

TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE PASTO¹

TREATMENT OF THE HUMAN RIGHTS FROM THE PUBLIC POLICIES OF THE GOVERNMENT OF THE MUNICIPALITY OF PASTO

Recibido: octubre 20 de 2010/**Revisado** marzo 22 de 2011/**Aceptado:** Octubre 18 de 2011
Por: **Mónica J. Cruz Ordíñez² y María Isabel Montenegro³**

RESUMEN

Gracias a la creación y puesta en marcha de la Constitución Nacional de 1991, los Planes de desarrollo se constituyen en la base sobre la cual se sustentan las principales políticas gubernamentales en sus distintos niveles. Cada entidad territorial: nación, departamentos y municipios, con el respaldo y control de los órganos del Estado, desarrolla acciones concretas para lograr efectividad de los derechos. El presente trabajo, se analizan los Planes de desarrollo del Municipio de Pasto, vigenias 2004-2007 y 2008-2011, determinando cual ha sido el tratamiento de los derechos fundamentales: vida, igualdad, integridad personal y libertad; así como al Derecho Internacional Humanitario respecto al terrorismo y el desplazamiento forzado, en las políticas públicas. Bajo la investigación socio jurídica se desarrollaron los métodos propios de ella como son: el sociológico, sistemático y hermenéutico, con técnicas de investigación como la entrevista a profundidad a las entidades que promocionan y protegen los derechos fundamentales, así como al grupo focal de la población desplazada. El desplazamiento, se constituye como uno de los principales problemas que aqueja al municipio.

Los resultados indican que las entidades gubernamentales han apoyado el desarrollo de las políticas públicas a través de programas y acciones adecuadas, tendientes a proteger los derechos fundamentales; sin embargo, aspectos como el conflicto armado interno, impiden un avance en la protección de los derechos, no obstante la labor de las entidades públicas es mancomunada y constante.

Palabras clave: derechos humanos, derecho internacional humanitario, gobierno, planes de desarrollo, políticas públicas.

ABSTRACT

Thanks to the creation and proposal of the National Constitution of 1991, the plans of development are incorporated into it. In this way, it is a stand to support the principal governmental policies in its different levels. Each entity; nation, state, and city; develops specific actions to achieve an effectiveness of the rights with the support and control of the state institutions. This research paper analyzes the plans of development of the municipality of Pasto 2004-2007 and 2008-2011 by determining the treatment of the fundamental rights such as equality, personal integrity, and freedom or the treatment of the international humanitarian law in reference to the terrorism or the forced departure in the public policies. With the socio-juridical research; the sociological, systematic, and hermeneutic methods are received with research techniques like the interview to entities that promote and protect the fundamental rights. The sample group is the population that has been forced to leave their homes because they are one of the most problematic situations in Pasto.

The results show that the governmental entities have supported the development of the public policies through appropriate programs and actions. These try to protect the fundamental rights. However, problems like the internal armed conflict prevent an advance of the protection of the rights. Nonetheless, the public entities continue with a constant and united work.

Key words: human rights, international humanitarian law, government, plans of development, and public policies.

1 Artículo de resultados de investigación del proyecto titulado: "Promoción y Protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en las políticas públicas de los planes de desarrollo del municipio de Pasto", desarrollado por el grupo de investigación Henry Dunant adscrito al Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Institución Universitaria CESMAG.

2 Abogada Universidad de Nariño y Especialista en Derecho Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: maribelmon@gmail.com

3 Licenciatura Filosofía y Letras y Especialista en Educación de la Filosofía Colombiana, Universidad Santo Tomás de Aquino, Doctora en Análisis de La Formación e Investigación Universidad de Valencia-España. Correo electrónico: monicordíñez@gmail.com

*La investigación:
Da el camino para calmar las inquietudes propias de la juventud,
solventar las dudas, formar para el trabajo, encontrar el gusto de vivir...
conserva prendido el fuego de la inquietud y hace comprender
lo mucho que falta por hacer... esta nueva manera de enseñar y aprender
importa un mayor trabajo, una gran dosis de iniciativa y mucho empeño
en cultivarse y ponerse al día, pero nos librerá de la monotonía aplastante
que nos hace repetir, todos los años, las mismas cosas.
(De Castellana, 2006).*

>> INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 ha intentado consolidar preceptos que determinen factores de desarrollo y transformación del Estado, en los cuales se consagre un verdadero compromiso del Gobierno en todos sus niveles. En tal sentido, la Carta incorpora dentro de sus principios constitucionales, la obligación por parte de las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, con el fin de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Nueva Constitución Política de Colombia, 2010).

Dicha protección social se consolida por el Ejecutivo, gracias a la planificación de los objetivos estatales y la destinación de los recursos que permitan atender las principales necesidades humanas, las cuales gozan de especial protección, más aún, cuando se encuentran relacionadas con los Derechos Fundamentales, los cuales, gracias a la Carta que les da vida, tienen entre otras, la característica de ser imprescindibles.

En tal sentido, en la citada norma se estructuran los Planes de Desarrollo como documentos que incorporan acciones de protección estatal determinadas en las denominadas políticas públicas, tema que en Colombia resulta nuevo, del cual se habla sólo a partir de la década de los noventa, cuando comienzan a escribirse los primeros artículos y a publicarse los primeros libros sobre el tema (Liberalismo.org, 2010); estableciéndose como una opción de planificación y organización de la agenda gubernamental y como garantía concreta.

El eje central de la investigación pretendió determinar cómo los planes de desarrollo del Municipio de Pasto, vigencias 2004-2007 y 2008-2011, incluyen la promoción y protección de los derechos humanos a la vida, integridad física, libertad e igualdad y el Derecho Internacional Humanitario [DIH] respecto al terrorismo y al desplazamiento forzado, a fin de consolidar las principales políticas públicas del gobierno local, teniendo en cuenta que los derechos humanos se constituyen en el eje transversal de la estructura de dichos planes y, por ende, de las acciones estatales. Vale anotar que la ciudad de Pasto es el epicentro del departamento de Nariño y soporta difíciles condiciones sociales y económicas de carácter estructural, así como las consecuencias del conflicto armado y el flagelo del narcotráfico, lo que se refleja en el incremento de los hechos de violencia e inseguridad.

Esta problemática se analizó luego de una minuciosa revisión bibliográfica de textos especializados en la materia, y se evidenció mediante el trabajo de campo, consistente en entrevistas a profundidad y grupo focal, técnicas de investigación aplicadas a las entidades oficiales y privadas encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos y

el Derecho Internacional Humanitario, como algunas Organizaciones no gubernamentales [ONG], el Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Personería), la Fiscalía General de la Nación – seccional y especializada en Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, oficinas con sede en la ciudad de Pasto. Así como el Comité Internacional de la Cruz Roja, [CICR] –Oficina de Comunicaciones, Derecho Internacional Humanitario, la Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía Municipal de Pasto, el Concejo Municipal de Pasto, la Oficina de Acción Social –Comité Municipal de Población Desplazada, Unidad de Orientación y Atención al Desplazado y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], así como a la población víctima del desplazamiento forzado.

