la construcción de su masculinidad con principios esenciales para el crecimiento personal, la interiorización de valores, las habilidades sociales y la toma de decisiones para resolver conflictos en igualdad (Cuellar, 2017). Es por eso por lo que en las pautas de crianza el deber ser apunta a

obtener un equilibrio democrático para que las familias sepan dialogar, expresar sus sentimientos y pensamientos sin agredir física ni psicológicamente a ninguna persona.

Pese a los esfuerzos por materializar estrategias para erradicar la violencia intrafamiliar, cuando se enfatiza en las relaciones interpersonales donde se presentan, se puede apreciar que en la relación de pareja los elementos de la violencia intrafamiliar tienen un origen multifactorial rodeado de intolerancia, de socialización en la ideología machista en la que emergen aspectos como celos, desconfianza, infidelidad, consumo de sustancias tóxicas, alcoholismo y crisis económica (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020). Lo descrito presenta la necesidad de evaluar los múltiples efectos de la violencia intrafamiliar ya que impactan tanto el nivel individual de la víctima como a la sociedad convirtiéndose en una problemática pública social que exige una intervención política, social e interinstitucional al requerir un tratamiento preventivo, educativo, formativo, policial, jurídico y económico entre otros (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020).

Debido a lo descrito, El Instituto Colombiano de Medicina Legal y Forense (2020), afirma que son múltiples las razones por las cuales tanto el hombre como la mujer, justifican el maltrato y estarían incluidos aspectos como: ingesta de alcohol, prestar atención a cosas triviales como ver televisión, el fútbol, cuando el hombre gana menos y afecta el ingreso familiar, mala comunicación con la pareja y finalmente el desconocimiento por parte del hombre acerca de la ley que prohíbe la violencia intrafamiliar (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020). Bajo ese análisis, este cuerpo colegiado afirma que:

De (10.238 casos), existe (27,6%) celos, desconfianza (8.996 casos) (24,3%); y por alcoholismo (5.330 casos) (14,3%) (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020, p. 30).

En esa línea, observar que las características del agresor apuntan a perfilarlo como el cónyuge o compañero de la víctima o la pareja en relaciones de hecho que habitan bajo el mismo techo; se manifiesta mediante golpes, amenazas ocasionadas con arma blanca, entre otros. Es por eso por lo que el ICMLF, (2020), concluye que, se registraron 18.555 casos a nivel nacional en el año 2020 siendo las víctimas en su mayoría sus parejas. Esto corrobora lo argumentado en este capítulo de libro, donde la violencia intrafamiliar, se convierte en un fenómeno en la cual una persona domina a la otra física y psíquicamente al considerar a las mujeres seres vulnerables.

La dupla intrafamiliar y género en la violencia: un problema social

Esbozado el contexto social que se presenta con la violencia intrafamiliar cuando los matices de género se encuentran presentes para ser ejercida, se aprecia cómo el abuso o maltrato son justificados por razones externas, invisibilizando la causa de poder que conlleva a que este flagelo sea repetitivo y cíclico. La construcción de las relaciones sociales a partir de jerarquías y dependencias extremas tienen como consecuencia que generación en generación se establezcan los mismos patrones de dominación y violencia que encasilla a las mujeres a roles a partir de su sexo e identidad.

Aunque históricamente podemos encontrar diversas versiones de cómo surge la violencia, la familiar comprende un elemento común relacionado con la configuración del poder para poder avanzar y lograr un desarrollo conjunto. En ese sentido, partiendo de la idea de que todos cumplen con una función social, se teje dentro de ella el pilar para que cada uno de sus miembros logre avanzar en propósitos conjuntos y alcance el desarrollo en los propios.

