II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y JURÍDICAS SOBRE LA RECONCILIACIÓN

Herramientas jurídicas para el ejercicio de derechos en las comunidades de paz

ANA MARÍA MONTES RAMÍREZ
DAVID GONZÁLEZ CUENCA

Introducción

El presente estudio tiene por objeto proponer y difundir las herramientas regulatorias de las políticas públicas que pueden generar acciones de control en seguridad ciudadana, teniendo como eje fundamental la implementación de estas herramientas y su apropiación por parte de los ciudadanos que integran las comunidades de paz.

Se plantea el análisis deóntico (del deber ser) de la conducta individual con relación a la aplicación de las normas, creadas desde las obligaciones adquiridas por las autoridades públicas de Colombia. Al concluir el escrito, se presentan las posibilidades de acción que permitan al ciudadano el cumplimiento de las normas que considere benéficas para la materialización de los objetos de conservación, fijados desde el sistema internacional y las políticas públicas nacionales.

Se ha realizado un análisis deductivo que permite la apreciación de las generalidades en procura de orientar la praxis en los casos particulares. Además del estudio de los postulados teóricos a propósito de la efectividad de la norma, se realiza un análisis de índole político, en el que la norma es una herramienta de la política pública y, por este motivo, se encuentra en directa relación con el ejercicio de la ciudadanía, habida cuenta de la importancia del vínculo constitucional y la relevancia de la protección de los derechos relacionados con la seguridad humana.

En este orden, se realiza un estudio documental en materia doctrinal, normativa y jurisprudencial, generando como conclusión la importancia del ejercicio de la ciudadanía, la cual debe apropiarse de las herramientas prácticas para la protección de derechos fundamentales de tercera generación.

Normatividad e individuo: de los tratados internacionales a la regulación del comportamiento individual

Para hablar de comunidades de paz, debemos comprender que es un caso de estudio fuera de género, el cual alcanza su más importante connotación en el marco del reconocimiento de la comunidad internacional. Lo anterior debido a que el Estado colombiano es un actor que, por su acción u omisión, ha sido partícipe de la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades que han intentado sobrevivir, a pesar del conflicto y sus actores.

El factor determinante de la intromisión de actores generadores de violencia en la vida cotidiana de las comunidades ha sido su posición geoestratégica, debido a que, por lo general, se pretende el dominio de zonas que procuran el fácil acceso a rutas libres del control estatal, que benefician el tráfico de estupefacientes y otros productos ilegales relacionados con la producción de drogas ilegales y el expendio de armas.

Es por ello que esta relación entre individuo y Estado está *transversalizada* por la lucha del individuo por la supervivencia, aun en contra de las decisiones estatales o de la desidia institucional, que paulatinamente deslegitima los servicios públicos primigenios, como son la seguridad y la justicia.

Al analizar los postulados de Rousseau, encontramos la directa relación entre el individuo y el Estado, la cual atiende desde la normatividad a la necesidad que tiene el gobernante de implementar mínimos conductuales que constriñan al individuo y garanticen el orden establecido en una determinada sociedad, en circunstancias de tiempo y lugar específicos (Rousseau, 1996).

La relación entre el individuo y el Estado repercute de manera significativa en el tipo de gobierno y, exactamente, en el régimen que

se desarrolla en cada territorio. El desarrollo de los derechos individuales radica en quien detenta el poder. Es por ello que las principales violaciones a los derechos humanos se han producido en épocas y en territorios en los que el *poder político* es detentado por regímenes absolutistas (Echeverri Uruburu, 1997).

Lo que observamos en las comunidades de paz es una evolución de la ciudadanía, la cual no se encuentra supeditada a los designios del Estado, por el contrario, su necesidad de sobrevivencia ha determinado un desarrollo social superior, en el que los ciudadanos ejercen plenamente sus derechos, aun cuando las autoridades correspondientes actúen con negligencia u omitan sus funciones relacionadas con la protección a todos y cada uno de los individuos.

En aquellos Estados en los que el poder se encuentra en cabeza de la población, se observa un interesante desarrollo del concepto de ciudadanía y del ejercicio de esta. Los derechos fundamentales son el producto de la evolución histórica, según la cual el ser humano ha ido alcanzando espacios jurídicos y políticos en cada una de las gestas libradas en pro de la dignidad humana (Mendoza, 2000). Como observamos a continuación, cada orden de derechos fundamentales obedece a un período histórico puntual, relacionado con revoluciones y situaciones políticas específicas.

Derechos fundamentales de primer orden

La Revolución norteamericana y la Revolución francesa son los grandes hitos de la consecución de derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. Aun cuando en principio lo que se pretendía era lograr que los ciudadanos pudiesen acceder a derechos políticos que les eran negados por la nobleza y el clero, la consolidación del derecho de dominio sobre los bienes y los espacios destinados para el ejercicio participativo del poder político permitieron que, en principio, los hombres mayores de edad, que tenían un determinado nivel de escolaridad, y posteriormente las mujeres y la totalidad de la población, tuviesen acceso al ejercicio de una dignidad representada en mínimos legales que el Estado está obligado a respetar (Sentencia T-772, 1992).