El estudio se sustenta en el reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional y acogidos por la legislación interna de Colombia; en este sentido, se presenta el resultado de una revisión histórica y teórica con relación a la evolución de los derechos a nivel mundial, y su concreción en acuerdos, tratados, convenios, protocolos y demás documentos internacionales ratificados por el país y de positivización, así como su inclusión y desarrollo constitucional y legal en el marco de las políticas públicas de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal. De otra parte, se constituye en un referente importante el tratamiento del Derecho internacional humanitario, dada la situación de conflicto constante que aqueja al Estado en todos sus órdenes y entes territoriales, y que, de alguna manera, afecta la sana convivencia y la coexistencia pacífica de los pueblos.

Planes de desarrollo, Políticas públicas, Derechos humanos y Derecho internacional humanitario

Para analizar los aspectos generales y la inclusión de los Derechos humanos en las Políticas públicas del Municipio de Pasto, es necesario partir de una revisión doctrinaria, donde se indique la concepción de los Planes de desarrollo, los Derechos humanos y el Derecho internacional humanitario, así como la implementación y tratamiento de las políticas públicas en el Municipio.

En el desarrollo de la historia constitucional, y desde la suscripción del Acta de independencia en 1810 y en los sucesivos textos normativos fundamentales, se han consolidado, en nuestro país, unos mínimos derechos tenidos en cuenta por parte de los gobernantes dentro del desarrollo de sus políticas generales. Sin embargo, sólo hasta la creación y puesta en marcha de la Constitución Política de 1991, se categorizaron los derechos de acuerdo a su importancia y naturaleza, así: Derechos Fundamentales o de primer orden, Sociales, Económicos y Culturales o de segundo orden y Colectivos y del Medio ambiente o de tercer orden (Gómez, 2001).

Dado que en el presente artículo el tema relevante son los Derechos Humanos, es importante indicar las características que identifican a los Derechos Fundamentales, a los cuales se les ha otorgado los atributos de ser: “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Dueñas Ruiz, 2001, pp. 12-13). Lo que significa, en términos generales, que nadie puede desconocerlos, que su naturaleza pertenece a la esencia del ser humano, que se nace con ellos y que el Estado es el llamado a garantizarlos. Dichos derechos son conocidos por la comunidad internacional como Derechos Humanos. Por su parte, el Derecho internacional humanitario es una rama del Derecho internacional público que se inspira en el sentimiento humanitario, cuya finalidad es aliviar los sufrimientos de todas las víctimas de los conflictos armados en poder del enemigo, en cualquier circunstancia (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra o personas civiles). Se ha desarrollado y ha evolucionado, teóricamente, a partir de las relaciones internacionales y la constante búsqueda por la vigencia y salvaguarda de los derechos humanos (Cruz Ordiérez & Montenegro de Timarán. 2009).

En referencia al desarrollo de la Historia de Colombia, el profesor J. Pérez Escobar (2003) ha manifestado que se han establecido periodos que han marcado la evolución constitucional, así:

1. Período Liberal. Va desde la Constitución de Cundinamarca de 1811 hasta la Reforma constitucional de 1936, caracterizado por una democracia liberal, asentada sobre los siguientes principios:

- La soberanía reside esencialmente en la nación y de ella emanan los poderes públicos.
- El fin liberal del Estado.
- La consagración de los derechos individuales.
- El Estado de Derecho.
- La tridivisión del poder público.

2. Periodo de Tendencia Socialista o neoliberal.

El cual inicia en virtud del Acto Legislativo No. 1 de 1936, (Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, 2010), norma que reformó la Constitución de 1886 y que, a su vez, quebrantó la estructura rígidamente liberal que hasta entonces había tenido nuestro constitucionalismo.

A partir de esa fecha hasta la actualidad, se han venido consagrando en la Carta Política, reforzados en la de 1991, principios de tendencia socialista como los siguientes:

- Las funciones sociales del Estado
- La función social de la propiedad
- La intervención del Estado en la economía
- El trabajo como obligación social
- La asistencia pública como función del Estado (Gómez, 2001).

En tal sentido, sólo hasta el siglo XX se otorga relevante importancia al tema económico, el cual, y teniendo en cuenta que va directamente relacionado a los Planes de Desarrollo, es importante referenciar ya que haciendo un análisis de textos casi no se encuentran datos exactos relacionados a la creación y aplicación, por parte del Gobierno central y demás entidades territoriales, de los Planes de Desarrollo antes de la Constitución de 1991, en cuyo cuerpo normativo se dedica un capítulo especial al Régimen Económico y Hacienda Pública, donde se ubica al Plan Nacional de Desarrollo (Nueva Constitución Política de Colombia 1991, 2010), documento base para los planes que se adopten en las entidades territoriales. Al respecto, el profesor H. P. Mejía (2005) ha manifestado lo siguiente:

La Constitución de 1886, se limitaba a abordar de manera sucinta varias normas relativas a la propiedad, a la actividad económica y en particular a la actividad

financiera ya que se consideraba dentro de la reunión de los constituyentes en 1885 que no era importante llevar temas económicos a la Constitución porque no eran temas lo suficientemente importantes para aparecer allí, por tanto consideraban los constituyentes que era el legislador quien debería ocuparse de ellos.

Por lo tanto, las reformas constitucionales que se dieron durante la vigencia de la Carta Política de 1886, y que se refirieron al tema económico, sobre la planeación de lo público y que, de alguna manera, se constituyen en un antecedente importante del Plan Nacional de Desarrollo, documento en el que se concretan las políticas públicas a desarrollar por los gobiernos, son las siguientes:

Reforma de 1910. A pesar de haberse realizado varias protestas en aquél entonces, por considerar que los asuntos económicos no deberían aparecer en la Constitución, se realizó la reforma constitucional mediante Acto Legislativo 3 de 1910 (Observatorio Jurídico Político de Justicia Constitucional y del Tribunal Constitucional Colombiano, 2010), gracias a lo cual, se incluye en el artículo 7 del texto constitucional, la prohibición -que aún existe-, de hacer cualquier nueva emisión de papel moneda de curso forzoso. Para H. Palacios (2005): “no existe en dicha modificación ninguna modalidad diferente de regulación de la economía nacional”

Reforma de 1936. En la cual, el Partido Liberal que había tomado el poder en 1930, reformó la Constitución introduciéndole enmiendas importantes desde el punto de vista ideológico que hasta entonces había respondido al liberalismo individualista. Para Pérez Escobar (2003): “los principios adoptados, eran de carácter socialista hasta cierto grado y se refieren a la concepción de la propiedad privada como función social, al intervencionismo del Estado en la vida económica y social, a las funciones sociales del Estado, al trabajo como obligación social y al derecho de huelga, salvo en los servicios públicos”

De otra parte, en dicha reforma se estableció especial importancia a los asuntos económicos; por ejemplo, se autorizó al Congreso

de la República, cuando reuniera una mayoría especial, a expedir leyes relacionadas con asuntos económicos; sin embargo, anota el profesor Palacios Mejía (2005) que: “dichas leyes hacían referencia a la intervención del Estado dentro de la política económica llevada a cabo por las empresas públicas o privadas”. Este artículo es el antecedente inmediato de la norma prevista en el artículo 334 de la Carta actual.