Sin embargo, la posición de mando y asignación de roles para cumplir con estos objetivos en un sistema patriarcal suele estar en aquel ser humano que presenta más poder adquisitivo dentro de la esfera pública y el que impone dentro de la esfera privada. En ese entendido, a pesar la desigualdad se torna presente desde sus inicios lo que requiere en primer lugar de una consciencia del problema que lleve a generar cambios al interior de la familia y a la reapreñción de roles en igualdad de condiciones. Es así como la familia es concebida como:

La célula básica de la sociedad, por eso la funcionalidad de una estructura social depende invariablemente de la existencia de factores favorables a su integración; la violencia familiar provoca la destrucción del tejido social; la visibilidad de las organizaciones civiles a nivel mundial han provocado que los gobiernos de los Estados Internacionales a través de convenciones y tratados se preocupen por este problema ancestral, en donde la violencia familiar se dirige sobre todo contra la mujer.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p.32)

En ese sentido, se puede identificar qué el principal problema que se presenta dentro de la violencia intrafamiliar es la falta de confianza, el silencio y la normalización de la violencia en el núcleo esencial donde se conciben un sin número de denuncias que se quedan solo en la intimidad de cada una de las víctimas que se

queda sin voz al no tener garantías para expresarse. Es por ello por lo que algunas por el miedo de ser violentadas de manera mucho más grave, soportan las consecuencias de este fenómeno complejo y condicionado por diferentes factores contextuales y sociodemográficos que requieren de reformas sociales que impactarán al núcleo fundamental que la familia.

Como consecuencia de lo descrito anteriormente, la mayoría de las denuncias que se reciben no provienen de la víctima, sino de personas externas y se producen con más frecuencia si se trata de niñas. Es así como algunos estudios del derecho comparado nos indican que los signos físicos de maltrato son tomados socialmente como alerta social para denunciar (Soza, Benitez y Simonetti, 2011). En esa línea, en un estudio psicológico expuesto se evidenció que el 46,7% de las personas que fueron encuestadas realizaron una denuncia sobre violencia intrafamiliar en niños y niñas debido a los signos de violencia que fueron observados. Es así como se argumenta que:

en cuanto a signos indicativos de violencia por la conducta de los niños, indicaron un 64,3% de “conductas agresivas”, un 52,4% de “aislamiento con respecto a sus compañeros”; un 57,1% de “descalificación a otros niños” y un 47,6% de “desconfianza, recelo o cautela con respecto a los adultos” y “negación a hablar”, respectivamente (Soza, Benitez y Simonetti, 2011, p.249 y ss).

Sin embargo, cuando se trata de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar las denuncias por externos son menos frecuentes por el imaginario social de la esfera privada donde aún persiste la idea de que los asuntos de pareja y familiares se manejan con cautela y reserva dentro del hogar. Con ese panorama, la violencia intrafamiliar por razones de género se considera además un problema de salud pública, puesto que produce consecuencias negativas en todos los miembros de la familia y en la sociedad. Las agresiones tienen impactos sicosociales que pueden llevar a deterioro cognitivo según la gravedad de estas y generar deterioro en la vida de las personas.

Bajo esta mirada, la normalización de patrones de violencia proporciona ejes de comparación social que llevan a observar que algunas familias gozan con un buen equilibrio emocional y con una mayor capacidad de resolución de problemas, siendo propensas a padecer en menor medida esta problemática. Sin embargo, es mayor el número de las familias que no logran tener un balance interno o una resiliencia familiar, ante lo cual no pueden mantener un ambiente libre de violencia (Ochoa, 2020).

Según el Observatorio Colombiano de las Mujeres, (2020), hubo épocas de mucha mayor violencia intrafamiliar como el confinamiento obligatorio ocurrido en Colombia por la pandemia Covid-19, ya que sumados a los patrones de violencia arraigados en la estructura familiar, el encierro en los hogares trastocó las dinámicas sociales reduciendo los espacios de interacción solo al lugar de habitación y redujo la posibilidad de relacionarse de forma presencial con personas distintas a los miembros de la familia. Es así como en julio durante el tiempo de confinación por la pandemia, aumentaron en un total de 112% los casos de violencia intrafamiliar, donde las víctimas en su mayoría fueron mujeres y niñas (Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2020). Asimismo, también se estableció que menos del 40% de las mujeres que han experimentado violencia familiar denuncian estos actos delictivos o buscan ayuda de otro tipo (Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2020).

