

CUMPLIENDO LAS EXPECTATIVAS CIUDADANAS

RECOMENDACIONES PARA EL EJERCICIO EFECTIVO DEL CONTROL POLÍTICO:

UNA GUÍA PARA INTEGRANTES DE CORPORACIONES PÚBLICAS
DE ELECCIÓN POPULAR.



- El contenido del presente documento es producto de la consultoría realizada por el abogado Jorge Iván Palomino Castro para el Instituto Nacional Demócrata (NDI). Las expresiones, comentarios y contenido que a continuación se presentan no necesariamente representan el pensar o sentir del NDI.

NDI agradece a la Federación Nacional de Concejos - FENACON por su participación y aportes en la construcción de este documento.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
--------------	---

CAPÍTULO 1

¿QUÉ ES EL CONTROL POLÍTICO?

DEFINICIÓN E IMPORTANCIA	5
--------------------------	---

Definiciones	5
--------------	---

Importancia del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para las corporaciones públicas	7
---	---

Marco normativo para el ejercicio del control político	9
--	---

CAPÍTULO 2

¿QUIÉNES ESTÁN INVOLUCRADOS EN SU EJERCICIO?

PARTICIPANTES EN EL CONTROL POLÍTICO	11
--------------------------------------	----

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales	12
--	----

Los partidos políticos y sus bancadas	12
---------------------------------------	----

La ciudadanía	14
---------------	----

(Anexo) El círculo virtuoso entre control social y control político	15
---	----

CAPÍTULO 3

¿CÓMO EJERCER EL CONTROL POLÍTICO?

ALGUNOS MECANISMOS PARA SU EJERCICIO	17
--------------------------------------	----

Citaciones	17
------------	----

Proceso de moción de censura	19
------------------------------	----

La moción de observaciones	19
----------------------------	----

El control presupuestal	20
-------------------------	----

Desarrollo de la citación	20
---------------------------	----

El debate	20
-----------	----

Procedimiento del debate	21
--------------------------	----

La importancia de las bancadas	23
--------------------------------	----

El Estatuto de la Oposición	25
-----------------------------	----

CAPÍTULO 4

¿SOBRE QUÉ RECAE EL CONTROL POLÍTICO?

ALGUNOS TEMAS SOBRE LOS CUALES SE PUEDE EJERCER _____ 28

Control político sobre actividades político-administrativas _____ 29

Control político para promover la inclusión social de sujetos de especial protección constitucional _____ 30

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras _____ 30

Ley 823 del 2003 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres _____ 31

Ley 1618 del 2013 para garantizar el Pleno Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad _____ 32

Ley 1098 del 2006 de la Infancia y la Adolescencia _____ 32

Comunidades étnicas _____ 33

Comunidad LGBTI _____ 36

REFERENCIAS _____ 37

INTRODUCCIÓN

Esta guía busca contribuir a que el personal de las corporaciones públicas profundice su conocimiento sobre control político y busque implementar en sus funciones principios de parlamento abierto, tales como transparencia, participación ciudadana, ética y probidad, y rendición de cuentas, de tal manera que sigan contribuyendo al fortalecimiento del actual sistema democrático por medio del buen uso de los mecanismos para el ejercicio del control político, y la apertura de espacios que les permitan entender y conectarse con las nuevas realidades que demanda la sociedad en sus actuaciones.

Para lo anterior, la guía se estructuró en cuatro capítulos: en el primer y segundo capítulo se hace una aproximación al control político desde su definición, sus principales integrantes y la importancia que han adquirido las tecnologías de la Información y las comunicaciones para el ejercicio del mismo. De igual forma, se aborda el control político como ejercicio de vigilancia para lograr el equilibrio entre las ramas del Poder Público, y como ejercicio de acompañamiento para garantizar de forma más efectiva los fines del Estado y la prevalencia del interés general.

En el tercer capítulo se aborda el control político en lo referente a los mecanismos que facilitan su ejercicio, haciendo énfasis en la actuación de las bancadas y en el Estatuto de la Oposición. Lo anterior, considerando que en nuestra democracia el ejercicio del control político se efectúa como una práctica de responsabilidad política colectiva al interior de las corporaciones públicas mediante la actuación de bancadas. A esto se suma que en la Ley Estatutaria 1909 del 2018 se reconoció constitucionalmente el derecho de oposición de las organizaciones políticas, como una apuesta para ampliar la democracia y garantizar el pluralismo del debate público, así como una forma de reconocer la importancia que tiene brindar garantías a la oposición política para la construcción de paz.

En el cuarto capítulo se abordan los temas sobre los cuales se puede hacer control político, haciendo énfasis en aquellos relacionados con la implementación de políticas orientadas a corregir fallas en el cumplimiento de los fines del Estado, y que inciden en que la ciudadanía viva en condiciones de pobreza, o sea excluida por razón de su identidad de género u orientación sexual, su discapacidad, su pertenencia étnica o por haber sufrido afectaciones a sus derechos como consecuencia del conflicto armado interno. Estas cuestiones resultan de la mayor importancia para el personal de las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, ya que el diseño institucional colombiano establecido en la Constitución y la Ley 715 del 2001, entre otras normas, ha puesto bajo la competencia de los departamentos, distritos y municipios el deber de adelantar estrategias y políticas que respondan desde los territorios a las demandas de inclusión social de la población.

La guía también ofrece un anexo en el cual se aborda de manera sucinta la relación entre control político y control social, así como los posibles escenarios en los que esta relación puede ser fructífera, partiendo de la importancia que tiene el control social no solamente como derecho sino también como deber de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública, para promover el cumplimiento de los fines del Estado de acuerdo a las necesidades de las comunidades en los territorios.



CAPÍTULO 1

¿QUÉ ES EL CONTROL POLÍTICO? DEFINICIÓN E IMPORTANCIA

Foto: Concejo Municipal,
Santiago de Cali

Definiciones

El control político es un elemento fundamental de la democracia en Colombia, ya que al ser una democracia participativa, está sustentada sobre el principio de ampliación de los espacios democráticos para darle a la ciudadanía la oportunidad no solamente de elegir a sus gobernantes, sino también de participar de forma más directa y frecuente y, a través de sus representantes, en la toma de decisiones que afecten a la comunidad.

En este sentido, los artículos 114 y 135 de la Constitución Política de Colombia incorporaron el control político como una herramienta para el funcionamiento del Legislativo, que tiene fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Con el Acto Legislativo 01 del 2007, se amplió el concepto y se determinó que tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales ejercen control político sobre la Administración departamental y municipal.

Importante:



El Acto Legislativo 01 del 2007 amplió la expresión del derecho de la ciudadanía a ejercer por medio de sus representantes control sobre la administración política local de tal manera que haya acompañamiento y vigilancia constante en el cumplimiento de los programas de gobierno por los cuales votó y eligió la mayoría.

De esta forma y, por su naturaleza, tanto las Asambleas como los Concejos se pueden catalogar como dos de las instituciones más representativas de una democracia participativa, porque su conformación refleja el ejercicio de la democracia desde lo local, al permitir mayores oportunidades de comunicación directa entre la ciudadanía y el Gobierno regional.

De igual forma, se debe tener en cuenta que cada corporación pública asume y refleja el pluralismo político y social de una determinada región porque pone de manifiesto la naturaleza misma de la sociedad, la cual no es uniforme sino que está integrada por diferencias de opinión, de credos e intereses, y por ende también manifiesta la capacidad que conllevan estas diferencias para ser reconciliadas a través del diálogo en pos del alcance de objetivos comunes.

Por lo tanto, es importante que tanto las Asambleas como los Concejos se sigan constituyendo como escenarios de control –pero sobre todo de acompañamiento– para el desarrollo de los territorios, garantizando que las administraciones políticas locales ejecuten políticas de ciudad y Estado que tengan continuidad, independientemente de quien gane las elecciones, de tal manera que la ciudadanía pueda establecer, por ejemplo, en qué áreas se invierten los impuestos, y gestione su propio desarrollo.

Importante:



El control político es una herramienta inherente a la democracia, ya que busca que no haya extralimitaciones en el ejercicio del poder, y garantiza el acompañamiento constante en el cumplimiento de los programas de gobierno para asegurar la prevalencia del interés general y el desarrollo de la sociedad.

De acuerdo a lo considerado por la Corte Constitucional en el Auto 330 del 19 de noviembre del 2008, el control político debe contener dos elementos fundamentales:

- **La inmediatez**, pues resulta poco efectivo un control sobre hechos que ocurrieron en el pasado.
- **La intermediación**, la cual implica la necesidad de “vincular, al ejercicio de control, a la persona que está a la cabeza de la toma de decisiones relacionadas con los intereses de la comunidad”.¹

Por lo anterior, se pueden establecer como objetivos del control político los siguientes:

- Velar y garantizar que el ejercicio del poder y la gestión gubernamental se desempeñen de manera transparente, y exigir la responsabilidad política tanto de quienes asumen cargos de elección popular como de sus equipos de gobierno.
- Observar que las actuaciones de las administraciones se ajusten a la ley, pero que también se encuentren dentro del marco de lo útil y lo oportuno para la ciudadanía dentro de un determinado territorio en un momento específico.