Tabla 2. Derechos de primera generación

Constitución Política de Colombia - Derechos de primera generación	<p>Art. 11 - La vida</p> <p>Art. 12 - Integridad física y moral</p> <p>Art. 13 - Libertad personal, igualdad ante la ley</p> <p>Art. 14 - Personalidad jurídica</p> <p>Art. 15 - Intimidad</p> <p>Art. 16 - Libre desarrollo de la personalidad</p> <p>Art. 17 - Libertad y autodeterminación</p> <p>Art. 18 - Libertad de conciencia</p> <p>Art. 19 - Libertad de culto</p> <p>Art. 20 - Libertad de expresión</p> <p>Art. 21 - Honra</p> <p>Art. 22 - Paz</p> <p>Art. 23 - Derecho de petición</p> <p>Art. 24 - Libertad de movimiento y libertad de tránsito</p> <p>Art. 25 - Trabajo</p> <p>Art. 26 - Libertad de escoger profesión u oficio</p> <p>Art. 27 - Libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra</p> <p>Art. 28 - Principio de legalidad</p> <p>Art. 29 - Debido proceso</p> <p>Art. 30 - <i>Habeas corpus</i></p> <p>Art. 31 - Segunda instancia, prohibición de <i>reformatio in peius</i></p> <p>Art. 32 - Captura en flagrancia</p> <p>Art. 33 - Derecho a no declarar contra sí mismo o contra parientes afines o consanguíneos</p> <p>Art. 34 - Prohibición de destierro, prisión perpetua y confiscación. Extinción de dominio por sentencia judicial</p> <p>Art. 35 - Extradición</p> <p>Art. 36 - Derecho de asilo</p> <p>Art. 37 - Derecho de reunión y manifestación</p> <p>Art. 38 - Libertad de asociación</p> <p>Art. 39 - Libertad de sindicalización y asociación</p> <p>Art. 40 - Derechos políticos</p> <p>Art. 41 - Obligatoriedad de enseñanza de la Constitución</p>
---	--

Fuente: Constitución Política de Colombia. Elaboración de los autores.

Se puede observar que lo que consideramos derechos básicos, obvios en la consolidación de un Estado democrático, son justamente los derechos que han sido vulnerados en las comunidades de paz; siendo esto parte de los aportes empíricos al desarrollo de la sociedad colombiana, por cuanto, en aras de la defensa de la vida misma, se optó por visibilizar la situación de precariedad e indefensión para posteriormente exigir el derecho a estar al margen del conflicto y pedir a los actores que se respetaran estos derechos, independientemente de la acción del Estado.

Derechos fundamentales de segundo orden

Durante la Segunda Guerra Mundial surge la necesidad de hacer efectivos no solo los derechos individuales. La forma en la que el individuo interactúa con sus semejantes, la imperiosa necesidad de una familia y de una cultura, que permita al individuo bases sólidas en la estructura de un comportamiento que garantice un orden social, y la delimitación de las actuaciones del Estado con miras a la protección a determinados grupos sociales minoritarios, cuya defensa trasciende los intereses nacionales y converge en la dignidad humana, permitieron que con los Juicios de Núremberg se establecieran controles a los Estados, obligando a los miembros del sistema internacional no solo a cumplir la ley, sino a garantizar leyes acordes a la dignidad humana.

Esta razón fija precedentes para el cumplimiento de estos derechos, so pena de ser intervenidos y juzgados por contrariar la racionalidad de justicia, planteada por Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Rusia desde el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas (Echeverri Uruburu, 1997).

En este acápite de la Constitución Política colombiana, se encuentran contenidos los derechos sociales, y es precisamente ese pensamiento de grupo y esa concepción de sentirse parte de una comunidad la que ha permitido la subsistencia de las denominadas comunidades de paz. *Ser parte de* se convirtió en un sinónimo de vida; el buscar una identidad diferente a la impuesta por el conflicto se transformó en la salida para romper estigmas y para evitar entrar al círculo vicioso de la guerra, al optar por el rol de víctima o de victimario.

Tabla 3. Derechos de segunda generación

Constitución Política de Colombia - Derechos de segunda generación	<p>Art. 42 - Derecho a la familia</p> <p>Art. 43 - Igualdad de sexo, protección a la mujer embarazada y cabeza de familia</p> <p>Art. 44 - Derechos de los niños</p> <p>Art. 45 - Protección del adolescente</p> <p>Art. 46 - Protección a la tercera edad</p> <p>Art. 47 - Protección a personas en situación de discapacidad</p> <p>Art. 48 - Seguridad social</p> <p>Art. 49 - Salud y medioambiente</p> <p>Art. 50 - Gratuidad en la salud para menores de edad</p> <p>Art. 51 - Vivienda digna</p> <p>Art. 52 - Derecho a la recreación</p> <p>Art. 53 - Reglamentación del trabajo en condiciones dignas e igualitarias</p> <p>Art. 54 - Capacitación técnica por parte del Estado</p> <p>Art. 55 - Negociación colectiva</p> <p>Art. 56 - Derecho de huelga</p> <p>Art. 57 - Estímulos a la gestión</p> <p>Art. 58 - Propiedad privada y su función social</p> <p>Art. 61 - Propiedad intelectual</p> <p>Art. 62 - Destino de los bienes de manos muertas a fines de interés social</p> <p>Art. 63 - Inenajenabilidad del patrimonio público</p> <p>Art. 64 - Acceso a la propiedad agraria</p> <p>Art. 65 - Protección de la producción de alimentos</p> <p>Art. 67 - Educación como derecho y servicio público</p> <p>Art. 68 - Participación privada en la educación</p> <p>Art. 69 - Autonomía universitaria</p> <p>Art. 70 - Acceso a la cultura</p> <p>Art. 72 - Protección del patrimonio cultural</p> <p>Art. 73 - Libertad de prensa</p> <p>Art. 74 - <i>Habeas data</i></p> <p>Art. 75 - Administración del espectro electromagnético</p>
---	--

Fuente: Constitución Política de Colombia. Elaboración de los autores.