Sumado a lo anterior, Hernández, et.al. (2021), con su investigación logró identificar que el factor económico es uno de los que más influye en las familias a la hora de manifestar sus carencias a través de actos de agresión y violencia. En sus palabras, el país en ese momento curso una crisis económica por lo que de la muestra que estudio equivalente a 149, el 44% de los hogares que atravesaron violencia intrafamiliar manifestaron tener discusiones por problemas económicos, posteriormente le siguen los problemas de comunicación con el 24% y problemas de convivencia por compartir más tiempo juntos con un total de 16%, con lo cual se puede concluir que el encierro y la caída de la economía mundial fueron factores directos en la violencia familiar en Colombia (Hernández, et.al., 2021)

Así mismo, de la encuesta auspiciada por el Ministerio de Justicia en la pandemia, se pudo conocer que la aceptabilidad de la violencia contra la mujer es muy baja debido a que el 98% de las personas encuestadas respondió que no estaba de acuerdo con la afirmación de que golpear a una mujer cuando ella quiere controlar a su pareja es aceptable. Esto dentro de los imaginarios sociales resulta relevante debido a que los estereotipos por expresiones de género resultan una de las motivaciones de discriminación y violencia frecuente donde se justifican agresiones por la vestimenta de las mujeres o si resultan sexualmente atractivas para su agresor.

Esa encuesta sirvió además para conocer el nivel de percepción y aceptación que la sociedad tiene frente a los vínculos amorosos y los círculos sociales que rodean a la familia, ya que el 30% de las personas encuestadas piensa que al menos un hombre del círculo social en el que viven ejerce actos de violencia familiar contra la mujer, el 65% de los encuestados, considera que los colombianos aceptan la violencia física contra la mujer siendo un hecho normal dentro de nuestra sociedad, lo cual, da pie para tomar

acciones necesarias que tengan como fin cambiar la cultura y la percepción que la sociedad tiene frente a los hechos de violencia familiar (Ministerio de Justicia, 2020).

En ese entendido, los conflictos de violencia intrafamiliar aumentan con situaciones contextuales ya sea porque ocurre una reducción interacciones sociales debido al aislamiento y a la falta de oportunidades económicas. Sin embargo, los patrones estructurales de violencia contra la mujer son anteriores a las situaciones sobrevivientes, convirtiéndolas en agravantes de la situación que ya se vivía y una alerta futura para poder erradicar la violencia contra las mujeres y niñas.

La implementación de rutas de atención y prevención de violencia se vuelven una forma estatal de poner a funcionar todo su aparato judicial, administrativo y legislativo a favor de esa víctima que necesita orientación dentro de las múltiples situaciones que puede estar viviendo como el caso de aquellas que conviven con un potencial agresor pero que no se atreven a tomar las medidas necesarias debido a represalias contra su vida o integridad física. De igual manera, los hogares que son económicamente vulnerables son más propensos a tener violencia intrafamiliar, por lo cual se hace necesario también concebir herramientas que desde una mirada social y política construyan líneas de acción efectivas para contrarrestar este fenómeno.

Las dinámicas sociales deben ser revaluadas y transformadas para que los estereotipos no sean los derrotos de la estructura de interacción entre las personas y demás seres en la naturaleza, sino los principios de igualdad y no discriminación que generen la costumbre de la inaceptabilidad de la violencia hacia las mujeres y la violencia intrafamiliar.

Conclusión

El aumento en la violencia intrafamiliar por razones de género requiere de una transformación social y estructural que permita en primer lugar reconocer que existen altos niveles de violencia en el núcleo familiar. En ese cúmulo de factores que la desencadenan y perpetúan encontramos los sociales que, a través de la masificación de estereotipos y la discriminación por expresiones de género, hacen que las relaciones de poder sigan desiguales dejando a la mujer fuera de la esfera del empoderamiento para ejercer sus derechos. En ese sentido, se aprecia como daños físicos y psicológicos son padecidos por las mujeres alterando sus proyectos de vida y los de su familia.