Reforma de 1945. Esta reforma, llevada a cabo por dirigentes de los dos partidos tradicionales, tuvo por objeto tecnificar las labores del Congreso y fortalecer la Rama Ejecutiva del Poder Público (Pérez Escobar, 2003). La revisión histórica permite comprender que se introdujo algo sumamente importante con relación a la creación de la Contraloría, para que lleve a cabo la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública.

Reforma plebiscitaria de 1957. (Constitución 86-91 en Colombia, 2010). Se origina en la época donde fue derrocado el general Gustavo Rojas Pinilla por parte de los partidos tradicionales, quienes, a su vez, crean el movimiento denominado Frente Nacional. La doctrina que indaga por los sucesos históricos acaecidos, permite comprender que no se dio la presencia de características económicas al comienzo de dicho periodo; se considera que esta situación obedeció a que el Frente Nacional se enfocó, principalmente, a situaciones de carácter más político que económico.

Reforma de 1968: Expedida mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968. Reforma a la Constitución Política (Reformas de la Constitución de 1886, biblioteca virtual), Acto legislativo No. 01 del 11 de Diciembre de 1968.

El profesor J. Pérez Escobar (2003) ha indicado que fue “iniciativa del gobierno Carlos Lleras Restrepo”. Entre lo más importante que se destaca en dicha reforma y retomando algunos aspectos determinados por diferentes autores, se encuentra:

a) La capacidad otorgada al Congreso de establecer leyes marco, “las cuales fueron una modalidad nueva de regulación en virtud de la cual el Congreso pudo establecer ciertos

temas (cambios internacionales, comercio exterior, crédito público y aduanas)” (Palacios Mejía, 2005).

b) La inclusión de la emergencia económica.

c) La adopción de instrumentos institucionales para que los principios socialistas puedan realizarse en la práctica de la vida económica y social de la Nación; de aquí que la idea de planeación haya sido afianzada y regulada como un medio técnico para lograr la intervención del Estado en el campo económico-social, a fin de obtener como meta de la actividad estatal, no sólo la plenitud y efectividad de los derechos de la persona, sino también, el desarrollo integral de la comunidad y sus miembros.

En tal sentido, la reforma de 1968 se edifica sobre los pilares que la caracterizan: planeación, democracia, garantía a las libertades y descentralización (Pérez Escobar, 2003).

Reforma de 1979: Expedida mediante Acto Legislativo No. 1 del 04 de diciembre de 1979, (Universidad Externado de Colombia, 2010), se debió a la iniciativa de varios miembros del Congreso, que presentaron proyectos separados, y al Gobierno del presidente Alfonso López Michelsen; “fue prohijada y sancionada por el presidente Julio Cesar Turbay Ayala” (Universidad Externado de Colombia, 2010). Entre otros asuntos determinados en esta reforma, se considera el más relevante. aquel que quiso precisar que los decretos expedidos por el Presidente para intervenir en materias relativas al ahorro privado, eran de carácter administrativo, es decir, que no excluían la acción del Congreso ni podían modificar las leyes. Se dispuso. entonces, como medio para asegurar este propósito, que la facultad de intervención presidencial en el ahorro debería ejercerse previa la autorización de una “ley marco” (Palacios Mejía, 2005).

Reforma de 1986. Surgió por iniciativa del Congreso, y los principales argumentos presentados en su texto, se enfocaron en la elección popular de alcaldes y la consulta popular municipal, sin tratar asuntos sobre lo económico en la Carta Política (Congreso de la Unión, 2010).

Etapa centralista con autonomía territorial

- **Constitución de 1991.** Una vez culmina el periodo constitucional de 1986, comenzó esta etapa, identificada como un periodo de grandes transformaciones, donde se evidencian, desde el punto de vista constitucional, beneficios para el Estado, por ejemplo, se establece la descentralización: artículos 1°, 49, 125 y 209 de la Carta Política, referidos al Estado Social de Derecho, la función pública del Estado y la prestación de servicios. En este nuevo sentido, la nueva Constitución, se reitera, dedica el título XII a los asuntos del “régimen económico y de la hacienda pública” (Asamblea Nacional Constituyente, 2009). Es así como, aquellos temas que en la Carta de 1886 se describían como máximo en 2 artículos, se asumen, por la de 1991, ampliamente, en especial con relación a los planes de desarrollo, donde se indica su contenido, su trámite general y se establece que dichos planes serán acogidos por las entidades territoriales: departamentos y municipios. Por lo tanto, en el nuevo texto, se determina una clara organización territorial, donde descentralizadamente se debe dirigir las políticas públicas con fundamento en un Plan de Desarrollo.

Por las anteriores razones y por las atribuciones especiales conferidas al Banco de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 2009), se considera que la Constitución de 1991 está catalogada como un texto de carácter económico, donde el Estado juega un papel importante, subsumiendo dichos planes, en primer término, por la relevancia que cobran los Derechos Fundamentales en la Constitución, siendo éstos parte fundamental dentro del Estado Social de Derecho y, en segundo lugar, es una consecuencia obvia que los Derechos Fundamentales y el DIH, deban incluirse como referente esencial para desarrollar las políticas públicas por parte de las entidades territoriales, departamentales y municipales, las cuales, de conformidad a la característica de la descentralización, serán autónomas desde el punto de vista financiero y presupuestal. La Carta fundamental ha incorporado el aspecto internacional a través

del artículo 93 que establece la figura del bloque de constitucionalidad⁴

Por lo anterior, en la actualidad los derechos humanos y el DIH van ligados con el tema de las políticas públicas, aspectos que han sido objeto de estudio de la teoría jurídica en general; sin embargo, hoy en día y de conformidad con la nueva concepción del Derecho, en la que el individuo se constituye en el eje fundamental del Estado, es necesario que se tengan en cuenta el respeto por los Derechos Humanos, que a pesar de ser reconocidos a nivel internacional, se constituyen en una parte complementaria de los Derechos Fundamentales que deben incluirse en las políticas de Estado, como su principal eje de acción, permeando todas sus actividades.

La antedicha situación, se convierte en una garantía social y de límite al ejercicio de los poderes estatales, los cuales, de conformidad a la teoría weberiana, se basan en vínculos de mando y obediencia que involucran factores materiales, costumbres y fundamentos de legitimidad. De este “poder legítimo” característico en la modernidad, se sustenta el “poder legal” que se funda en la norma positiva del Estado –legitimador de la violencia-, la cual debe ser obedecida tanto por los “ciudadanos” o “asociados” como por los que mandan o gobiernan (Rivas, 2007). Si bien para Weber todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, una tendencia democrática de Estado significa, además, que se necesita una igualdad jurídica y una exigencia de garantías jurídicas, vale decir, de acuerdo al criterio del autor, una objetividad racional formal, un marco legal impersonal en contra de la arbitrariedad, del capricho personal, propio de la dominación (García, 2006), En tal sentido, la inclusión de los Derechos en las políticas públicas se

⁴ **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.** Es una figura jurídica que permite la integración de normas internacionales en el derecho interno; en la Constitución política se reconoce tal circunstancia en el artículo 93, según la doctrina (Uprimny, 2011), se establece que en muchos ordenamientos jurídicos existen derechos o principios que no se encuentran directamente en el texto constitucional, pero que, por su expreso mandato ostentan rango superior. El bloque de constitucionalidad es, entonces, un intento por sistematizar jurídicamente ese fenómeno, según el cual las normas materialmente constitucionales –esto es, con fuerza constitucional- son más numerosas que aquellas que son formalmente constitucionales –esto es, aquellas que son expresamente mencionadas por el articulado constitucional -. Por ende, el bloque de constitucionalidad es compatible con la idea de constitución escrita y con la supremacía de la misma por cuanto, como la misma doctrina lo señala, es por imperio de la propia constitución que normas ajenas a su articulado comparten su misma fuerza normativa.

convierte en una carta de garantía que limita el ejercicio arbitrario en el desarrollo de los poderes estatales, constituyéndose como un factor indispensable de incorporación en las agendas gubernamentales.