Los derechos sociales contienen en sí mismos la posibilidad de generar una identidad de grupo, determinando un factor común que puede ser cultural, religioso o político; no obstante, para el caso que ocupa esta disertación, el factor común es *la vida*. Las comunidades de paz están compuestas por individuos que tenían en común la necesidad de sobrevivir, y que para la época tenían solo dos opciones: dejar su territorio o hacerse partícipes de las actividades de alguno de los actores armados, con lo cual se convertirían automáticamente en enemigos de los contradictores.

Pero la vida surgió como una tercera opción y fue el factor que determinó la organización de las comunidades, generando de este modo dinámicas económicas diferentes, para sobrellevar los cercos económicos, las amenazas y las vicisitudes derivadas de la renuencia a participar del conflicto en cualquiera de sus perspectivas.

Derechos fundamentales de tercer orden

Se encuentran sujetos a la evolución social. En principio el individuo lucha por ejercer su ciudadanía y, al lograrla, consigue el reconocimiento de los aspectos sociales que permiten su desarrollo individual y social.

Una vez alcanzados tales aspectos, los ciudadanos amparados por el desarrollo de la ciencia y la tecnología emprenden una cruzada en pro del medioambiente en el que se desenvuelven. Tal evolución puede ser atribuida al *realismo jurídico*, el cual permite que la evolución social se refleje en la adopción de medidas judiciales y normativas que satisfagan las necesidades de una sociedad en circunstancias de modo, tiempo y lugar determinados (Llewellyn, 1931).

En conclusión, la adopción de mínimos regulatorios en materia individual, social y de ambiente obedece a procesos históricos y a adopciones paulatinas por parte del Estado colombiano; su aplicación es de rango constitucional, sin que ello obste para que las normas de inferior jerarquía adopten estos parámetros de regulación entre los individuos, forzando al Estado su respeto y aplicación, permitiendo con ello la generación de procesos, procedimientos e instituciones que garanticen la correcta aplicación de la norma (Kelsen, 1960).

Tabla 4. Derechos de tercera generación

Constitución Política de Colombia - Derechos de tercera generación	Art. 78 - Regulación de bienes y servicios Art. 79 - Derecho a un ambiente sano Art. 80 - Administración de recursos naturales, cooperación internacional Art. 81 - Prohibición de producción de armas de destrucción masiva. Regulación de recursos genéticos Art. 82 - Protección del espacio público
---	---

Fuente: Constitución Política de Colombia. Elaboración de los autores.

La estructura jurídica primigenia, contenida en la Constitución Política de Colombia, no puede ser ajena a las necesidades de los ciudadanos. Es así como los errores en la implementación de políticas públicas de seguridad no son atribuibles a la estructura del Estado, son atribuibles a la precariedad e inoperancia de gobiernos específicos, tanto nacionales como departamentales y locales.

Con esto se pretende decir que desde 1991 existen las herramientas necesarias para la protección de los derechos fundamentales, lamentablemente tales herramientas no fueron efectivas debido a la deslegitimación de las instituciones estatales, por lo que no puede deplorarse la herramienta, sino que se deben detectar las falencias para perfeccionar su implementación y asegurar su efectividad.

La política regulatoria colombiana en materia de seguridad humana

La política pública trazada desde los compromisos adquiridos con la comunidad internacional se refleja en dos momentos regulatorios:

El primero se materializa con la suscripción del tratado internacional y se perfecciona en el momento en el que el Estado asume las estipulaciones del tratado como parte de su normatividad interna. En este momento, el Estado es considerado un sujeto de derecho en ejercicio de su voluntad de manera autónoma, y asume un compromiso que se torna exigible por las otras partes que suscriben el tratado (Barberis, 1984).

El segundo momento regulatorio implica la adopción interna de las disposiciones establecidas desde la política exterior. La interiorización de las disposiciones provenientes de tratados internacionales no radica únicamente en la ratificación y en el lleno de las formalidades, la efectividad de las políticas de seguridad depende de que, además de los elementos regulatorios, existan instrumentos que garanticen la aplicación de la norma y el alcance de los objetivos planteados en la formulación de la política (Núñez, 1970).

En este punto cobra un sentido nuevo la efectividad de la norma; la herramienta regulatoria de una política no solo ha de contener un componente normativo, es necesario que concurren instrumentos de carácter institucional que involucren comunicación política y publicidad de los actos administrativos, pues sin una promoción adecuada de las medidas que se pretenden exigir al ciudadano podemos entrar en meras expectativas legales que pierden piso, por cuanto la existencia de la norma no garantiza el ejercicio de las disposiciones (Lowi, 1992).

Es claro que el proceso que integra acciones y decisiones en procura de la solución de las problemáticas detectadas por las autoridades públicas requiere de la adopción de instrumentos que permitan la concreción de los objetivos propuestos (Kraft y Furlong, 2004). Lo evidenciado en la suscripción de un tratado internacional requiere un proceso de ratificación en el que el Poder Legislativo valide las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo (Cancillería, Presidencia), por ello, las disposiciones del tratado serán elevadas a ley de la república. Esta ley, una vez adoptada dentro del ordenamiento interno, es sometida a un control constitucional que garantice que el texto y las disposiciones se encuentran en concordancia con los parámetros establecidos por la Constitución, garantizando con ello la participación del Poder Judicial en el perfeccionamiento de la herramienta regulatoria (Charry Urueña, 2005).