¹ Corte Constitucional. Auto 330/08 MP: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Diecinueve (19) de noviembre del dos mil ocho (2008).

En la consecución de estos objetivos, resulta particularmente relevante el papel que las tecnologías de la información y las comunicaciones han venido desempeñando en el nuevo contexto mundial, ya que han permitido la democratización y el acceso a la comunicación de millones, y también han hecho posible compartir información y escuchar en tiempo real a personas en diversas partes del país. Todo esto ha permitido que las quejas, observaciones y recomendaciones respecto al ejercicio del poder y la gestión gubernamental se realicen dentro de lo oportuno y lo útil para una comunidad determinada.

Ejemplo de lo anterior fue el debate de moción de censura al cual sometió el Congreso de la República al exministro de Defensa, Guillermo Botero, tras conocerse que, en un bombardeo contra las disidencias de las Farc en Caquetá, murieron 8 menores de edad. Aunque esta moción de censura no llegó a votación, este hecho produjo la renuncia del mencionado ministro². Es importante destacar al respecto que, mientras en el Congreso se llevaba a cabo el debate, en las redes sociales el hashtag [#RenuncieMinistroBotero](#) era tendencia número uno en el país. En palabras del senador Jorge Robledo, fue la presión de la ciudadanía ante el bombardeo y no la presión del Senado lo que realmente llevó a la renuncia del entonces ministro de Defensa³.

Importancia del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para las corporaciones públicas

La importancia de la comunicación mediada por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la sociedad actual es muy amplia, ya que no solamente se limita a nuevas formas de aprendizaje y socialización, sino que también incluye cambios importantes en una amplia gama de sectores que van desde las estructuras de gobierno, la adquisición de bienes y servicios hasta el cuidado de la salud.



El objetivo principal de las TIC ha sido empoderar a las personas a través del acceso a la información y al conocimiento para avanzar en la construcción de sociedad. Esta revolución tecnológica ha modificado profundamente varios aspectos de la vida cotidiana, entre ellos la forma de organización personal e institucional.

Con esta transformación en la forma de comunicarse, las personas son instantáneamente accesibles a través de formas habituales de comunicación con dispositivos electrónicos.

² ¿Quién ganó con la votación de moción de censura a Guillermo Botero? (14 de noviembre del 2019). El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/guillermo-botero-quien-gano-con-la-votacion-de-la-mocion-de-censura-433484>

³ Duque T. (29 de septiembre del 2020) Moción a MinDefensa: no prosperará pero develará el fracaso en seguridad. La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/mocion-mindefensa-no-prosperara-develara-fracaso-seguridad-78595>

Así, a la vez que las TIC diversifican los medios de comunicación y de contacto entre la ciudadanía, también lo hacen con los diferentes niveles de administración del Estado, lo que contribuye a fomentar la transparencia en la función pública. De esta forma, la ciudadanía puede estar en contacto de forma más frecuente a través de lo que se podrían llamar puntos de atención al público virtuales, complementando los puntos de atención al público presenciales, que ocasionan en algunas oportunidades inconvenientes en cuanto a transporte, tiempo y gastos innecesarios.

Importante:



La adecuada utilización de las TIC puede hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporcionar servicios de mayor calidad y oportunidad a la ciudadanía, promover la transparencia de la función pública, combatir prácticas de corrupción, y controlar que las actuaciones gubernamentales se ajusten al marco de lo útil.

En este sentido, y con la finalidad de diversificar y fortalecer los medios de comunicación con la ciudadanía, se hace prioritario seguir trabajando en la adopción del uso de las TIC y en el refuerzo de aspectos como:



- 1. Proporcionarles las infraestructuras tecnológicas** y de conectividad, y el conocimiento sobre su funcionamiento, al personal y los equipos de las corporaciones.



- 2. Establecer canales de comunicación** con formas de participación y retroalimentación activa entre las corporaciones y la ciudadanía. Para ello se podrían establecer espacios en las páginas web oficiales de las corporaciones públicas que permitan que la ciudadanía no solo se informe, sino también que interactúe de manera constante frente a los procesos de control político que sigue cada corporación.



- 3. Ampliar la capacidad de escuchar** a la ciudadanía y de crear archivos o bancos de información con estas interacciones.



- 4. Organizar toda la información** disponible para garantizar y simplificar el acceso a la misma.



- 5. Asegurar la identificación precisa de las personas** que se ponen en contacto en forma digital y la veracidad de los datos que aportan.

Es importante resaltar que, por sí mismo, el acceso a la información no genera una ciudadanía más informada y responsable, pero contribuye a crear el contexto adecuado para que esta pueda orientar mejor su acción política. Es decir, en un sistema democrático, el acceso a la información es esencial para que las personas tengan la capacidad de hacer un juicio informado y argumentado que les permita controlar los poderes por medio de su voto. Entonces, tanto la transparencia del Gobierno como el acceso a la información pública son condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos.

Así, por ejemplo, con la implementación de la virtualidad tanto en las audiencias públicas como en los debates de control político, se ha venido demostrando que el uso de la tecnología, además de ser una alternativa frente al aislamiento obligatorio por la COVID-19, permite llegar a más personas y contribuir a ampliar la participación ciudadana. En este sentido, las audiencias públicas virtuales han contribuido a incentivar la participación de las personas que prefieren no hacerlo en escenarios presenciales para evitar confrontaciones hostiles, o de personas que, por sus limitaciones físicas, no tienen la posibilidad de desplazarse hasta el lugar en el que se realizan.

Marco normativo para el ejercicio del control político

El Estado colombiano ha desarrollado diversos instrumentos normativos que regulan el control político y establecen las herramientas para su ejercicio; estos abarcan desde la Constitución Política de Colombia hasta leyes específicas, entre los que encontramos:

Artículo 40 de la Constitución Política. Se reglamenta el derecho de la ciudadanía a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Artículo 114 de la Constitución Política. Atribuciones del Congreso de la República; se reglamenta el control político.

Artículo 135 de la Constitución Política. Se reglamentan las facultades de cada Cámara y las herramientas para el ejercicio del control político.

Artículo 138 de la Constitución Política. Se reglamenta el periodo de sesiones del Congreso para tratar los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en cualquier momento, según lo establecido.

Artículo 299 de la Constitución Política. Se reglamenta el ejercicio del control político de las Asambleas Departamentales, así como otras disposiciones sobre su composición y funcionamiento.

Ley 5 de 1992. Se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. En el numeral 3 del artículo 6 se especifica la función del Congreso respecto al control político.

Ley 136 de 1994. Se dictan normas que buscan modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. En los artículos 38, 39 y 40 se hace referencia a la función de control político por parte de los Concejos y las herramientas para el ejercicio del mismo.

Ley 974 del 2005. Se reglamenta la actuación en bancadas del personal de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

Acto Legislativo 01 del 2007. Se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia. Se determinó que tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos ejercen control político sobre la Administración departamental y municipal.

Ley 1909 del 2018. Se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes. En el artículo 4 se garantiza como finalidad de la oposición política el libre ejercicio del control político.



Foto: Centro Administrativo La Alpujarra, Medellín

INICIO

CAPÍTULO 2

¿ QUIÉNES ESTÁN INVOLUCRADOS EN SU EJERCICIO? PARTICIPANTES EN EL CONTROL POLÍTICO

Con la Constitución Política de 1991 también se introdujeron algunos de los participantes en el control político a nivel nacional y departamental. En el caso de los Concejos y las Asambleas, el Acto Legislativo 01 del 2007 les reconoció este rol. En este sentido, tanto la Constitución como la ley reconocen a (las) los siguientes participantes:

Nivel Nacional

Miembros de los cuerpos colegiados,
Senado y Cámara de Representantes.
Las bancadas.
La ciudadanía.



Ejercen
control
político
sobre

Los (las) ministros(as).
Los (las) superintendentes.
Los (las) directores(as) de Departamentos
Administrativos.



Nivel Departamental y Municipal

Miembros de las Asambleas Departamentales.
Miembros de los Concejos Municipales.
Las bancadas.
La ciudadanía.



Ejercen control político sobre



Los (las) alcaldes(as) y gobernadores(as).
Los (las) secretarios(as) de Despacho.
Los (las) jefes de Departamentos Administrativos.
Los (las) representantes legales de entidades descentralizadas.
El (la) personero(a).
El (la) contralor(a).



Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales

Respecto a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, es importante mencionar que, como corporaciones político-administrativas, tienen la función de ejercer el control político a través de citaciones a sesiones formales que deberían estar orientadas no solamente como acciones exclusivas de control, sino también de acompañamiento.

En un ambiente respetuoso de diálogo técnico, las administraciones departamentales y municipales pueden rendir cuentas sobre sus avances en la implementación de sus programas de gobierno y exponer sus logros y desafíos, para que tanto concejales(as) como diputados(as) aporten herramientas que permitan superar limitaciones, evitar retrasos y de ser necesario rectificar el direccionamiento de las políticas públicas.

Los partidos políticos y sus bancadas

De acuerdo a la Ley 974 del 2005, una bancada es el grupo de miembros de las corporaciones públicas que un partido político, movimiento social o grupo significativo de personas elige, y cuya finalidad es actuar en conjunto y coordinadamente.

El objetivo de esta actuación grupal es mejorar la calidad de las leyes y del proceso de formulación de políticas públicas, así como lograr una mayor efectividad de la función de control de las corporaciones públicas e impulsar el proceso de modernización y consolidación de los partidos políticos, al tiempo que los partidos y movimientos afianzan el compromiso de los (las) representantes con sus electores(as) y promueven la rendición de cuentas con la ciudadanía.

El régimen de bancadas frente al ejercicio del control político ofrece la posibilidad de conciliar (luego de las discusiones respectivas) propuestas individuales y proyectos políticos divergentes en iniciativas grupales. Igualmente, promueve relaciones constructivas entre las corporaciones y la Administración al incrementar los canales de comunicación para profundizar la democracia interna de los partidos y movimientos políticos⁴.

Aunque la Ley de Bancadas tiene en general un buen impacto, especialmente en lo referente “a la articulación y coordinación del personal de los partidos políticos en las corporaciones públicas, y genera incentivos para que sus dirigentes diseñen mecanismos que favorezcan el trabajo colectivo”⁵. Es necesario seguir trabajando en la coherencia y la disciplina partidista de tal manera que los (las) integrantes de las listas que son elegidos(as), prefieran orientar su comportamiento



político en agendas programáticas más partidistas y menos personalistas para que no se perciba que sus actuaciones son contrarias a los deseos de la ciudadanía.

Al respecto, es importante resaltar que la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 del 2014) constituye una herramienta para fortalecer las prácticas de transparencia al interior de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de personas porque promueve el acceso a la información pública, fomenta una mayor visibilidad de la estructura y funcionamiento de cada colectividad, e impulsa la implementación de mecanismos internos que facilitan no solamente la rendición de cuentas sino la posibilidad de entablar un diálogo permanente con la ciudadanía para dar a conocer las funciones que desempeñan, así como su organización interna⁶.

En este sentido, la adopción de prácticas de transparencia al interior de las organizaciones políticas contribuye a generar relaciones de confianza tanto con sus militantes como con la sociedad en general, incentivando la participación de sus miembros y reforzando su responsabilidad con el electorado, la ciudadanía y el Estado.

⁴ Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. NDI Colombia. (2008). Guía Práctica sobre el Régimen de Bancadas. Octubre del 2020, NDI Colombia. Sitio web: https://www.ndi.org/sites/default/files/2326_co_cartilla_spanpdf_06102008.pdf

⁵ Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. NDI Colombia. (2016). La Ley de Bancadas (974 de. 2005) y sus efectos sobre el comportamiento partidista 2005-2016. Octubre del 2020. Sitio web: <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/12/La-Ley-de-Bancadas-y-sus-efectos-sobre-el-comportamiento-partidista-2005-2016.pdf>. 29 - 30.

⁶ Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD. (2018). Transparencia y Acceso a la Información en Partidos y Movimientos Políticos Colombianos. Responsabilidades frente a la Ley 1712 del 2014. Diciembre de 2020. Sitio web: <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/cartilla-partidos%20politicos.pdf>

La ciudadanía

De preferencia, los procesos de control político deben estar acompañados y enriquecidos por una participación ciudadana activa y efectiva, para lo cual es indispensable que las personas estén informadas y capacitadas, de tal manera que puedan incidir adecuadamente en el desarrollo de la sociedad y en la consolidación de la democracia participativa. En este sentido, el papel de las bancadas debe ser el de mediadores entre la ciudadanía y las corporaciones públicas, facilitando los canales para que esta interacción sea más fluida, además de incentivar esta participación a través de los procesos de rendición de cuentas enfocados en afianzar de la transparencia de la función pública.

Importante:



Todas las figuras que conforman la participación ciudadana deben ejercerla, principalmente aquellas que representan a los grupos minoritarios o excluidos que quieren ser escuchados con mayor frecuencia, para que así los avances en materia de inclusión y desarrollo de políticas públicas permitan adelantar estrategias para responder desde los territorios a las demandas de inclusión social de la población.

Un ejemplo de lo anterior son los Consejos de Paz, instancia de participación ciudadana nacional, departamental y municipal, creada gracias a la Ley 434 de 1998 para reglamentar o hacer efectivo el artículo 22 de la Constitución de 1991, y que pueden desempeñar un papel clave en la implementación y sostenibilidad de los acuerdos de La Habana, en los que se señala con especial énfasis la importancia de la participación ciudadana activa. La Ley 434 creó el Consejo Nacional de Paz como órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, con participación de sectores organizados de la sociedad, y habilitó la creación de Consejos Departamentales y Municipales de Paz.

24

de las 60 entidades integrantes que contempla la ley



representan a

17

sectores organizados de la sociedad civil

- Iglesias
- Sindicatos
- Gremios económicos
- Gremios campesinos
- Gremios indígenas
- Comunidades negras
- Mujeres
- Oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública
- Universidades
- Excombatientes de grupos guerrilleros que firmaron acuerdos de paz con el Gobierno.⁷

⁷ Ley 434 de 1998, por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. Diciembre del 2020. Sitio web: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191>

En una democracia participativa, los partidos políticos organizados en bancadas al interior de las corporaciones públicas deben incentivar la participación de la ciudadanía, lo cual se logra principalmente a través de la rendición de cuentas, entendida como la responsabilidad en el adecuado cumplimiento de las funciones de quienes ejercen el poder público. Ejemplos de los mecanismos de rendición de cuentas son los cabildos abiertos, las audiencias públicas y los talleres participativos en los que debe fluir el diálogo de tal manera que estos ejercicios no solo tengan como resultado el desarrollo de una cultura de transparencia, sino también posibles debates de control político.

Importante:



En este contexto, es fundamental mejorar el acceso y la calidad de la información por parte de las corporaciones públicas para el ejercicio de rendición de cuentas. Si la información sobre la gestión de las corporaciones es de dominio público, se puede desarrollar una cultura de transparencia y formar una ciudadanía que, al estar más informada, propenderá por ejercer un mayor nivel de desarrollo democrático y control social por medio de la participación (ver anexo “El círculo virtuoso entre control social y control político”).

(Anexo) El círculo virtuoso entre control social y control político

Para ejercer un control político efectivo se deben implementar mecanismos que integren directamente a la ciudadanía con su práctica, de modo que se puedan coordinar los esfuerzos de la sociedad y de las corporaciones públicas para cumplir los fines del Estado. Por tanto, y aunque las corporaciones públicas son las responsables de estructurar los pesos y contrapesos que definen la actuación de la Administración territorial para evitar extralimitaciones y corregir deficiencias, la ciudadanía también tiene la responsabilidad constitucional de vigilar el cumplimiento pleno de sus demandas democráticas mediante el ejercicio del control social.

De esta manera, el correcto funcionamiento del sistema de gobierno, al igual que la efectiva gestión pública territorial, dependen del acompañamiento y la vigilancia continua y conjunta de las corporaciones públicas y la ciudadanía. Para realizar estas tareas, están disponibles los mecanismos de ley que permiten corregir y reorientar las deficiencias en el ejercicio del gobierno, así como los espacios de rendición de cuentas que promueven por los partidos políticos y sus bancadas.

En este sentido, uno de los mecanismos más efectivos para integrar la participación ciudadana en el ejercicio del control político es la rendición de cuentas, la cual a su vez está impulsada por la actuación transparente de las bancadas en las corporaciones públicas, ya que esto mejora la información al hacerla confiable, comprensible y oportuna.

En ese sentido, la transparencia, entendida como el flujo efectivo de la información pública, es indispensable para que las corporaciones públicas sean percibidas como entidades abiertas e incentivar el control social:



El derecho de acceso a la información pública contenido en el listado de derechos fundamentales (artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) es reconocido a nivel internacional debido a la naturaleza de los Gobiernos democráticos, considerando que las administraciones se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su esencia es servir a la ciudadanía.