En un Estado democrático, donde la sociedad realiza control sobre los actos de la administración, las políticas públicas, además de incorporar derechos, deben caracterizar la legitimación del Estado y la acción gubernamental, ampliando su capacidad para orientar la sociedad hacia el cumplimiento y disfrute pleno de los Derechos Humanos, con respaldo jurídico, favoreciendo la igualdad social (Solarte Pazos, 2002). En tal sentido, la inclusión de las políticas públicas en el Estado contemporáneo, tal como lo señala López Becerra (2007):

Se relaciona directamente con la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, implantar nuevas formas de relación entre Sociedad y Estado, mejorar el desempeño de las instituciones, así como reflejar transparencia y responsabilidad en las acciones del gobierno para reforzar la confianza de la sociedad.

En la mencionada aproximación política de las políticas públicas, se crea una ruta para la transformación de una sociedad sustentable (López Becerra, 2007).

Ahora bien, para el análisis del tratamiento de los derechos y su inclusión en las políticas del Gobierno local de Pasto, de conformidad a la investigación sobre el tema, adelantada por el grupo de Investigación Henry Dunant (Cruz Ordíñez & Montenegro de Timarán, 2009), se indica que a nivel local, no existen estudios que determinen, de manera concreta, el desarrollo del tema; sin embargo, otros estudios infra citados se han adelantado para analizar aspectos de los Derechos Fundamentales a nivel territorial.

A pesar de que en la doctrina, de manera recurrente, se trata el tema de las políticas públicas, se reitera que en Colombia se desarrolla con su inserción en la Carta de 1991. El tema ha sido poco a poco desarrollado y progresivamente difundido, en especial, dentro de los sectores académicos y

políticos, para quienes se ha constituido en un concepto apropiado (López Becerra, 2007). El profesor López Becerra ha indicado, siguiendo lo dicho por Héctor J. Zimmerman, que las políticas públicas se han desarrollado, potencialmente, en Latinoamérica en los últimos años, en especial, en los aspectos teóricos de estas, razón por la cual es importante que se consoliden redes en las cuales se estimule la investigación de este importante tema.

Los Derechos Humanos, el derecho internacional humanitario y las Políticas Públicas son conceptos jurídicos que, dado su desarrollo y consolidación, están siendo vinculados en el actual marco del Estado Social y Democrático de Derecho en Colombia y, por tanto, en los programas de gobierno, dichos términos son vinculantes en la acción política y social de los dirigentes estatales.

La implementación de las políticas públicas y el tratamiento de los derechos en la descentralización

Tomando como base el actual Estado Social de Derecho y teniendo en cuenta la figura de la descentralización, los Derechos Fundamentales se deben incluir como factor dominante en la implementación de las políticas públicas del Gobierno en sus diferentes ordenes; dichos ejes de acción se consagran en los Planes de Desarrollo, documentos que tienen destacada importancia, constituyéndose en una herramienta eficaz de consagración de Derechos y de implementación de acciones o programas que respaldan su efectividad, circunstancia, gracias a la cual, se determina que los Derechos Humanos se constituyen en el eje transversal de la acción gubernamental en general.

Sin embargo, el Gobierno, para la consagración, consolidación y aplicación de los Derechos, requiere el apoyo de otras entidades del Estado, que para el caso se referirán más adelante, y que de acuerdo a sus competencias, están instituidas para trabajar mancomunadamente en la adopción de las diferentes políticas públicas que se establezcan a favor de la sociedad. La construcción de las políticas públicas, está ligada a la acción de diversos entes involucrados, su análisis aborda la estructura entre los actores y las estrategias que desarrollan dentro de los

contextos de acción definidos, en lo fundamental, por marcos institucionales en los que toman forma las políticas públicas (Betancourt García & Ramírez Chaparro, 2008).

Al incluir los Derechos Fundamentales dentro de las políticas estatales, de manera implícita se está reconociendo a los Derechos Humanos y al DIH como parte integrante de la acción gubernamental.

Si bien los derechos fundamentales se encuentran establecidos como garantías inherentes a la persona, la Constitución Política consagra unos principios fundantes del Estado, sobre los cuales éste debe basar su política general. Es así como los artículos 1° y 2° de dicho texto, consagran, respectivamente, que se asegurará

la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana. (Asamblea Nacional Constituyente, 2006)

Y que en ese marco de principios, se promoverán y cumplirán los fines esenciales del Estado, en el entendido que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Asamblea Nacional Constituyente, 2009). Por esto, nace una obligación constitucional para las autoridades que conforman el Estado, entre otras, principalmente, reconocer, proteger y salvaguardar los derechos fundamentales, de conformidad a los principios constitucionales consagrados como base en la carta fundamental ya citada.

El artículo 1° constitucional supracitado, indica, también, ciertas características de la estructura política y administrativa del país: Colombia es una república descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales, lo que significa que el Gobierno Nacional establece las políticas

generales del Estado y las concreta en el Plan Nacional de Desarrollo, una vez éste es aprobado por el Congreso de la República a través de la ley orgánica de presupuesto. Lo mismo ocurre en los departamentos y municipios, que, respectivamente, elaboran y ejecutan sus propios planes de desarrollo y los someten a aprobación de Asambleas y Concejos que los aprueban mediante la expedición de una ordenanza o acuerdo, según sea el caso, tal como se desprende de los artículos 300 y 313 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 2009).

En tal sentido, es importante indicar que los Derechos Fundamentales se tienen en cuenta dentro de la planeación y ejecución de las políticas públicas del nivel nacional, así como en el nivel departamental y municipal, siendo diferentes las necesidades de cada entidad territorial; por tanto, la implementación de las políticas se estructura de acuerdo a cada región. Es así como, para el cumplimiento adecuado de las funciones por parte de las entidades territoriales (departamento y municipio), el artículo 339 constitucional, ha dispuesto que cada una de ellas,

Deberá de manera concertada con el Gobierno Nacional, elaborar y adoptar planes de desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. (Asamblea Nacional Constituyente, 2006)

El municipio de Pasto adopta sus propias políticas y vincula los derechos de acuerdo a sus necesidades; sin embargo, la adopción del Plan de desarrollo municipal no fuera posible sin que previamente se determinen a nivel macro las acciones de planificación social y la utilización de los recursos, para lo cual, los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental se constituyen en la base sobre la cual se sustentan las políticas locales.