Se observa que la regulación, como un factor de organización social, solo es viable cuando se cuenta con elementos de divulgación, promoción y ejecución. La norma por sí sola no permite la cohesión de la conducta ciudadana. Si bien la publicidad garantiza la legitimidad en el procedimiento de divulgación de la ley, garantizando el estricto cumplimiento del principio de legalidad, según el cual es necesario que

la norma tenga todas los rigores en su creación para que sea exigible a la población, la promoción y la divulgación no pueden circunscribirse a la mera publicidad en el Diario Oficial, se requiere garantizar que el Estado la difunda de manera eficiente y diligente, de lo contrario, según lo expuesto por la Corte Constitucional de Colombia, no podrá exigirse al ciudadano el cumplimiento de disposiciones que desconoce (Deber general de obediencia del derecho/ignorancia de la ley no sirve de excusa-Constitucionalidad, 1997):

Puede afirmarse con certeza que no hay siquiera un jurista especializado en una disciplina jurídica particular que pueda responder por el conocimiento cabal de las que constituyen el área de su especialidad. Mucho menos puede esperarse que un ciudadano corriente conozca todas las normas que se refieren a su conducta. El recurso epistémico utilizado por el legislador es más bien la ficción, de uso frecuente y obligado en el derecho, y que en el caso específico que ocupa a la Corte puede expresarse de este modo: es necesario exigir de cada uno de los miembros de la comunidad que se comporte como si conociera las leyes que tienen que ver con su conducta. La obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita. La solidaridad social, un hecho inevitable que la Constitución reconoce para construir sobre él conductas socialmente exigibles, ligada al artículo 13, invocado por los demandantes como norma violada por el artículo cuestionado, sirve más bien de fundamento al imperativo que él contiene, así como el artículo 95 que establece de modo terminante: “Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”, constituyen sólido fundamento de la disposición acusada que, por los motivos consignados, debe ser declarada conforme a la Constitución.

Por tal razón, para que los objetivos de una política pública logren el cometido esperado por el Estado, es indispensable que los ciudadanos conozcan y sean conscientes de las disposiciones y alcances de las medidas planteadas, de lo contrario la simple suscripción y ratificación

de los tratados internacionales serán meros requisitos del sistema internacional, que no surtirán los efectos deseados, debido a que su praxis es inocua, al carecer de coerción en la conducta individual.

Anotemos lo anterior como parte de los compromisos de Colombia, con relación a la protección de los ciudadanos y el cumplimiento de mínimos de protección para garantizar el desarrollo armonioso de la población, en atención con lo que debe hacer un Estado. No obstante, al evidenciarse la inoperancia estatal en casos específicos, esos mismos compromisos internacionales han logrado condenas significativas para el Estado colombiano, situación que permite a las comunidades de paz una visión objetiva desde el derecho internacional, la cual se encuentra libre de los vicios de la percepción interna.

Sin que obste lo anterior, es importante resaltar que pese a que el acceso a cortes internacionales es un buen recurso para los ciudadanos que han sido víctimas de la inoperancia u omisión del Estado, este tipo de procesos son dispendiosos, demorados y requieren recursos que podrían evitarse si el Estado cumpliera con sus funciones, o si operativamente el acceso a la justicia garantizara la protección efectiva de derechos.

Situación deóntica de la normatividad *versus* la realidad

Aun cuando el término *deóntico* evoca rimbombancia, la naturaleza de la palabra proviene del griego *deontos*, que traduce “deber ser” (Abbagnano, 2004). Al analizar el término en materia normativa, nos encontramos con una prístina visión de la norma, un llamado al cumplimiento ciego, el cual pretende la obediencia de la ley; se resalta que según la principalística jurídica, la ley se presume justa y, salvo prueba en contrario, todos los actos de las autoridades públicas se presumen legales. Para el caso que nos ocupa, implica reconocer que la regulación en materia de seguridad humana en procura de disminuir los impactos del conflicto armado es absoluta y debe ser obedecida sin miramientos de ninguna índole.

No obstante, al contraponer la teoría del deber ser que presupone el cumplimiento irrestricto de las normas con la evolución social, la dignidad humana y el desarrollo de la ciudadanía que está ligado

a las libertades individuales, surgen dudas sobre la legitimidad de las normas y su cumplimiento absoluto. La relativización del deber ser solo logra estabilidad cuando ese deber ser se adecúa a las necesidades de la sociedad en circunstancias de modo, tiempo y lugar determinados (Spencer, 2010).

El trasfondo ético y la autonomía individual están contenidos en preceptos morales de carácter general. Cuando el ciudadano es consciente de que sus acciones conllevan efectos tanto para sí como para la sociedad, su percepción del bien y del mal le guiará para actuar de forma correcta, retrotrayéndose de esta manera a lo planteado por Kant, quien en su *imperativo categórico* realiza la siguiente invitación al individuo: “Obra de tal modo que la máxima de tu voluntad siempre pueda valer al mismo tiempo como principio de una legislación universal” (Kant, 2002). Con ello, se pretende que el ciudadano asuma su comportamiento desde una perspectiva lógica en la que no obedece la norma orientado por las represalias que puede tomar el Estado, sino que direcciona su comportamiento basado en la necesidad del interés individual y colectivo, teniendo como norte una ética que se deriva de una moral heterónoma impuesta por el contexto social y una moral autónoma que le permite discernir lo bueno de lo malo.