Importante:



Una corporación pública comprometida con la transparencia facilita de forma regular información relevante, oportuna y confiable a la ciudadanía sobre su gestión, sus actividades y los resultados obtenidos. Además, la corporación debe asegurar que esa información se difunda abiertamente y con claridad para que las personas que tengan interés en ella puedan conocerla fácilmente.

La democracia implica un compromiso activo y pleno de la ciudadanía con el ámbito público, así como el empoderamiento de la misma en los asuntos que le competen, —ya sea porque se usan recursos públicos o porque se formulan políticas públicas para dar respuesta a necesidades e intereses comunes—, y por tanto un involucramiento en el ejercicio del control político. Por tanto, la rendición de cuentas, más allá de cumplir con una obligación legal, es un asunto completamente asociado con la dimensión ética, con el interés real de contar con la ciudadanía, antes, durante y después de ejecutar acciones relacionadas con las soluciones a las necesidades de la comunidad.



Foto: Concejo Municipal,
Popayán, Cauca

CAPÍTULO 3

¿CÓMO EJERCER EL CONTROL POLÍTICO? ALGUNOS MECANISMOS PARA SU EJERCICIO

Entre los mecanismos que se destacan para facilitar el ejercicio del control político, se encuentran la citación, la moción de censura y el control presupuestal, los cuales tienen como finalidad que el Legislativo y en general las corporaciones de elección popular en los ámbitos nacional y territorial puedan ejercer veeduría sobre el Ejecutivo y acompañar de manera efectiva el desarrollo de la sociedad.

Citaciones

De igual manera, el Acto Legislativo 01 del 2007 les otorgó a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la posibilidad de enviar citaciones y requerimientos a los (las) secretarios(as) de despacho en las capitales de los departamentos y en los municipios con una población mayor a veinticinco mil habitantes, lo que complementa el artículo 300-13 (para el caso de las asambleas) y el artículo 313-12 (para el caso de los concejos) de la Constitución Política por medio de las siguientes disposiciones:

- Las citaciones se deben hacer con no menos de cinco días de anticipación.
- Se debe formular un cuestionario por escrito, el cual se debe enviar al (a la) funcionario(a) citado(a).
- Se debe escuchar a los (las) funcionarios(as) en la sesión para la cual fueron citados(as), independientemente de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la corporación.
- El debate no podrá extenderse a asuntos diferentes a que se tratan en el cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Importante:



El cuestionario debe ser sencillo y no necesita formalismos especiales para su trámite o diligenciamiento. Además, debe permitir que tanto el personal de la corporación como el (la) funcionario(a) citado(a) precise y concrete los términos sobre los cuales se orientarán los temas que serán materia de debate.

En segundo lugar, es importante no perder de vista que las preguntas del cuestionario deben estar orientadas a la gestión o actuaciones de la administración municipal en relación a planes, programas y proyectos dentro del Plan de Desarrollo, así como a políticas públicas sectoriales, o poblacionales, etc.

En el cuestionario se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Las preguntas deben estar dirigidas a los (las) secretarios(as) de despacho o directores(as) de los departamentos administrativos.
- Las preguntas del cuestionario únicamente deben tratar temas que estén relacionados con las funciones propias del cargo del (de la) funcionario(a) citado(a).
- Se debe señalar la fecha límite exacta en la que el (la) funcionario(a) citado(a) debe responder el cuestionario.
- Deben ser preguntas que permitan respuestas breves y concretas respecto a los resultados del tema objeto de debate.
- Debe tratar el mismo tema o asunto, de tal manera que haya uniformidad temática.
- Se deben proporcionar o solicitar los documentos necesarios para facilitar el desarrollo del debate.
- Las preguntas deben estar relacionadas con un contexto estructural, la gestión de las administraciones en lo referente a los planes o programas de gobierno, o la implementación de políticas públicas.



Proceso de moción de censura

En el caso de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, el Acto Legislativo 01 del 2007 estableció para dichas corporaciones la atribución de proponer y decidir la moción de censura, adicionando el artículo 300-14 (para el caso de las asambleas) y el artículo 313-12 (para el caso de los concejos) de la Constitución Política, los cuales señalan lo siguiente:

- La moción de censura estará dirigida a los (las) secretarios(as) de despacho de la administración territorial por asuntos propios de su cargo, o por desatención a las citaciones o requerimientos hechos por la corporación.
- Al menos por la tercera parte de las personas que componen la respectiva corporación deben proponer la moción.
- La votación debe llevarse a cabo entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del (de la) funcionario(a) respectivo(a).
- Para que la moción sea efectiva, se requiere el voto afirmativo de dos terceras partes de las personas que componen la corporación. Si se cumple esta condición, el (la) funcionario(a) debe abandonar su cargo.
- Solamente se podrá presentar otra moción sobre la misma materia cuando la motiven nuevos hechos.
- La renuncia del (de la) funcionario(a) objeto de la moción no evita que esta sea aprobada.

La moción de censura es permanente, y su principal consecuencia es la separación inmediata del (de la) funcionario(a) del cargo. Los concejos de las ciudades capitales, así como los concejos cuyas poblaciones sean superiores a veinticinco mil habitantes, pueden utilizar esta herramienta; de acuerdo a lo dispuesto por la ley, los concejos de los municipios con menor población tienen como herramienta la moción de observaciones.

La moción de observaciones

La moción de observaciones está regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994 y no implica la separación automática del cargo del (de la) funcionario(a) correspondiente. Es un mecanismo que solamente permite que el concejo:

- Formule un cuestionario dirigido a un (una) funcionario(a) local para debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones.
- Formule una observación crítica que se remite al (a la) alcalde(sa), la cual sirve como base para hacer una crítica pública a dicho(a) funcionario(a).

El control presupuestal

Esta atribución es también uno de los principales instrumentos de control político con el que cuentan las corporaciones públicas, ya que les permite evaluar constantemente el comportamiento de la administración territorial en materia de gasto público e inversión social.

Cada corporación ejerce el control presupuestal de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política, desde el momento en que el (la) alcalde(sa) presenta el proyecto presupuestal, hasta que se aprueba la finalización definitiva de la cuenta general del presupuesto y del tesoro municipal de cada año que presenta el (la) contralor(a) municipal o departamental, según el caso.

Este control se ejecuta a través de citaciones a los (las) secretarios(as) de despacho, los (las) jefes de departamento administrativo de entidades descentralizadas o cualquier otro(a) funcionario(a) municipal contemplado en la ley. Tiene sustento en el análisis que se hace a los informes que presenten tanto el (la) alcalde(sa) como los (las) funcionarios(as) competentes, de conformidad a lo establecido por los artículos 32 y 38 de la Ley 136 de 1994 y el numeral 8 del artículo 315 de la Constitución.

Desarrollo de la citación

El día de la sesión, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- El tema del debate y por el cual fue citado el (la) correspondiente funcionario(a) deberá ocupar el primer lugar en el orden del día.
- La sesión se inicia dándole la palabra al (a la) funcionario(a) citado(a) para que conteste el cuestionario de manera completa, breve y concreta.
- Cuando lo considere pertinente el (la) presidente(a) de la corporación, el (la) funcionario(a) citado(a) puede admitir preguntas o solicitudes de aclaración por parte del personal de la corporación que ejerce el control. Las preguntas o solicitudes de aclaración deben estar relacionadas únicamente con los temas tratados en la exposición del (de la) funcionario(a) citado(a).
- Una vez termine la exposición por parte del (de la) funcionario(a) citado(a) y se hagan las aclaraciones correspondientes, el (la) presidente(a) abre el debate.