>> METODOLOGÍA

Para el presente trabajo, se utilizó la metodología de la investigación socio jurídica, la cual está dirigida a buscar un acercamiento entre el sistema normativo y la realidad social. Desde el enfoque

cuantitativo histórico hermenéutico, métodos sociológico y sistemático y el tipo de investigación sociojurídica), fue posible analizar la promoción y protección de los derechos fundamentales en las políticas públicas de los citados planes de desarrollo, enfocando como éstos, asumen los derechos en general. En este sentido, desde el enfoque histórico hermenéutico se realizó una aproximación interactiva e interpretativa con los funcionarios y las personas que representan una población vulnerable, teniendo en cuenta sus experiencias, puntos de vista, intereses y necesidades individuales y grupales, aspectos que han sido de vital importancia ya que enriquecieron el análisis del presente estudio y permitieron analizar a profundidad el problema planteado.

>> RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal y su relación con los Derechos Humanos y el DIH

El Plan Nacional de Desarrollo

En dicho documento, y dentro de las políticas generales, se trata el tema de los derechos teniendo en cuenta una estrecha conexión entre los derechos fundamentales, y los derechos humanos, dada la situación de conflicto armado interno que aqueja a Colombia, vinculándose también en el Plan Nacional el Derecho Internacional Humanitario. En tal sentido, se adopta el Plan Nacional de Desarrollo mediante la ley 1151 de 2007 (Ministerio de Trabajo y Protección Social, 2007), norma en la que se consideran los siguientes aspectos, como aquellos que dada su especial importancia, deben ser tratados por los gobernantes y maximizados por el Estado:

Atención y prevención del desplazamiento forzoso.

Medidas particulares de impulso al Derecho Internacional Humanitario.

Impulso a la administración de justicia en derechos humanos.

Fortalecimiento institucional.

Estos aspectos, de manera indirecta, se encuentran establecidos en los planes de desarrollo departamental y municipal que a continuación se detallan, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada ente territorial.

tamental y municipal que a continuación se detallan, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada ente territorial.

El Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño

En el documento que rige las vigencias 2004 – 2007, se plasmó dentro de las políticas generales para Nariño, como uno de sus principios básicos la defensa y fomento de los derechos humanos y el DIH, dentro del enfoque que se denominó “La fuerza del cambio continúa” (Gobernación de Nariño, 2008).

De otra parte, en el Plan de Desarrollo establecido para las vigencias 2008-2011, vigente en la actualidad, denominado: “Adelante Nariño” (Alcaldía de Pasto, 2007), se conciben los derechos desde un enfoque conceptual que se articula desde el desarrollo humano sostenible, principalmente, con la ejecución de los programas previstos en el eje de “vida y paz”, algunos de los cuales son por ejemplo: el de seguridad, convivencia ciudadana, Derechos Humanos y DIH. (Gobernación de Nariño, 2008, p 47), y otros que establecen la prevención, reducción y reparación del conflicto armado interno y el narcotráfico (p. 48). En tal sentido, en el Plan de Desarrollo Departamental, se establece como parte de las políticas públicas para dichos ejes, lo siguiente:

La seguridad para la vida, la paz y la convivencia debe ser no sólo totalmente legal, sino también socialmente legítima y por ello, junto con el ejercicio estatal de la autoridad, que implica el fortalecimiento de la fuerza pública y de los organismos de justicia, debe simultáneamente implementarse un conjunto de acciones que atienda la complejidad de la situación social, política, económica, cultural y ambiental que vive en esta hora el Departamento. (p. 51)

No obstante, para el eje “vida y paz” mencionado, se han planteado en el Plan de Desarrollo Departamental, además de lo anterior, más de 20 estrategias de ejecución, teniendo en cuenta que en dicho eje se establecen diversas situaciones sociales en las que el conflicto se expresa afectando los Derechos Humanos y el DIH, tema para el cual

se ha considerado dar continuidad respecto al desarrollo de una política pública, algo que desde la teoría se concibe necesario para asegurar el cumplimiento de las funciones estatales a favor de la sociedad. El plan vigente lo ha expresado en el siguiente sentido: "Continuación de la ejecución del Plan Departamental de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y su articulación con el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario".

Por lo anterior, a nivel departamental, los Derechos Humanos se constituyen como uno de los principales ejes transversales de la acción estatal, vale decir, que en la agenda gubernamental de Nariño se tiene que en la implementación de las políticas generales, se deben validar los procesos de planeación, ejecución y evaluación de los Derechos y el reconocimiento de éstos a nivel internacional. La actividad estatal de la Nación y el Departamento de Nariño, está regida por los Planes de Desarrollo, los cuales están llamados a incluir las garantías fundamentales en las acciones que desarrollen, es, por tanto, importante contextualizar el tema desde una perspectiva local, siendo esta circunstancia la razón de ser del presente artículo.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Pasto

De manera sucinta se analiza la concepción de los Derechos Humanos en el anterior Plan de Desarrollo Municipal, a fin de establecer si las políticas locales han sido continuas o si por el contrario, el actual Plan de Desarrollo Municipal determina aspectos completamente novedosos.

En el Plan de Desarrollo municipal, vigencias 2004-2007, que se denominó: "Pasto Mejor" (Alcaldía Municipal de Pasto, 2004), se consideraron los Derechos Humanos desde una perspectiva de desarrollo en la cual se estableció el reconocimiento de la dignidad humana y las condiciones para su ejercicio, realización y cumplimiento. Al respecto en dicho documento, se indica que:

La Construcción de Desarrollo Humano Sostenible, presupone la participación de las personas no sólo como actores económicos,

no sólo como productores y consumidores, sino como ciudadanos en sistemas democráticos que garanticen su derecho a intervenir en la discusión y toma de decisiones en los asuntos públicos y también el cumplimiento de sus obligaciones con la convivencia, el bien común y con el mayor de los valores: La dignidad humana, que entraña libertad y responsabilidad, autonomía y solidaridad, y que debe entenderse como la posesión de derechos humanos, su efectividad y el gozar de garantías y condiciones para su pleno ejercicio.

Lo anterior, implica un mayor compromiso con la promoción, protección, defensa y garantía de los Derechos Humanos que fundamenten una cultura de derechos, sin la cual no sería posible el logro de las finalidades estatales ni el ejercicio pleno de la libertad. El fomentar en la ciudadanía una conciencia de los derechos humanos es una tarea inaplazable y urgente. Mejorar la calidad de vida, disfrutar de un ambiente sano, vivir en armonía y paz sólo se consigue mediante el ejercicio pleno de tales Derechos. Esto requiere conocerlos y protegerlos, dando prioridad en su aplicación a la población más vulnerable y necesitada.