La evolución de la ciudadanía se proyecta desde la Revolución francesa; no obstante, el desarrollo que ha tenido durante el siglo XX nos permite comprender la transición del poder monárquico y la conquista de espacios deliberativos y participativos llevando paulatinamente a la radicación del poder político en la ciudadanía, siendo esta la razón fundamental de que se requiera una razonabilidad de la norma y no una imposición (Pérez Ledesma, 2007).

El empoderamiento de la ciudadanía permite que la acción política, que debe presentarse de acuerdo con las necesidades de la sociedad y las capacidades de lograrlo en relación con la norma, sirva para proponer actualizaciones frente a las regulaciones y la toma de decisiones de carácter público, con la clara pretensión de que los ajustes normativos vayan en consonancia con la evolución de las mismas relaciones comunitarias, otorgando a las normas el respaldo de la ciudadanía, para la gesta de procesos de reconciliación y reconstrucción del tejido social.

En las sociedades actuales encontramos que, incluso cuando la regulación corre el riesgo de atender a intereses espurios del gobernante, su acatamiento se deslegitimará en el evento en el que la sociedad en ejercicio de la ciudadanía obvie la obediencia o la desconozca *ipso facto*; tal efecto se encuentra orientado a dos causas:

- El desconocimiento de la norma por carencia de medios de difusión eficientes o de institucionalidad que garantice la ejecución del comportamiento reglado.
- El flagrante desconocimiento de la norma por considerarse inconveniente, impracticable o viciada, y, por ende, carente de legitimidad.

En los dos casos, la ciudadanía hace uso de su poder político al exigir mayor gestión por parte de la autoridad pública y al fijar parámetros de comportamiento que habrán de desembocar en el redireccionamiento de la política regulatoria (Fariñas Dulce, 2012).

Las conductas pretendidas en la norma han de obedecer a una racionalidad social, es decir, la norma debe ser obvia. Los seres humanos se abstienen de matar porque su racionalidad les indica que tal comportamiento es inaceptable, no lo hacen exclusivamente porque una norma les ordene evitar matar a otro ser humano; la norma está creada para aquellos individuos que carecen de tal capacidad de raciocinio y por ende tiene acciones estatales predispuestas para casos eventuales en los que la conducta anormal se realice (Kelsen, 1960).

Basándonos en lo anterior, es posible inferir que la regulación actual debe atender a la solución de la problemática social, y podemos establecer que tal normatividad será ineficaz en el evento en el que contraríe el interés general o en el que la ineficiente difusión impida que el ciudadano conozca la norma y por ende omita su praxis. No obstante, nos encontramos ante otra situación anómala e indeseable: la *apatía ciudadana*, un fenómeno que puede entorpecer la efectividad de las regulaciones, por cuanto nos encontramos en medio de una *crisis participativa* en la que la ciudadanía ha optado por abstenerse de participar en las decisiones políticas, permitiendo que aquellos que se precian de ejercer la representación carezcan de legitimidad, por cuanto el

proceso de elección no ha sido realizado con un número significativo de personas en capacidad de ejercer sus derechos políticos (Font, s. f.).

Aun cuando la *apatía ciudadana* es un fenómeno global, debe tenerse en consideración que América Latina ha desarrollado precariamente los elementos esenciales para el desarrollo de una ciudadanía consciente, activa y participativa, ello a consecuencia de la intervención histórica de Estados europeos en la política interna y en las decisiones domésticas; por tal razón se hace ineludible generar estrategias que garanticen espacios de participación y voluntad de participar, de tal forma que el ciudadano sienta la necesidad de ejercer sus derechos políticos y dimensione la importancia del ejercicio de sus deberes (OEA-PNUD, 2009).

En ese orden de ideas, es posible afirmar que el reto de la aplicabilidad normativa se encuentra ligado a los siguientes factores:

1. Política exterior que refleje el interés del Estado, evidenciada en la suscripción de tratados internacionales que se encuentren en consonancia con los parámetros necesarios para la protección de derechos fundamentales y que garantice la seguridad humana.
2. Adopción de políticas públicas regulatorias, que generen cambios conductuales en la población y garanticen la efectividad de las medidas orientadas a la solución de la problemática.
3. Publicidad efectiva y eficiente de la normatividad aplicable.
4. Creación de instrumentos de política pública que faciliten la implementación normativa y el respaldo institucional de la acción pretendida.
5. Voluntad ciudadana capaz de la adopción de conductas racionales, que permitan la ejecución de la regulación.
6. Por lo anterior, el impacto deóntico, es decir, el constreñimiento normativo según el cual el ciudadano se ve llamado al cumplimiento del deber ser, en materia de seguridad puede verse entorpecido por la falta de gestión de la autoridad pública, debido a que, pese a que la normatividad ha sido pactada en

materia internacional, elevada a norma de la república, en últimas carece de la difusión adecuada que permita la entronización individual que habrá de generar el cambio conductual y la voluntad ciudadana.

Las acciones populares como mecanismo de empoderamiento ciudadano

Una vez evaluada la necesidad de que la regulación contenida en los tratados internacionales y la regulación nacional vigente sean efectivas y se cumplan, se plantea al lector la posibilidad de apropiarse del cumplimiento de tales disposiciones en beneficio de la sociedad.

A continuación se invita al ciudadano a ejercer sus derechos y a ser consciente de sus obligaciones en el cuidado individual y social del planeta, por cuanto el actuar presente habrá de reflejarse en consecuencias futuras para la vida de la humanidad en la Tierra.