El debate

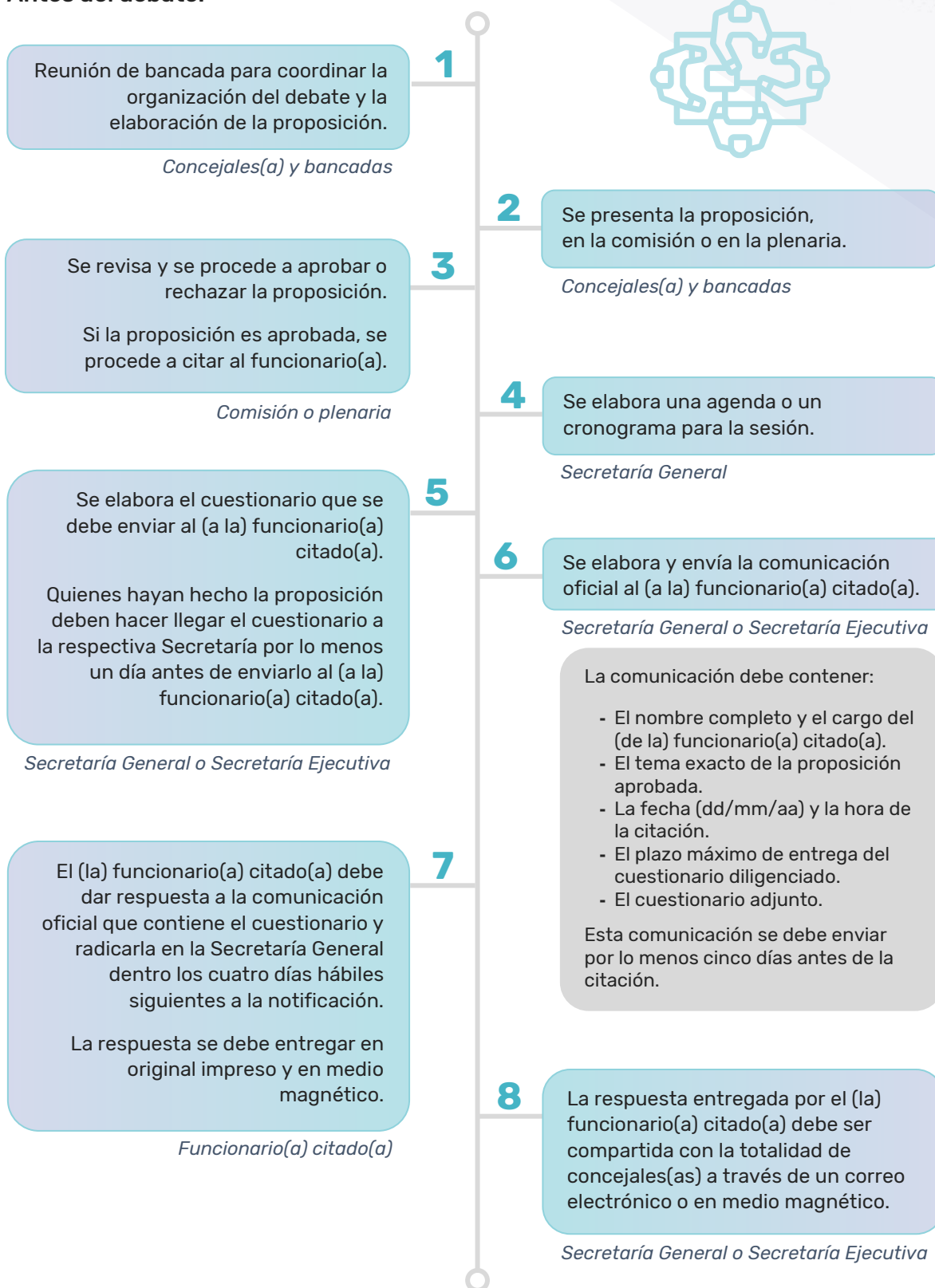
El debate o la discusión es la forma en la que se desarrolla el objetivo final de las citaciones, ya que su propósito es controvertir o apoyar la intervención respecto a la gestión del (de la) funcionario(a) citado(a). Es el escenario ideal de deliberación cuando se trata de examinar la actuación de la administración territorial o autorizar los gastos e ingresos de la misma.

En el caso preciso del desarrollo de las citaciones, es importante considerar los siguientes aspectos:

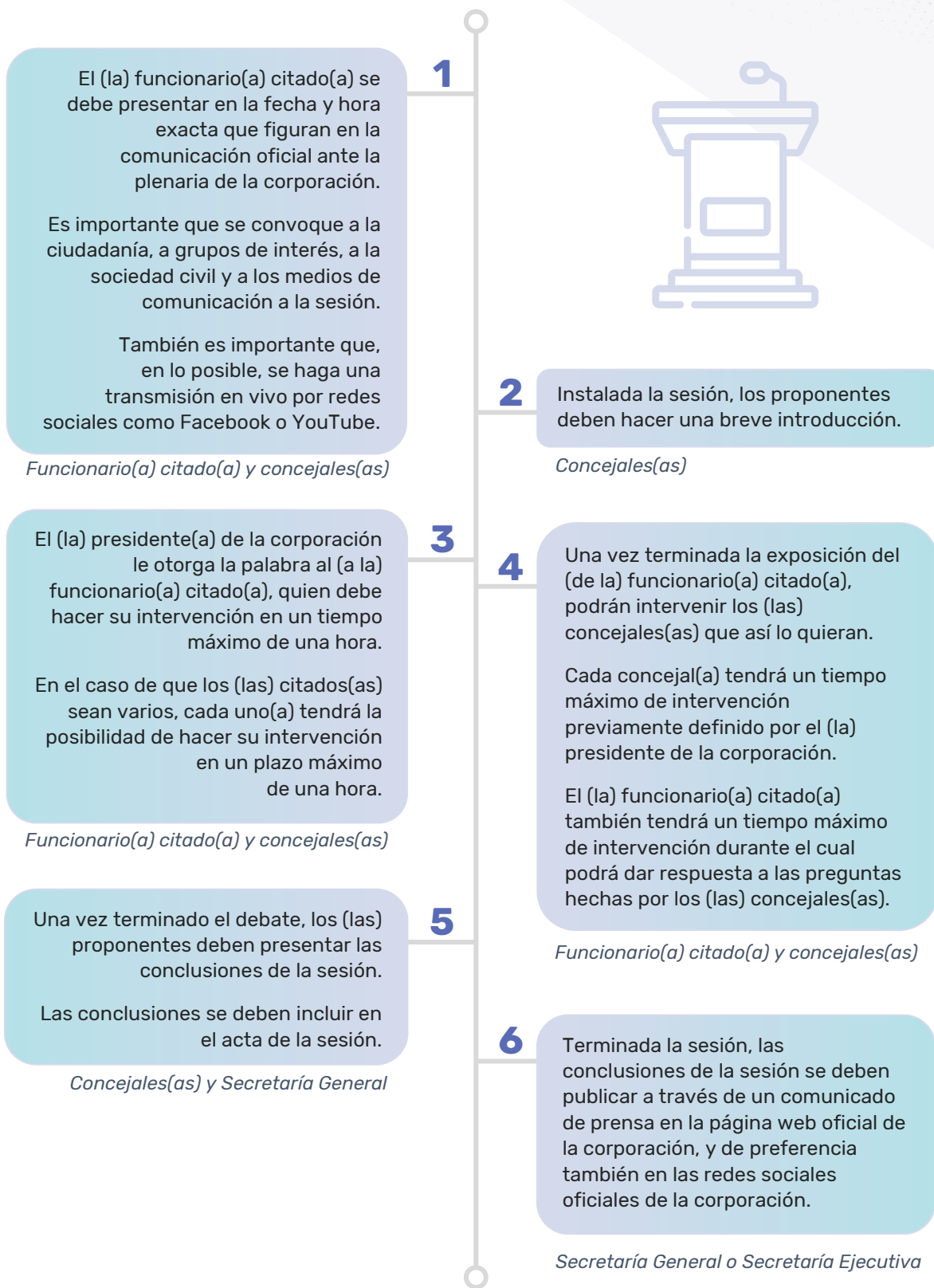
- El debate no se debe ampliar a asuntos ajenos al cuestionario.
- Si las respuestas no son suficientes o el (la) funcionario(a) citado(a) no comparece a la citación, se podrá dar inicio a la moción de censura.

Procedimiento del debate

Antes del debate:



Durante el debate:



Después del debate:

Actualmente, la función de control político que cada corporación realiza no cuenta con un instrumento que permita que la ciudadanía en general, las veedurías ciudadanas, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de interés ni las demás organizaciones sociales tengan acceso a las experiencias o actas de los debates de control político que realiza cada corporación. Por este motivo se hace necesario que estas se organicen en lo que podría ser un banco de datos de fácil acceso y consulta, a fin de darle transparencia al ejercicio de la función pública y la rendición de cuentas.

La creación de un banco de datos de este tipo ayudaría de igual forma a cualificar futuros debates de control político en cuanto a la calidad argumentativa de los mismos; a mejorar posibles fallas de acuerdo a lo aprendido en experiencias registradas en actas de debates pasados; a hacer seguimiento al control político; y a incentivar la participación ciudadana en el ejercicio del control político, al mejorar las cualidades de la información: En este sentido, también se estaría contribuyendo a aumentar la percepción ciudadana de un parlamento abierto y a incentivar el control social.