En este sentido, es necesario que las políticas públicas desarrolladas por el ejecutivo municipal sean integrales y continuas, donde temas como la convivencia y la seguridad se contemplen de manera prioritaria para lograr su adecuada construcción. Además, para el desarrollo de verdaderas políticas integrales, se deben establecer acciones y procesos preventivos fundamentados en el fortalecimiento de los valores éticos, el reconocimiento de los Derechos Humanos, la solidaridad y la corresponsabilidad ciudadana, al tiempo que se determinen estrategias y mecanismos de control y ejercicio de la autoridad frente al delito.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2008-2011, al igual que el Plan de Desarrollo Departamental vigente, considera como enfoque el "desarrollo humano sostenible", articulado en cinco componentes: "potenciación, cooperación, equidad, sustentabilidad y seguridad" (Alcaldía de Pasto, 2007, p. 6), integrando a este acápite los "derechos humanos, perspectiva de género y poblacional y los principios éticos" (p 35). Con este enfoque se plantean, entre otros, dos

ejes estructurales: Uno sobre “convivencia, justicia y seguridad” (p. 5), y otro, relativo a la “equidad y humanidad” (p. 2). En tal sentido los Derechos Humanos en el Plan, se tienen como un aspecto que integra los principios éticos por los cuales se planifica y ejecuta la política pública. Al respecto en el Plan se menciona:

Un gobierno con respeto significa atención, consideración y acatamiento a las necesidades, expectativas, intereses y mandatos de la ciudadanía. Esto se traduce en respeto al otro, a la diferencia, a la crítica, al ciudadano por el gobernante y el servidor público, respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos, a los contribuyentes y a los recursos públicos, a la democracia y al medio ambiente (p. 6).

Otro aspecto que se toma en cuenta en el Plan municipal como relevante, es el DIH, el cual no puede desvincularse de las principales políticas locales. Respecto al tema, la Administración Municipal en la vigencia pasada, durante los años 2004 – 2007, reconoció la existencia del conflicto interno, evidenciado de manera crítica en el territorio nariñense y, por ende, en el ente municipal; por ello, la importancia de validar los criterios contenidos dentro del Derecho Internacional Humanitario. El objetivo municipal frente al DIH, se planteaba así: velar por el cumplimiento de las normas en él estipuladas, referentes a medios y métodos de guerra, con el fin de disminuir la afectación causada por las hostilidades contra la población civil (Alcaldía de Pasto, 2007).

Entretanto, el Plan de Desarrollo Municipal vigente establece el Derecho Internacional Humanitario como un referente que interesa al Estado colombiano, debido a la situación de conflicto armado interno que se suscita en el territorio patrio, situación que se ha recrudecido con el fenómeno violento en que ha devenido la práctica del narcotráfico. Esto ha afectado a Pasto, por ejemplo, al ser éste uno de los principales municipios receptores de población desplazada.

La categoría del Derecho Internacional Humanitario, por ser un tema de gran amplitud, se lo ha desarrollado teniendo en cuenta los informes internacionales y nacionales sobre DIH, publicados por entidades públicas e instituciones privadas. Del mismo modo, han sido necesarias las referencias brindadas por los trabajos investigativos suscitados en la región, realizados por universidades y organizaciones no gubernamentales. Se han considerado artículos y documentos especializados. De estas investigaciones pueden destacarse: el estudio elaborado por la Vicepresidencia de la República, titulado: “Colombia: conflicto armado, regiones, derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, 1998 –2002” (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2010), documento que recoge situaciones nacionales y regionales que atañen a estos aspectos; en la misma línea de trabajo, el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003: “El conflicto, callejón con salida”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2003), en el que se hace un análisis profundo del conflicto y los esfuerzos necesarios para la construcción de la paz, lo que constituye una herramienta invaluable en este propósito, pues el contenido del informe ofrece una valiosa oportunidad para el debate y la construcción conjunta de alternativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

Entre los documentos más recientes referidos al DIH, se ha desarrollado el Informe 2008 Colombia del Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), el Boletín Informativo para la Consultoría de los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES] 2008 – 2009, (2009), el informe 2008 sobre Derechos Humanos en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, el Informe para el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos en Colombia, elaborado por varias organizaciones no gubernamentales⁵.

5 Este informe lo han presentado nueve ONG, entre éstas se tiene la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, Plataforma Colombia: derechos humanos, democracia y desarrollo, The OMCT, Mesa de Trabajo – mujer y conflicto armado, el Observatorio de Discriminación Racial, Coordinación Colombia: Europa – Estados Unidos; la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado y el Centro de Cooperación Indígena.

En el Municipio de Pasto, también, se han adelantado investigaciones relacionadas al DIH, entre las que pueden mencionarse, entre otras, la investigación titulada: “Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Protocolo II en la Masacre de Puerres – Nariño” (Conciencias, 2011). En ésta, se hace un estudio hermenéutico del ordenamiento jurídico internacional de los Derechos Humanos, en especial, los que se ponen en peligro y evidencia en los conflictos bélicos (regulares e irregulares) entre Estados o dentro de éstos, tales como: la vida, la integridad física y psíquica, la dignidad humana (honor, honra e intimidad) y el “debido proceso”; todo ello desde la óptica del ius-naturalismo y ius-positivismo.

La promoción y protección de los Derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario por parte de las entidades públicas y privadas en el Municipio de Pasto

Una vez se ha abordado el tema relacionado con los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal y su relación con las políticas públicas, los derechos humanos y el DIH, es necesario analizar la tarea de los órganos e instituciones que integran el Estado (ramas de poder, fuerza pública, órganos de control, entidades y empresas estatales), especialmente, de aquellas que según la naturaleza y competencia de sus funciones, tienen relación directa con la promoción y protección de los derechos humanos -concretamente el derecho a la vida, libertad, igualdad e integridad física-, y el Derecho Internacional Humanitario, ya que las actuaciones públicas deben dirigir sus fines al cumplimiento de las políticas gubernamentales.

En tal sentido, las entidades del Estado participan de manera mancomunada en la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; sin

embargo, el presente análisis determinó la labor de las entidades que se ocupan del tema a nivel nacional que, como previamente se indicó, en razón a la figura de la descentralización se encuentran cumpliendo dicha tarea en el Municipio de Pasto, y otras que en razón de sus funciones hacen parte de la organización gubernamental del municipio; dichos entes, entre otros, son los siguientes:

- Ministerio Público -Defensoría del Pueblo –Sección Derechos humanos y oficinas de desplazados y de víctimas; las Procuradurías Regional Delegada en Derechos Humanos y Provincial de Pasto e Ipiales y la Personería Municipal de Pasto - Delegada en Derechos Humanos-.
- La Fiscalía General de la Nación – Fiscalía Seccional Oficina Derechos Humanos, Fiscalía Especializada Asuntos Humanitarios.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, Oficina de Comunicaciones, Derecho Internacional Humanitario.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR].
- Alcaldía Municipal de Pasto –Oficina de Género y Derechos Humanos y Comité Municipal de Población Desplazada y Unidad de Orientación y Atención al Desplazado [UAO] y programa de Acción Social en conjunto con la Presidencia de la República.
- Concejo Municipal de Pasto.

Para las anteriores entidades, se realizó el trabajo de campo con 2 técnicas propias de la investigación sociojurídica: la entrevista a profundidad y el grupo focal, aplicado específicamente a la población desplazada. Se tuvieron en cuenta los métodos sociológico, sistemático y hermenéutico que son relevantes en este tipo de análisis.

De las anteriores entidades, es importante destacar la labor del Ministerio Público que como órgano de control, cumple una importante función que fortalece la acción

general del Estado en beneficio de la comunidad; de lo cual se analizan aspectos en la investigación finalizada, ubicada en la línea de Derechos Humanos, del grupo Henry Dunant adscrito al Programa de Derecho de la I.U.CESMAG (Cruz Ordíñez & Montenegro de Timarán, 2009).