Los intereses comunes a la colectividad pueden ser protegidos por una persona natural o jurídica, que considere la inminente vulneración de tales derechos, en los siguientes casos:

Acción popular

Ley 472 de 1998 en su artículo 4.º –Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a. El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b. La moralidad administrativa;
- c. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medioambiente;

- d. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e. La defensa del patrimonio público;
- f. La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g. La seguridad y salubridad públicas;
- h. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i. La libre competencia económica;
- j. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k. La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- n. Los derechos de los consumidores y usuarios.
- o. Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo.- Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley (Ley 472 de 1998).

Ante la ocurrencia de las circunstancias planteadas en el anterior artículo, podrá interponerse una acción popular, la cual debe cumplir con los requisitos contenidos en la tabla 5.

Tabla 5. Acción popular

Acción popular	
Quiénes la interponen	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales • Personas jurídicas • Entidades públicas con funciones de control, inspección o vigilancia cuando la amenaza no se causó por omisión de su gestión • Procurador general de la nación • Defensor del pueblo • Personería • Alcaldes • Servidores públicos encargados de la protección de estos derechos
Contra quién se dirige	Personas naturales, personas jurídicas o autoridades públicas que generen la amenaza o vulneración
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Indicar el derecho colectivo vulnerado o amenazado • Indicar las acciones u omisiones que generan la amenaza o vulneración <ul style="list-style-type: none"> • Indicar qué se pretende: • Cese de la acción que amenaza o vulnera • Realización de alguna acción • Toma de medidas resarcitorias • Indicar el responsable de la amenaza o vulneración (solo si se tiene la información) • Material probatorio <ul style="list-style-type: none"> • Escritos • Fotografías • Videos • Testimonios • Estudios científicos • Dirección en la que se puedan notificar los trámites y decisiones judiciales a la persona que interpone la acción • Nombre e identificación de quien interpone la acción

Fuente: Ley 472 de 1998. Elaboración de los autores.

Es necesario resaltar que los ciudadanos pueden acudir a la Personería Distrital o Municipal, o a la Defensoría del Pueblo para que un abogado de oficio le colabore con la redacción del documento; de igual

forma los estudiantes de últimos semestres de derecho están en capacidad de colaborar con tal actividad a través de los consultorios jurídicos de sus respectivas universidades.

Acción de cumplimiento

La Constitución Política de Colombia, consagra en su artículo 87 la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir ante los jueces, con el ánimo de que se garantice el cumplimiento de la ley o de los actos administrativos.

Teniendo en cuenta que la regulación en materia de seguridad humana está aprobada por leyes, y que las políticas que las implementan se encuentran instrumentalizadas por normas de menor jerarquía y actuaciones administrativas que clasifican como actos administrativos, los ciudadanos interesados en que tales disposiciones se cumplan podrán acceder a la Rama Judicial del Poder Público para hacer efectivos sus efectos.

Tabla 6. Acción de cumplimiento

Acción de cumplimiento	
Pueden ejercerla	<ul style="list-style-type: none"> • Una o varias personas naturales • Una o varias personas jurídicas • Cualquier servidos público • El procurador general de la nación o sus delegados • El defensor del pueblo o sus delegados • Los personeros • El contralor general de la república o sus delegados • Las ONG
Se dirige contra	La autoridad administrativa encargada de cumplir con la ley o acto administrativo que se pretende hacer cumplir (accionado)
Procede contra particulares cuando	<ul style="list-style-type: none"> • Una ley o acto administrativo implique su actuar • Una ley o acto administrativo implique omitir acciones (dejar de hacer) • Cuando actúe en ejercicio de funciones administrativas (contratistas)

Procede contra particulares cuando	<ul style="list-style-type: none"> Aun cuando puede dirigirse contra un particular en estos casos, también puede dirigirse contra la autoridad encargada del cumplimiento de la ley o acto administrativo
Probar la renuencia del accionado	<p>Es necesario probar que se ha solicitado a la autoridad competente el cumplimiento y que esta ha hecho caso omiso a la solicitud, u omitiendo dar contestación a la solicitud en los siguientes 10 días hábiles</p> <p>Deben tenerse pruebas de que la autoridad ha realizado actos que contraríen la norma o que haya cometido omisiones que constituyan un incumplimiento inminente</p> <p>Una vez se ha realizado una solicitud respetuosa a la autoridad sin que esta se pronuncie al respecto, se entiende en términos jurídicos que “se ha agotado la vía gubernativa”, es decir, que se le ha dado la oportunidad de actuar y evitar el desgaste innecesario del aparato judicial. Si la autoridad se rehúsa a hacer efectiva la norma, en ese caso puede acudir ante un juez para que haga efectivo su cumplimiento</p>
Improcedibilidad (no será posible interponer acción de cumplimiento cuando)	<ul style="list-style-type: none"> En eventos en los que la vulneración de derechos fundamentales requiera la acción inmediata de las autoridades, en este caso no se realizará la acción de cumplimiento, cuyos términos son extensos, sino que el juez de oficio, con base en la petición realizada, adelantará el trámite de tutela Cuando exista otro camino judicial, es decir, otro procedimiento jurídico, sin embargo cuando se pruebe que el incumplimiento generará un daño grave e inminente que no puede esperar a los demás caminos legales, la acción de cumplimiento podrá tomarse como una medida transitoria mientras se obtiene el fallo en los procesos pertinentes
La solicitud debe tener	<ul style="list-style-type: none"> Nombre, identificación y lugar en el que se pueda notificar al accionante Norma incumplida, no solo la denominación. Facilita la acción judicial que se entregue copia de la ley o acto administrativo; si el acto administrativo es verbal, deben allegarse testimonios o grabaciones que demuestren la existencia (cuando el presidente o el alcalde en alocuciones fijan compromisos con la ciudadanía, y toman decisiones en público, puede hacerse valer tal pronunciamiento como un acto administrativo verbal) Describir los hechos en los que se puede evidenciar el incumplimiento