Para organizar y facilitar el acceso a las actividades de control político de cada corporación se sugiere lo siguiente:

- Crear un **banco de datos** que contenga todas las actas de los debates de control político realizados en cada periodo de la corporación.
Secretaría General o Secretaría Ejecutiva, profesional de apoyo.
- Este banco de datos debe estar en archivo digital y disponible a través de la página web oficial de la corporación.
Secretaría General o Secretaría Ejecutiva, profesional de apoyo.
- El espacio que se dé al banco de datos en la página web de la corporación debe estar organizado de tal manera que sea de fácil acceso y consulta. Además, debe tener un motor de búsqueda interno que permita acceder fácilmente a cada acta y por sesión.
Secretaría General o Secretaría Ejecutiva, profesional de apoyo.
- Terminada la creación del banco de datos, esta se debe hacer pública a través de un comunicado de prensa que se publicará en la página web oficial de la corporación, y a través de las redes sociales oficiales de la misma.
Secretaría General o Secretaría Ejecutiva, profesional de apoyo.
- Realizar una actualización permanente del banco de datos.
Profesional de apoyo.

La importancia de las bancadas

La posibilidad de ejercer control político en cada corporación a través de las bancadas las convierte en un instrumento que facilita la conciliación entre proyectos políticos divergentes. Además, la actuación en bancadas para el ejercicio del control político puede ayudar a promover relaciones constructivas entre la corporación y la Administración territorial, teniendo en cuenta que se propende por una agenda en la que no primen intereses individuales⁸.



En este mismo sentido, la formación y consolidación de bancadas regionales otorga la posibilidad de construir agendas conjuntas entre las Administraciones locales y los congresistas de sus regiones, de tal manera que les permita generar procesos y prácticas institucionalizadas que promuevan iniciativas legislativas en beneficio de sus respectivas comunidades⁹. A nivel de las corporaciones regionales, estas prácticas y procesos conjuntos posibilitan que el acompañamiento de las corporaciones a la Administración local mediante ejercicios de control político tienda a un mayor desarrollo de la gestión de la administración también en beneficio de sus territorios.

Por lo tanto, es indispensable que, tanto al interior de las corporaciones como desde la Administración local, se promueva la construcción y consolidación de las bancadas con el objetivo de promover agendas colectivas en las que se generen responsabilidades compartidas entre sus participantes. Este trabajo conjunto sustentado en el compromiso con la ciudadanía facilita el fomento de iniciativas en beneficio de la construcción de ciudad y municipio.

En este contexto, la ciudadanía desempeña un papel muy importante, ya que a través de su participación y del ejercicio del control social se debe contribuir a generar canales por medio de los cuales demande de sus gobernantes acciones conjuntas para satisfacer sus necesidades.

⁸ Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, NDI Colombia. (2008). Guía Práctica sobre el Régimen de Bancadas. Octubre del 2020, de NDI Colombia. Sitio web: https://www.ndi.org/sites/default/files/2326_co_cartilla_spanpdf_06102008.pdf

⁹ Giraldo, F., Osorio, D., y López, J. D. (enero-junio del 2009). LA CONFORMACIÓN DE BANCADAS REGIONALES. El caso de Bogotá y sus relaciones con el Congreso de la República. *Comunicación, Cultura Y Política*, 1(1), 87-103. Recuperado a partir de <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/revistai/article/view/626>

El Estatuto de la Oposición

La democracia colombiana se caracteriza por defender y propender por la consolidación de sus instituciones; con la Constitución Política de 1991 se buscó fortalecer los principios democráticos como el respeto por las opiniones diversas, la oportunidad de participar en las decisiones políticas y la equidad. Para ello, se propició una apertura del sistema bipartidista a terceras fuerzas, denominadas en los artículos 107 y 108 como movimientos políticos, grupos significativos de la ciudadanía y movimientos sociales.

En este contexto, y con la firma del acuerdo de paz en noviembre del 2016 y el surgimiento de nuevos partidos y movimientos políticos, se hizo fundamental que el Estado les diera garantías plenas para el ejercicio de la política a estas nuevas asociaciones de la ciudadanía. Dichas garantías son fundamentales para la consolidación de la paz, la reconciliación nacional y la justicia social.

De esta manera, y en cumplimiento del Acuerdo de Paz, el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1909 del 2018 por medio de la cual se adoptó el Estatuto de la Oposición. El principal objetivo de esta norma es brindarles garantías a las organizaciones políticas que se declaren en oposición al Gobierno, ya sea a nivel nacional, departamental, municipal o distrital.

El Estatuto funciona de la siguiente manera:

- Las organizaciones deben modificar sus estatutos y realizar una declaración política ante el Consejo Nacional Electoral.
 - Deben hacer pública su condición de opositoras, independientes o miembros de la coalición oficial durante el primer mes siguiente al inicio del período gubernamental.
- Las organizaciones que pertenezcan a la oposición no podrán ser designadas en cargos del Gobierno en un periodo de 12 meses contados desde su renuncia a la organización política.
- El (la) candidato(a) que le siga en votos a quien quede elegido(a) en ciertos cargos de elección popular podrá ocupar una curul en la respectiva corporación pública administrativa de su jurisdicción.
 - Es decir, el (la) candidato(a) a presidente(a) y vicepresidente(a) podrá ocupar una curul en el Senado y la Cámara de representantes, respectivamente.
 - El (la) candidato(a) a gobernador(a) de departamento, alcalde(sa) distrital y alcalde(sa) municipal podrá ocupar un cargo en la Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal.

Las siguientes son las garantías para la oposición:

- La condición de opositor, independiente o miembro de la coalición se puede modificar por una sola vez dentro del periodo de gobierno.
- Tendrán un 5 % adicional en la financiación para el ejercicio de la oposición.
- Tendrán acceso a los medios de comunicación del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético.
 - Cada 20 de julio, tendrán un espacio en televisión, luego de que el presidente realice la instalación del Congreso.
 - Los partidos en oposición tendrán derecho de réplica a las alocuciones presidenciales tres veces al año.
- Quienes participen en política y se declaren en oposición tendrán garantizada la celeridad y eficacia en el acceso a la información y a la documentación oficial.
- Tendrán derecho a utilizar las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- La oposición podrá participar en las mesas directivas del Congreso, así como en la comisión de relaciones exteriores.
- La oposición podrá participar en la sesión exclusiva en la que se discutirá la propuesta de Plan de Desarrollo.

En un párrafo adicional, se estableció como componente transversal el principio de equidad de género y además se incluyeron consideraciones en materia de enfoque diferencial, estableciendo acciones afirmativas para que las organizaciones políticas de comunidades indígenas y de afrodescendientes puedan acceder a estas mismas garantías.

Las agrupaciones independientes tienen derecho a

3 de las **9** garantías

que se otorgan a las agrupaciones que se declaren en oposición



Acceso a herramientas de comunicación de las corporaciones públicas.



Participación en la comisión asesora de relaciones exteriores.



Conformación de mesas directivas de los cuerpos colegiados, pero solo a través de la postulación de candidatos.

El estatuto también fijó mecanismos para garantizar su aplicación efectiva, dentro de los que se incluye:

- Protección de carácter judicial ante la autoridad electoral, que comprende la toma de medidas cautelares para restablecer derechos vulnerados, la sanción administrativa para las entidades públicas o toda persona natural o jurídica que no permitan concretar las garantías establecidas, entre otras medidas.

- Disposiciones para evitar que el Gobierno capture el apoyo de políticos que hayan pertenecido a grupos de oposición en el último año.
- Esquema de seguridad para directivos y miembros, en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Es importante precisar que el Estatuto de la Oposición no solamente ofrece una serie de garantías que posibilitan el derecho fundamental a la oposición en nuestro país, sino que además brinda la oportunidad de ejercer el pleno derecho que garantiza una democracia a debatir y refutar con ideas y argumentos la gestión de la Administración nacional o regional, de tal manera que, a través de la discusión respetuosa y de calidad, se puedan construir conjuntamente políticas públicas eficientes para el crecimiento de la comunidad en su totalidad y el cumplimiento de los fines del Estado.

En este sentido, es necesario recorrer el camino que abre la oposición como instrumento de construcción de un mejor Gobierno, en términos en los cuales sea vista no solamente como integrante político que propicia el antagonismo y la confrontación, sino como un referente que propicia el debate, una herramienta comunicativa fundamental en cualquier democracia y mediante la cual se contribuye a la reflexión de la ciudadanía y a la composición de sus opciones políticas y del futuro del país.



CAPÍTULO 4

¿SOBRE QUÉ RECAE EL CONTROL POLÍTICO? ALGUNOS TEMAS SOBRE LOS CUALES SE PUEDE EJERCER

Foto: Concejo Municipal,
Neiva, Huila

Las Asambleas y los Concejos pueden ejercer control político sobre aspectos básicos de la gestión departamental o municipal¹⁰, los cuales se pueden agrupar en actividades político-administrativas y actividades financieras. En las actividades político-administrativas se destacan los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, además de temas de derechos humanos, y políticas y programas con enfoques diferenciales que abarcan temas de género, minorías étnicas, reparación de víctimas del conflicto armado, personas con limitaciones en sus capacidades físicas o psíquicas, orientación sexuales e identidad de género, entre otros.