Fortalecer la confianza institucional y social para que cese la comisión de delitos de violencia intrafamiliar por razones de género, ayudará a que el silencio y el miedo

no sean sentimientos que cohiban a las mujeres de denunciar o pedir ayuda para salir de ese círculo violeto. Asimismo, la dependencia económica se convierte en otro de los factores por los cuales la violencia intrafamiliar no deja de reportar mujeres víctimas. Las mujeres viven con su agresor y brindar herramientas para fortalecer la autonomía económica será clave para contribuir al cese de este fenómeno social.

Igualmente, el contexto de pandemia mostró que cambiar las dinámicas de interacción entre las personas con patrones de violencia tan arraigados aumentó los casos de violencia intrafamiliar, creando una alerta para crear rutas de atención y prevención más eficaces en territorio.

A pesar de que existe un catálogo normativo que protege a las mujeres, las estrategias de cumplimiento en cuanto a la violencia intrafamiliar deben ser revaluadas para no solo cumplir con indicadores de gestión necesarios para hacer seguimiento al desarrollo de la erradicación de la violencia, sino para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

Referencias Bibliográficas

- Abella, M. C., et.al. (2017). La violencia intrafamiliar en Colombia, leyes de protección, ruta de atención y motivaciones de abandono del proceso judicial. *Revista Navarra Jurídica*, 1(1), 6-25.
- Benavides, S. C. (2018). Factores Familiares Relacionados Con La Violencia De Género. Fundación Universitaria de Popayán, Popayán. <http://univida.fup.edu.co/repositorio/files/original/08b95675409162a536a6fa37242efd11.pdf>
- Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, I. S. (2016). Datos y cifras claves para la superación de la violencia contra las mujeres en el Cauca. Obtenido de https://humanas.org.co/wp-content/uploads/2020/10/11.Modulo_Cauca.pdf
- CEDAW. (2022). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>
- Congreso de la República. (20 de Julio de 1991). Constitución Política. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República. (22 de Julio de 1996). Ley 294. https://oig.cepal.org/sites/default/files/1996_col_ley294.pdf
- Congreso de la Republica. (4 de diciembre de 2008). Ley 1257. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html
- Convención de Belem Do Para (14 de agosto de 1995). Convencion Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

- https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf
- Cuellar, A. P. (2017). Miradas colectivas de los departamentos del cauca y nariño en municipios de popayán, cajibío, pasto y corregimiento de tunia-piendam. Obtenido de <https://repository.unad.edu.co/jspui/bitstream/10596/12237/1/41943376%20.pdf>
- Echeburúa, E., Fernández, J., y de Corral, P. (2008). ¿ Hay diferencias entre la violencia grave y la violencia menos grave contra la pareja?: un análisis comparativo. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 8(2), 355-382.
- Espín F., J. C., Valladares González, A. M., Abad Araujo, J. C., Presno Labrador, C., y Gener Arencibia, N. (2008). La violencia, un problema de salud. *Revista cubana de medicina general integral*, 24(4), 0-0.
- Fiscal General de la Nación. (2021). Informe de Gestión 2020-2021. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-Gestion2020-2021.pdf>
- Flores, J. (2020). Aportes teóricos a la violencia intrafamiliar. *Revista Cultura*, 34(13), 179-198.
- Hernández A., D. M., y Quintero R., D. (2021). Estudio criminológico de la violencia intrafamiliar infantil como factor de riesgo asociado a conductas delictivas y la respuesta estatal frente a esta problemática. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Jaramillo, R. A., y Cuevas R., C. A. (2020). Panorama científico de la relación entre la violencia intrafamiliar y de género y la resiliencia familiar: posibilidades, retos y límites. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 16(1), 113-130.
- Linares. (2006). La violencia intrafamiliar. Bogotá.
- López, E., y Rubio, D. (2020). Reflexiones sobre la violencia intrafamiliar y violencia de género durante emergencia por COVID-19. *CienciAmérica*, 9(2), 312-321.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses . (s.f.). Violencia Intrafamiliar . Obtenido de <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49496/Violencia+Intrafamiliar.pdf>
- Meneses, M. Z. (2019). Factores Sociofamiliares Que Inciden En La Violencia A La Mujer. Popayán: FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE POPAYÁN. Obtenido de <http://unividaufup.edu.co/repositorio/files/original/02d58d7333e2c0340dccb7a213260dd8.pdf>
- Mosquera, M. R. (2020). Cambios de estereotipos de género, un camino hacia la prevención de la violencia de género, un estudio en pasado, presente y prospecto en el colectivo "campeones de la vida" en el hospital susana López. Fundación Universitaria de Popayán , Popayán. <http://unividaufup.edu.co/repositorio/files/original/a17e7bf3e0afe667be8a29bb219f541b.pdf>