La solicitud debe tener	<ul style="list-style-type: none"> • Indicar qué autoridad o qué particular incumplió la norma • Prueba de la solicitud respetuosa de cumplimiento (copia del derecho de petición que debe pasarse antes de instaurar la acción) • Solicitud de pruebas (pueden pedirse testimonios, informes, documentos que estén en poder de la autoridad, etc.) • Enunciación de las pruebas que se allegan (los documentos que acompañan la acción) • Manifestación solemne, es decir bajo la gravedad de juramento, en la que conste que no se ha presentado tal solicitud ante ninguna otra autoridad
Trámite preferencial	<p>La importancia del cumplimiento de las normas implica que el juez tramite estas acciones con prioridad, solo la acción de tutela tiene una prioridad superior</p> <p>En el evento que existan varios juzgados ante los cuales se pueda interponer la acción, esta se radicará en la oficina de reparto para que se establezca el juez ante el que se adelantará el proceso</p>
Admisión y corrección de la acción	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez establecido el juez que fallará el proceso, este tiene tres (3) días para decidir si la acción procede • Si la solicitud no cumple con los requisitos mencionados anteriormente, el accionante tendrá dos (2) días para corregirla. Si no se realiza en dos días, la acción se rechazará • Si no existe prueba del incumplimiento, el juez rechazará de plano, salvo que se sustente el peligro inminente para el accionante y la necesidad de hacer exigible el cumplimiento inmediato • Cuando se hace solicitud verbal ante el juez, el mismo juez documentará y corregirá el escrito, solicitando la información necesaria para cumplir con las formalidades
Orden de cumplimiento inmediato	<p>La Constitución indica que “el Derecho Sustancial es superior al Derecho Procesal”, es decir, que ante la posibilidad de evitar daño inminente a los ciudadanos, no se puede dilatar la protección del Estado por meros requisitos procedimentales. Por ello, si existe una prueba que evidencie el inminente peligro de vulneración de un derecho, el juez puede dar orden inmediata del cumplimiento de la norma</p>

Orden de cumplimiento inmediato	Tal facultad judicial tiene una excepción, si el accionante solicita pruebas, en atención al debido proceso, el juez no podrá fallar hasta obtener y valorar la totalidad del material probatorio
Recursos	Salvo la sentencia y el auto que niegue la práctica de pruebas, el resto de decisiones tomadas en el proceso no podrán ser objetadas con recursos, por cuanto es un proceso que requiere celeridad
Suspensión	El proceso se suspenderá cuando la norma que se pretende hacer cumplir haya sido tachada como nula, hasta que no se indique si la norma es ejecutable o no
Terminación anticipada de la acción	<p>Cuando la autoridad cumple la norma, es decir accede a las peticiones demandadas sin que el juez la obligue, la acción de cumplimiento se terminará anticipadamente. Lo anterior no quiere decir que si hay daños y perjuicios que generen derecho a indemnización, la autoridad deberá asumirlos.</p> <p>De igual forma, el proceso judicial tiene unos gastos denominados “costas y expensas”, de darse la situación en la que la autoridad dé cumplimiento a la norma, no implica que se le exonere de los gastos en los que el accionante y el aparato judicial incurrieron por su incumplimiento inicial.</p>
Excepción de inconstitucionalidad	Cuando la autoridad sustenta el incumplimiento de la norma en la inconstitucionalidad de la misma, el juez deberá resolver inmediatamente
Contenido del fallo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación del accionante • Determinación de la obligación que se ha incumplido • Identificación de la autoridad que generó el incumplimiento • Orden a la autoridad de cumplir el deber omitido • Plazo máximo de diez (10) días para el cumplimiento, salvo que se requiera un término mayor, que será determinado por el juez en la parte de consideraciones de la sentencia • Orden de seguimiento a la autoridad de control encargada de la vigilancia de la autoridad que generó el incumplimiento • Condena en costas (si hay lugar a ello)
Cumplimiento de la sentencia	Si pasados los diez (10) días fijados para el cumplimiento ordenado, este no se realiza, el juez solicitará al superior jerárquico el cumplimiento y la apertura de proceso disciplinario

Cumplimiento de la sentencia	Si pasados cinco (5) días el superior no ha cumplido con la sentencia, el juez podrá adoptar las medidas necesarias para alcanzar el cumplimiento, procesos disciplinarios, fiscales, penales y sanciones por desacato, etc.
Recursos contra el fallo	La parte que se considere afectada injustamente con el fallo (autoridad obligada, defensor del pueblo, procurador delegado o accionante a quien se le deniegan las pretensiones) tendrá tres (3) días para interponer recurso de reposición (el mismo juez estudia su fallo), y apelación (el superior jerárquico revisa el caso) El recurso suspenderá las obligaciones consagradas en el fallo (efecto suspensivo), con excepción de aquellos casos en los que la suspensión de los efectos genere un daño irremediable para el accionante

Fuente: Ley 472 de 1998. Elaboración de los autores.