En la actualidad, la inclusión de políticas públicas con enfoques diferenciales en los programas de gobierno y posteriormente en los planes de desarrollo es indispensable, y por lo tanto, de igual importancia para quienes integran las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales. La razón es que el diseño institucional colombiano establecido en la Constitución reconoce y protege la diversidad étnica de la nación, y la Ley 715 del 2001, entre otras normas, ha puesto bajo la competencia de los departamentos, distritos y municipios el deber de adelantar estrategias que desde los territorios respondan a las demandas de inclusión social de la población.

Teniendo en cuenta que el trabajo de la institucionalidad se debe centrar en la realidad de las comunidades, es importante reconocer que la población no es uniforme, sino que en ella hay individuos y grupos con diferencias étnicas, sociales y culturales que requieren respuestas diferentes para la garantía de sus derechos desde una perspectiva de equidad. Por eso, se hace indispensable que tanto la gestión gubernamental como de control político sustenten sus acciones en la participación ciudadana, de tal manera que se logren adaptar

¹⁰ Cabe señalar que ciertas prerrogativas de los (las) congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los (las) diputados(as) y concejales(as).

las metodologías a esta realidad, a las necesidades y expectativas que la comunidad en general, así como de la ciudadanía que es objeto de enfoques diferenciales, demandan a través de la participación y el control social. Si no se tiene en cuenta a la comunidad se corre el riesgo de que cualquier acción que se tome al respecto pierda su horizonte.

Como se mencionó anteriormente, el punto de partida del enfoque diferencial para implementar políticas públicas es la diversidad, a través de la cual se identifican algunas de las principales características y necesidades que comparten determinados grupos de personas con el fin de potenciar las acciones que materialicen el goce efectivo de sus derechos.

Importante:



Entablar canales de comunicación directos y eficaces con el liderazgo de los grupos minoritarios o excluidos debe ser una prioridad al interior de cada corporación, considerando que es la manera más eficiente de comprender las dinámicas de discriminación y exclusión social de las cuales son objeto los grupos que representan, así como sus propuestas para acompañar y vigilar las respuestas que cada administración local les da a sus exigencias de equidad y justicia.

Control político sobre actividades político-administrativas

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental ejercer control político sobre la implementación de políticas públicas orientadas a corregir fallas en el cumplimiento de los fines del Estado, específicamente aquellas orientadas a la equidad y la justicia de las poblaciones que son objeto de enfoques diferenciales. En este sentido, los planes de desarrollo en cualquiera de sus niveles, y el sistema general de participaciones, son ideales para ejercer el control político, considerando que son un reflejo de las estrategias de gobierno para construir sociedad y dar respuesta a las demandas de la población en general, y particularmente a las de los sectores más vulnerables y que buscan la inclusión social.

Hay que tener en cuenta que los planes de desarrollo están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Las entidades territoriales cuentan con “autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley”¹¹. De allí la importancia del control político como herramienta para acompañar el cumplimiento garantías de inclusión de las poblaciones protegidas especialmente por la Constitución.

De la misma forma, el Sistema General de Participaciones le asigna una serie de competencias a la nación, a los departamentos y a los municipios en materia de educación, salud y saneamiento básico. Además, les confiere a los entes territoriales el deber de

¹¹ Artículo 32, Ley 152 de 1994.

adelantar estrategias y políticas que respondan a las demandas de inclusión social de la población, haciendo énfasis en la atención a grupos vulnerables.

Control político para promover la inclusión social de sujetos de especial protección constitucional

El Estado colombiano incorpora el enfoque diferencial a través de leyes que convierten en prioridad de las administraciones políticas locales la integración del control político en sus planes de gobierno. Es necesario que estas administraciones cuenten con el seguimiento y acompañamiento por parte de las corporaciones públicas a través del ejercicio del control político. Las siguientes son algunas de esas leyes:

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Esta ley incorpora en sus principios generales el enfoque diferencial, reconociendo que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad que sufrieron de manera desproporcionada los efectos del conflicto armado. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en esta ley incluyen dicho enfoque. De igual manera, esta ley señala que el Estado debe ofrecer garantías y medidas especiales de protección a los grupos expuestos y en mayor riesgo de violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.

Esta ley también establece que el Gobierno debe adoptar criterios diferenciales en la ejecución y adopción de políticas de asistencia y reparación; el Estado debe realizar esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes¹².

De igual forma, el Decreto 1084 del 2015 establece que, en cumplimiento del artículo 174 de la Ley 1448 del 2011, las entidades territoriales deben incluir dentro de la formulación y aprobación de sus planes de desarrollo como componentes fundamentales la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Para ello, de acuerdo con sus competencias, en la parte estratégica del plan, deben especificar el diagnóstico de la población víctima y definir los programas y metas de la política pública para las víctimas. Además, en el plan plurianual de inversiones, deben establecer los recursos con los cuales se financiarán y ejecutarán dichos programas y se alcanzarán esas metas.

En lo referente al enfoque étnico, en el artículo 205, se le otorgaron funciones extraordinarias al (a la) presidente(a) de la república para expedir por medio de decretos con fuerza de ley la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que permitan generar el marco legal de la política pública de atención, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a estas comunidades.

¹² Artículo 13, Ley 1448 del 2011.

Los decretos que contienen el marco general de la política pública de atención, reparación integral y restitución de tierras, así como los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición para pueblos y comunidades étnicas, son los siguientes:

Decreto 4633 del 2011. Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto 4634 del 2011. Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos Rrom o gitanos.

Decreto 4635 del 2011. Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Ley 823 del 2003 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres

Esta ley establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones que debe implementar el Gobierno para garantizar la equidad e igualdad de oportunidades de las mujeres en los ámbitos público y privado. De igual manera, en el artículo 3, señala que las acciones del Gobierno orientadas a ejecutar el plan de igualdad de oportunidades deben promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos, eliminar los obstáculos que les impiden gozar de los mismos y el acceso a los bienes que sustentan el desarrollo democrático y pluricultural de la nación; así como incorporar políticas y acciones de equidad de género e igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las instancias y acciones del Estado, a nivel nacional y territorial¹³.

De igual forma, en el artículo 11, se establece que se deben implementar planes regionales de promoción y estímulo para las mujeres; para ello, los (las) gobernadores(as) y alcaldes(as) deben preparar planes departamentales, municipales y distritales de promoción y estímulo para las mujeres que deberán ser presentados ante la corporación administrativa de elección popular correspondiente, a fin de obtener su aprobación.

Es importante destacar que Colombia cuenta con un marco normativo amplio en materia de protección a los derechos de las mujeres, dentro del cual se destacan las siguientes leyes y decretos:

Decreto 2737 de 1989. Crea las Comisarias de Familia; la Ley 1098 del 2006 obliga a todos(as) los(as) alcaldes(as) a organizarlas.

Ley 581 del 2000. Reglamenta la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

¹³ Artículo 3, Ley 823 del 2003.

Ley 731 del 2002. Establece las normas para favorecer a las mujeres rurales.

Ley 1257 del 2008. Establece las normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Ley 1413 del 2010. Se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social del país, y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Ley 1496 del 2011. Garantiza la igualdad salarial y de retribución entre hombres y mujeres.

Decreto 1930 del 2013. Adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y crea una Comisión Intersectorial para su implementación.

Ley 1618 del 2013 para garantizar el Pleno Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad

El Estado, a partir del reconocimiento de la diversidad existente al interior de las personas con discapacidad, ha buscado ofrecer respuestas concretas en materia de transformación de lo público, acceso a la justicia, participación en la vida política y pública, y desarrollo de la capacidad, a través de la Ley Estatutaria de Discapacidad 1618 del 2013, en la cual se establece la obligación de incorporar la política pública de discapacidad en los planes de desarrollo, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de esta población.

Específicamente, en el numeral 2 del artículo 5, se establece que los departamentos, distritos, municipios y localidades deben incorporar en sus planes de desarrollo territoriales, así como en los respectivos planes sectoriales e institucionales, su respectiva política pública de discapacidad para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad¹⁴.

Ley 1098 del 2006 de la Infancia y la Adolescencia

La Ley 1098 del 2006 establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones que debe implementar el Gobierno para garantizar la prevalencia de los derechos de niños(as) y adolescentes. De igual manera, el artículo 7 señala que la protección integral comienza con el reconocimiento de los niños(as) y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato. Además, dispone que las acciones del Gobierno orientadas a la protección integral de este grupo poblacional, se deben materializar en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos¹⁵.

¹⁴ Artículo 5, Ley 1618 del 2013.

¹⁵ Artículo 7, Ley 1098 del 2006.