En tal sentido, la Procuraduría Regional, que a pesar de no dirigir procesos estatales -por cuanto de hacerlo, sería coadministrar-, vigila ágilmente el cumplimiento de las actuaciones que desarrollan algunas entidades del Estado con relación al tratamiento de los Derechos Humanos establecidos en las Políticas Públicas municipales, para lo cual se establecen dos aspectos al interior del ente de control, así:

1. La implementación del Plan Operativo Anual [POA]. El cual contiene, a su vez, dos planes estratégicos:

- a. Establecido para la vigilancia del servicio público educativo, el cual tiene como objetivo principal el fortalecimiento de la protección de los derechos de los niños y niñas en orden a recibir una educación basada en valores y principios de conformidad a lo establecido en la Constitución Nacional.
- b. Establecido para la vigilancia de hogares infantiles adscritos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], el cual tiene como objetivo principal el fortalecimiento y adecuado desarrollo de los hogares infantiles para lograr la protección de niños en situación de abandono por muchos años.

1. El control de aspectos relacionados con el Derecho Internacional Humanitario. Para lo cual, el año pasado una comisión de la Procuraduría, junto con el alto Comisionado para los Refugiados [ACNUR], se dirigió al Diviso, Barbaocoas con dos objetivos:

- a. Verificar la ayuda humanitaria ofrecida por algunos senadores a dicha población que representa altos índices de vulnerabilidad.

- b. Vigilar si la ayuda humanitaria ofrecida por el Estado Colombiano ha sido entregada y utilizada de manera efectiva, especialmente, en el área de Pie de Monte donde se encuentra asentada la etnia Awa. (Ibarra, 2010).

Con relación a las políticas generales determinadas en el Plan de Desarrollo Municipal vigente, esta entidad vigila la efectividad de los procesos determinados como políticas públicas de acuerdo a su competencia.

La situación antes descrita, es corroborada y complementada por el Procurador Provincial de Pasto (Benavides, 2010), quien, con relación al tema en estudio, establece la importancia respecto a la integración por parte de las entidades gubernamentales al tema de los Derechos Fundamentales y Humanos con las Políticas Públicas, y destaca que, dentro de la labor de la Procuraduría, se vigila el cumplimiento de las acciones concretas establecidas como garantía social, sometiéndose, dicho órgano de control, a lo determinado en la Directiva No. 005 de 2009 emanada de la Procuraduría General de la Nación. (Procuraduría General de la Nación, 2009) que hace alusión a los aspectos determinados en la sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia), tutela los derechos de la población en situación de desplazamiento. De otra parte, el ente de control vigila la adecuada utilización y aumento progresivo, por parte de las entidades territoriales, al rubro destinado para la atención a desplazados, factor que en Pasto es predominante (Benavides, 2010).

De otra parte, la Defensoría del Pueblo cuenta con una oficina especial delegada en derechos humanos, la cual tiene una sección que se ocupa de dichos derechos, del desplazamiento forzado y las víctimas. Con relación a la integración de los derechos humanos en las políticas públicas del Municipio de Pasto, esta entidad considera que es importante la articulación de los planes con el DIH, más

aún, cuando la violación a los derechos humanos en el Departamento de Nariño es permanente, teniendo en cuenta la zona de ubicación territorial, por lo cual, esta entidad ha participado para la formulación de políticas públicas con organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones [OIM] y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Cruz Ordíñez & Montenegro de Timarán, 2009).

Además, la Defensoría desarrolla actividades a fin de promover y proteger los derechos humanos y el DIH con instituciones como el Consejo Departamental de Política Social, Comité de Infancia y Adolescencia, Red del Buen Trato, Consejo Departamental para la prevención de sustancias psicoactivas [SPA].

Con relación a los programas que se adelantan por parte de la Personería Municipal respecto al tema de estudio, se destaca, que ha participado en el programa Servicio nacional de Ayuda e Integración a la población desplazada [SNAIPD] y el Comité Municipal Integral de Atención a la Población Desplazada, realizando capacitaciones, jornadas, talleres, protección de tierras, divulgación por medios de comunicación, campañas publicitarias y actividades para esta población, coadyuvando con la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Otro aspecto que vale mencionar, es la labor de la Fiscalía General de la Nación respecto a la protección de los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, dentro de su organización interna, cuenta con las oficinas delegadas en el tema -Fiscalía Seccional, Oficina Derechos Humanos y Fiscalía Especializada en Asuntos Humanitarios-, participando como invitada ante la Comisión permanente para la promoción y protección de los derechos humanos. Cumple, entre otras misiones, la de ubicar y sistematizar la información en los casos de homicidio en general y otras violaciones a los derechos,

investigar masacres y homicidios de personas protegidas por el Derecho internacional humanitario (desplazados y amenazados), y capacitar sobre experiencias de los Derechos humanos y el DIH. De otra parte, esta entidad ha desarrollado actividades tendientes a proteger los derechos con instituciones como el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía [CTI], la Gobernación de Nariño y la Organización de Naciones Unidas [ONU].

No obstante, otras entidades supracitadas, han desarrollado acciones, planes, programas y proyectos tendientes a garantizar la eficacia respecto a la aplicación de los derechos humanos y el DIH en las políticas públicas determinadas por la agenda gubernamental del Municipio de Pasto, y, a las cuales, precisamente, se refiere el presente trabajo. Vale indicar que respecto a la ejecución de las políticas públicas en general, las entidades entrevistadas y que tienen la labor de protección y promoción de los derechos humanos, los protegen de manera prioritaria destacando la vida, libertad, igualdad, integridad personal y el derecho internacional humanitario ante los fenómenos del terrorismo y el desplazamiento forzado, situaciones que se constituyen en uno de los principales problemas del Municipio de Pasto, y que despierta las alarmas respecto a la atención que deben brindar las entidades encargadas.

Igualmente, en concordancia con los derechos anteriormente mencionados, protegen aquellos relacionados con la niñez y juventud, salud, educación, derecho de petición, debido proceso, régimen penitenciario y carcelario, derechos de la población de Lesbianas, gay, bisexuales, travestis [LGBTI] y a la dignidad humana; por esta razón, las entidades gubernamentales y no gubernamentales son concientes de la labor que deben desarrollar en pro de la promoción y protección de los derechos humanos y el DIH.

>> CONCLUSIONES

En la actual concepción de Estado, los Derechos se vinculan a las principales políticas del Gobierno; sin embargo, y de conformidad a la figura de la descentralización, cada entidad territorial diseña sus políticas gubernamentales según sus necesidades; en tal sentido, las políticas públicas son el eje de acción estatal que solamente se toman en cuenta a partir de la estructura de los planes de desarrollo que se crean y consolidan con la Constitución Nacional de 1991.

En el Gobierno del Municipio de Pasto, el Plan de Desarrollo Municipal se estructura en concordancia con las políticas nacionales y departamentales, y, para su ejecución, las entidades gubernamentales trabajan mancomunadamente en la aplicación de acciones concretas que permitan garantizar los Derechos Humanos que se comprometen en dicho plan; sin embargo, el tema del desplazamiento forzado, dada la ubicación territorial de Pasto, ocupa un lugar de atención privilegiado, siendo esta entidad territorial un importante receptor de población en condición de desplazamiento.