- Observatorio Colombiano de las mujeres (2004). Observatorios de asuntos de género-La Familia. <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag-boletin-2.pdf>
- Observatorio de asuntos de las mujeres Departamental (2020). Boletín sobre Violencias contra las Mujeres en el Departamento del Cauca. <https://secmujer.cauca.gov.co/index.php/observatorio/publicaciones/boletin-obsevatorio>
- ONU, (1981). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (3 de septiembre de 1981). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- OEA, (14 de agosto de 1995). Convención de Belem Do. Convencion Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf
- Ordoñez, A. G. (s.f.). Pobreza y vulnerabilidad como condicionantes de la violencia. <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/777/Pobreza%20y%20vulnerabilidad%20como%20condicionantes%20de%20la%20violencia%20intrafamiliar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ochoa, C. (2.020). La violencia familiar como problema de salud pública. Bogotá.
- Organización Mundial de la Salud, (OMS) (2002). Definición de Violencia. OMS.
- Personería de Popayán. (s.f.). Violencia Intrafamiliar. Popayán. <https://personeriapopayan.gov.co/violencia-intrafamiliar/>
- Portilla, R. B. (2019). Análisis de los factores socioculturales y familiares que inciden en la violencia intrafamiliar en 5 casos de madres, en la comisaría de familia en Popayán. Fundación Universitaria de Popayán, Popayán. <http://unividafup.edu.co/repositorio/files/original/c16132c0cd2ff5ac489cf6cb448913bf.pdf>
- Puyana, Y. (2007). El familismo: una crítica desde la perspectiva de género y el feminismo. Familias, cambios y estrategias, 262-278.
- Soza, C. C., Benitez, A. R. y Simonetti, G. (2011). La violencia familiar como problema social en la zona centro de la Pcia. de Santa Cruz, Argentina. III Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Zhicay, M. M. I., Segarra, J. I. T., y Lazo, E. T. F. (2018). Factores socioculturales que influyen en mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Killkana Sociales: Revista de Investigación Científica, 2(3), 187-196.



Autores y autoras

Johana Andrea Delgado Dacto, Sonia Cecilia Agredo Urbano, Angélica María Anichiarico González, Bárbara González Medina, Hoover Hugo Paredes Mosquera, Julián David Guachetá Torres, Sara Valentina Valencia Quesada, Dayan Alejandra Rúales Jurado, Lucy Esmeralda Paz Trullo, Manuel Santiago Padilla, Ronaldo Figueroa Urbano, Nicole Stephanie Vidal, Diana Milena Dorado Delgado, Natalia Pérez Muñoz, Rubén Darío Chaves Canabal, Karen Reyes Macías, Verónica Mayerli Trujillo Muñoz, William Darío Chará Ordóñez, Juan Felipe Madroñero Hernández, Luis Eduardo Ruano Ibarra, Elizabeth Constanza Quiñones Morales, Javier Humberto Palacios Velasco, Antonela Nathalia Oquendo Caquimbo, Luis Miguel Carvajal Jiménez, Jorge Eliecer Contreras Albarracín, Carlos Rodolfo Estupiñán Sanabria, Diana Milena Muñoz Solarte, Edier Humberto Pérez, Juan José Cháves.

Uniautónoma del Cauca



SELLO EDITORIAL
UNIAUTÓNOMA DEL CAUCA

Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