De igual forma, es importante mencionar que Colombia ha ratificado varios convenios y pactos internacionales (entre ellos la Convención de los Derechos del Niño en el año 1991) que fortalecen el marco legal nacional y el modelo de enfoque diferencial para promover la plena observancia de los derechos humanos de los (las) niños(as), adolescentes y sus familias, teniendo en cuenta su ciclo vital, su pertenencia étnica, su identidad de género u orientación sexual, y las particularidades territoriales y contextuales, partiendo del concepto de dignidad humana al considerar a los seres humanos como un fin en sí mismo¹⁶.

Comunidades étnicas

La comprensión de la diversidad étnica del país ha venido avanzando enormemente desde la redacción de la Constitución Política en 1991, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de Colombia. Sin embargo, pese a dicho avance, la legislación que protege a las comunidades étnicas en el país y reconoce sus derechos civiles, políticos, económicos y culturales, así como al principio de no discriminación, aún requiere profundización.

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un estado pluriétnico y multicultural, en el cual se consagra y se reconoce la existencia de tres grupos étnicos, a saber:

**Comunidades Negras,
Afrocolombianas, Raizales
y Palenqueras (NARP)**

**Pueblos
indígenas**

**Pueblo Rrom
o gitano**

Con este precedente, se ha efectuado un desarrollo normativo a través del cual el Estado colombiano ha venido avanzando en el reconocimiento y protección de los derechos de las comunidades étnicas como se muestra a continuación:

Pueblos indígenas; Ley 21 de 1991 y Decreto Reglamentario 1232 del 2018

Con esta ley se aprobó en Colombia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Entre los aspectos más destacados de esta ley, está el deber del Gobierno de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”¹⁷.

Así mismo, reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, establece que “dichos pueblos deberán participar en la formulación,

¹⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. (2017). Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos MEDD. Octubre del 2020, de ICBF. Sitio web: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/md1.de_modelo_de_enfoque_diferencial_de_derechos_medd_v1.pdf

¹⁷ Artículo 6, Ley 21 de 1991

aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”¹⁸.

También es necesario destacar las siguientes leyes y decretos:

Ley 115 de 1994. Ley General de Educación.

Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reformas Agrarias y Desarrollo Rural y Campesino.

Decreto 2164 de 1995. Titulación de tierra a las comunidades indígenas.

Decreto 1396 de 1996. Se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, adscrita al Ministerio del Interior.

Decreto 1397 de 1996. Se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la mesa permanente de concertación con los pueblos y las organizaciones indígenas, y se dictan otras disposiciones.

Ley 387 de 1997. Prevención del desplazamiento forzado.

Decreto 1320 de 1998. Reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio

Decreto 982 de 1999. Comisión para el desarrollo integral de la política indígena.

Ley 70 de 1993 y Decreto Reglamentario 2893 del 2011; comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Esta ley le reconoce a la población afrocolombiana el derecho a la propiedad sobre sus territorios ancestrales; el derecho a preservar y conservar su identidad cultural; el derecho al aprovechamiento preferencial de los recursos naturales en sus territorios, incluido el derecho de prelación sobre los recursos mineros; el derecho a un desarrollo autónomo; y el derecho a la participación¹⁹.

Con esta ley se creó la Universidad del Pacífico y el Fondo de Créditos Condonables para estudiantes afrocolombianos de bajos recursos económicos y buen desempeño académico, así como la Circunscripción Especial a la Cámara de Representantes, prevista en el artículo 176 de la Constitución Nacional, reglamentada inicialmente con la Ley 70 y posteriormente con la Ley 649 del 2001, que les otorga a dichas comunidades la opción de elegir de manera legítima a dos congresistas y de crear sus propios partidos políticos²⁰.

¹⁸ Artículo 7, Ley 21 de 1991

¹⁹ Artículo 1, Ley 70 de 1993

²⁰ Vásquez C, C. I. "La paz: Una oportunidad para la ley 70 del 27 de agosto de 1993". Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/columnas/mininterior/la-paz-una-oportunidad-para-la-ley-70-de-del-27-de-agosto-de-1993>

También es necesario destacar las siguientes leyes y decretos:

Ley 22 de 1981. Aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

Decreto 1745 de 1995. Reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2249 de 1995. Comisión pedagógica de comunidades negras.

Ley 387 de 1997. Prevención del desplazamiento forzado.

Decreto 1122 de 1998. Cátedra de estudios afrocolombianos.

Decreto 1320 de 1998. Reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.

Ley 727 del 2001. Por la cual se establece el Día Nacional de la Afrocolombianidad.

Decreto 4181 del 2007. Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.

Decreto 3770 del 2008. Se reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2597 del 2010; Marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o gitano

El pueblo gitano o Rrom hace parte de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. En este sentido, las acciones del Estado respecto a esta comunidad étnica se deben basar en garantizar sus derechos, preservar el idioma romaní y en el fortalecimiento de programas de etnoeducación con el fin de preservar la cosmovisión, e incentivar la participación en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos.

De igual manera, el artículo 7 de este decreto establece que las entidades territoriales deben tener en cuenta en la elaboración de sus planes de desarrollo, las políticas y estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo establezca para la protección y atención del grupo étnico Rrom, cuando sus Kumpaño se encuentren en su jurisdicción²¹.

²¹ Artículo 7, Decreto 2597 del 2010.

Comunidad LGBTI

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-314 del 2011, resaltó que se carece de una política integral de concientización o sensibilización que divulgue el estado en el que se encuentra esta población. Por lo tanto, exhortó sobre la necesidad de articular una política pública integral nacional, constante y unificada con los entes territoriales para el sector LGBTI, que posibilite su socialización y coadyuve a la convivencia pacífica, cumpliendo también los deberes y obligaciones correlativas, así como con las metodologías, fases y tiempos requeridos para garantizar un ejercicio efectivo de formulación de políticas públicas sociales con énfasis en poblaciones y territorios.²²

Con este antecedente, en mayo del 2018, se expidió la política pública nacional para garantizar los derechos de las personas LGBTI y con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Esta política quedó establecida en el Decreto 762 del 2018 del Ministerio del Interior; sin embargo, aún no entra en vigor.



En este sentido, y considerando lo anteriormente descrito, se destacan las siguientes leyes:

Ley 1257 del 2008. Esta ley referente a violencia y discriminación contra las mujeres, tiene entre sus principios, un principio de no discriminación, el cual establece que se debe atender y prevenir y proteger a las mujeres de violencias independientemente de circunstancias personales, o de sus características, entre estas la etnia y la orientación sexual.

Ley 1482 del 2011. Modifica el Código Penal y establece otras disposiciones.

Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación.

²² Ver Sentencia T-314 del 2011.

REFERENCIAS

Corte Constitucional. Auto 330/08 MP: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. (19 de noviembre del 2008). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2008/A330-08.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-314/11 MP: Dr. Jorge Iván Palacio. (4 de mayo del 2011). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-314-11.htm>

Duque T. (29 de septiembre del 2020) Moción a MinDefensa: no prosperará pero develará el fracaso en seguridad. La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/mocion-mindefensa-no-prosperara-develara-fracaso-seguridad-78595>

Giraldo, F., Osorio, D. y López, J. D. (Enero-junio 2009). LA CONFORMACIÓN DE BANCADAS REGIONALES. El caso de Bogotá y sus relaciones con el Congreso de la República. Comunicación, Cultura Y Política, 1(1), 87-103. Recuperado a partir de <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/revistai/article/view/626>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. (2017). Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos MEDD. Octubre del 2020, de ICBF. Sitio web: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/md1.de_modelo_de_enfoque_diferencial_de_derechos_medd_v1.pdf

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. NDI Colombia. (2008). Guía Práctica sobre el Régimen de Bancadas. Octubre del 2020, de NDI Colombia. Sitio web: https://www.ndi.org/sites/default/files/2326_co_cartilla_spanpdf_06102008.pdf

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. NDI Colombia. (2016). La Ley de Bancadas (974 del 2005) y sus efectos sobre el comportamiento partidista 2005-2016. Octubre del 2020. Sitio web: <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/12/La-Ley-de-Bancadas-y-sus-efectos-sobre-el-comportamiento-partidista-2005-2016.pdf>. 29 - 30.

Quevedo S. (19 de mayo del 2019). "Las leyes ahora se construyen en salones sociales, no en el Congreso". El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/representante-cesar-lorduy-habla-de-la-ley-de-bancadas-359894>

Vásquez, C. I. "La paz: Una oportunidad para la ley 70 del 27 de agosto de 1993". Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/columnas/mininterior/la-paz-una-oportunidad-para-la-ley-70-de-del-27-de-agosto-de-1993>

¿Quién ganó con la votación de moción de censura a Guillermo Botero? (14 de noviembre del 2019). El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/guillermo-botero-quien-gano-con-la-votacion-de-la-mocion-de-censura-433484>

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. (2008). Guía para el ejercicio del control político y la rendición de cuentas.