Las herramientas están dadas, y aunque es deber de las autoridades garantizar el cumplimiento de las regulaciones, y lo ideal es que tales regulaciones se materialicen, es necesario que la ciudadanía se empodere de la responsabilidad de realizar acciones que minimicen los efectos nocivos.

Es por ello que se exhorta al lector a la participación activa en calidad de ciudadano, detentor del poder político y capaz de gestionar cambios beneficiosos para la sociedad y para el planeta.

Conclusión

La política exterior y la política pública interior de un Estado están directamente relacionadas y requieren de instrumentos como la regulación, la infraestructura y la generación de instituciones que garanticen el cumplimiento de las obligaciones estatales y de los objetivos de la política pública encaminada a subsanar los efectos del conflicto armado en las comunidades.

Los derechos fundamentales han sufrido una evolución favorable, al punto de garantizar la protección de los derechos sociales y del ambiente. Por tanto, la política de seguridad a todo nivel por parte del Estado es un mandato constitucional de cumplimiento obligatorio.

La norma, *per se*, no garantiza el cumplimiento de sus disposiciones, por tanto se requiere infraestructura e instituciones que garanticen

el acatamiento de la regulación pretendida. El *impacto deóntico* radica en la capacidad del Estado para lograr que el ciudadano acate la regulación. Si la norma carece de lógica o no se encuentra dentro de los parámetros racionales de la ciudadanía, esta perderá legitimidad y los ciudadanos se abstendrán de su práctica.

Existen opciones jurídicas, como el *derecho de petición*, la *acción popular* y la *acción de cumplimiento*, las cuales pueden ser herramientas para que el ciudadano haga efectivas las normas que sean benéficas para contrarrestar los efectos del posacuerdo, cuando las autoridades omitan el cumplimiento de tales disposiciones.

Referencias

- Abbagnano, N. (2004). *Diccionario de filosofía*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Barberis, J. (1984). *Los sujetos de derecho internacional actual*. Madrid, España: Tecnos.
- Charry Urueña, J. M. (10 de enero de 2005). Bloque de constitucionalidad. *Ámbito jurídico* 168.
- Corte Constitucional. (1997). *Deber general de obediencia del derecho/ignorancia de la ley no sirve de excusa-Constitucionalidad*, C659/97.
- Echeverri Uruburu, Á. (1997). *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá D. C., Colombia: Ediciones Librería del Profesional.
- Fariñas Dulce, M. J. (2012). Normas de papel. La cultura del incumplimiento. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (1), 185-188.
- Font, J. (s. f.). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Talleres de participación y ciudadanía*. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, España, pp. 1-18.
- Kant, I. (2002). *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria.
- Kraft, M., y Furlong, S. (2004). *Public policy: politics, analysis and alternatives*. Washington D. C.: CQC Press.
- Ley 472. (1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares

- y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D. C., Colombia, 5 de agosto 1998.
- Llewellyn, K. (1931). Some realism about realism: responding to Dean Pound. *Harvard law review*, 44(8), 1222-1264.
- Lowi, T. (1992). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas* (pp. 89-116). México D. F., México: Porrúa.
- Mendoza, Á. (2000). *Teoría y sinopsis de la Constitución de 1991*. Bogotá D. C., Colombia: Ediciones Doctrina y Ley.
- Núñez, R. (1970). *Compendio de derecho internacional público*. México D. F., México: Orión.
- Núñez Vaquero, A. (2011). *El realismo jurídico de Brian Leiter*. Ensayo.
- OEA-PNUD. (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Washington D. C.: OEA-PNUD.
- Pérez Ledesma, M. (2007). *Ciudadanía y democracia*. Madrid, España: Pablo Iglesias Editorial.
- Rousseau, J.-J. (1996). *El contrato social*. Bogotá D. C., Colombia: Panamericana Editorial.
- Sentencia T-772. (1992). Corte Constitucional. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D. C., Colombia, 1992.
- Spencer, H. (2010). *El individuo contra el Estado*. Valladolid, España: Maxtor.

Ficha técnica de la investigación

Título	Herramientas jurídicas para el ejercicio de derechos en las comunidades de paz
Autores	Ana María Montes Ramírez y David González Cuenca
Correos electrónicos	ana.montes@unimilitar.edu.co david.gonzalez@unimilitar.edu.co
Objetivo	Proponer y difundir las herramientas regulatorias de las políticas públicas que pueden generar acciones de control en la seguridad ciudadana, teniendo como eje fundamental la implementación de estas herramientas y su apropiación por parte de los ciudadanos que forman parte de las comunidades de paz
Población	El estudio de política pública regulatoria hace énfasis en las comunidades de paz, pero es replicable por cualquier ciudadano
Metodología	<p>Se ha realizado un análisis deductivo que permite la apreciación de las generalidades en procura de orientar la praxis en los casos particulares</p> <p>Además del estudio de los postulados teóricos en relación con la efectividad de la norma, se realiza un análisis de índole política en el que la norma es una herramienta de la política pública y por este motivo se encuentra en directa relación con el ejercicio de la ciudadanía, habida cuenta de la importancia del vínculo constitucional y la relevancia de la protección de los derechos relacionados con la seguridad humana</p> <p>En ese orden de ideas se realiza un estudio documental en materia doctrinal, normativa y jurisprudencial, generando como conclusión la importancia del ejercicio de la ciudadanía de apropiarse de las herramientas prácticas para la protección de derechos fundamentales de tercera generación</p>
Institución patrocinadora o financiadora	Universidad Militar Nueva Granada
Estado de la investigación	En proceso de socialización