Es loable la labor de las entidades gubernamentales y no gubernamentales respecto a la garantía de los derechos humanos y la construcción permanente del Estado Social de Derecho; sin embargo, el Ministerio Público a través de las procuradurías, Regional de Nariño y Provincial de Pasto, como órgano de control, vigila, de manera especial, la garantía y protección en materia de Derechos humanos y Derecho internacional humanitario de las diferentes entidades territoriales.

Existe un vínculo entre los derechos fundamentales, derechos humanos y el derecho internacional humanitario puesto que, a pesar de que su concepción y desarrollo histórico es diferente, necesariamente se integran, por cuanto son garantías que permiten limitar la acción del Estado en beneficio de las personas,

así como rescatar y reconocer la dignidad humana, y cobran especial valor en el marco del conflicto armado interno que caracteriza a Colombia.

Puede observarse el vínculo de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; éste último busca la vigencia material de esos derechos básicos de las personas en todo el mundo. Si bien, son claras las barreras culturales y políticas que impiden el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los ciudadanos, más aún, en el marco del conflicto bélico, sea interno o internacional, el propósito común de la academia universitaria es, entonces, promover el conocimiento y ejercicio de las garantías de todos los ciudadanos. Las tensiones sociales y la guerra pueden ser una realidad, pero su superación ha sido y será posible desde una dimensión jurídica que todos pueden conocer y ejercer, empezando por el reconocimiento y salvaguarda de la dignidad humana.

Los derechos humanos, los derechos fundamentales y las políticas públicas son conceptos jurídicos interdependientes que dado su desarrollo y consolidación, están siendo vinculados en el actual marco del Estado Social y Democrático de Derecho en Colombia, razón por la cual deben ocupar el primer lugar de las agendas estatales y, teniendo en cuenta la figura de la descentralización, deben tenerse en cuenta por las entidades territoriales en sus diferentes niveles (nación, departamentos y municipios); por lo tanto, al incluir los derechos fundamentales dentro de las políticas estatales, de manera implícita se está reconociendo a los derechos humanos como parte integrante de la acción gubernamental.

Entre las entidades que han colaborado de manera conjunta, especialmente con relación a la promoción y protección de los derechos fundamentales y el DIH, se encuentran las descritas aquí, entre las cuales se destacan, gubernamentales: el Ministerio Público, integrado por la Procuraduría, la Defensoría

del Pueblo y la Personería; de otra parte, la Fiscalía, la Alcaldía, el Consejo Municipal, entre otras, con sus diferentes programas y acciones de atención; y entidades no gubernamentales como: las ONG, el Consejo Noruego, ACNUR, entre otras; en el presente trabajo se establecen las acciones concretas de cada una de ellas en defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Se destaca, de manera especial, la labor de las entidades gubernamentales respecto al conocimiento de las políticas públicas locales, determinadas en los planes de desarrollo objeto del presente estudio, en especial, se determina una amplia participación de entidades como: la fiscalía y el Ministerio Público respecto al control que se lleva a cabo relacionado con el fenómeno del desplazamiento, la Procuraduría Delegada para las entidades territoriales en el 2008, a la Procuraduría Regional, la que, a su vez, colabora con el proceso de la Alcaldía Municipal de Pasto; siendo al igual que las entidades, relevante el tema del desplazamiento forzado que cuenta con una protección especial a través de programas bien definidos. A pesar de que la procuraduría no interviene directamente, verifica, como órgano de control, que se ejecuten y agoten los recursos del presupuesto municipal y, finalmente, el Concejo Municipal de Pasto es el que aprueba el Plan de desarrollo municipal.

Como aporte de la investigación y con relación a la formulación y ejecución de las políticas públicas en el Municipio de Pasto para la promoción y protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad e igualdad y al Derecho Internacional Humanitario, ante los actos

de terrorismo y desplazamiento forzado, se tiene que, para la elaboración y puesta en marcha del Plan de desarrollo local venidero, es indispensable contar con el apoyo de las diferentes entidades que, de acuerdo a sus funciones, plantean algunas recomendaciones respecto a la población especial que debe ser tenida en cuenta por la administración local, como la niñez desplazada indígena, ya que ésta se constituye en la población que mayores sufrimientos y dificultades padece, y la mujer trabajadora, teniendo en cuenta la problemática social que vive.

De otra parte, el Estado debe garantizar los medios posibles para que se permita a la población desplazada -siendo este problema el principal que aqueja al país-, retornar a sus lugares habituales de residencia de donde tuvieron que salir de manera intempestiva junto con su grupo familiar debido al terrorismo, ya que, para ellos, prima el sentimiento del lugar de origen. Se considera que el desarraigo de la tierra tiene una connotación de violencia que no es compatible con el desarrollo normal de las personas en lo síquico, emocional o afectivo y físico; que además, es la violación total de los derechos humanos concretados en los derechos a la vida, igualdad, libertad, integridad física y personal; en síntesis a la dignidad humana y derechos subsidiarios como la salud, educación y vivienda, entre otros. Los desplazados consideran que retornar es, definitivamente, la mejor opción por cuanto ya se tiene en el lugar de residencia una vida construida, aunque no se descarta la posibilidad de quedarse en Pasto, siempre que se den las condiciones apropiadas de una vida digna y de calidad.

>> REFERENCIAS

- Alcaldía Municipal de Pasto. (2004). *Plan de desarrollo Municipal 2004-2007. Pasto Mejor*. Recuperado el 7 de julio de 2009, de http://www.rgs.gov.co/...Plan de desarrollo_2004_2007_pasto.pdf
- Alcaldía Municipal de Pasto. (2007). *Plan de desarrollo municipal de Pasto 2008 - 2011. Queremos más, podemos más*. Recuperado el 7 de Agosto de 2010, de <http://www.rgs.gov.co/img.upload/.../Nari o abril 7 de 08. Pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2009). *Constitución Nacional de la República de Colombia 1991*. Bogotá: Legis.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2006). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá: Leyer.
- Benavides, F. (21 de enero de 2010). Procurador Provincial de Pasto. (M. Cruz Ordiérez, & M. I. Montenegro de Timarán, Entrevistadoras).
- Betancourt García, M., & Ramírez Chaparro, C. A. (2008). Política Pública Territorial. En Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá: Author.
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (2010). Recuperado el 23 de enero de 2010, de <http://www.cervantesvirtual.com>
- _____ (2010). *Reformas de la Constitución de 1886*. Recuperado el 15 de junio de 2010. <http://www.cervantesvirtual.com/>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2008). *Informe 2008 Colombia*. Recuperado el 22 de junio de 2010, de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7028.pdf>
- Congreso de la Unión, C. D. (2010). *De la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral*. Recuperado el 25 de marzo de 2010, de <http://www.diputados.gov.mb>
- Constitución 86-91 en Colombia. (2010). *Proceso de renovación de la Constitución de Colombia entre los años 1886 y 1991*. Recuperado el 25 de febrero de 2010, de: <http://pctp.blogspot.com>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2009). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá: Legis.
- Consultoría de los Derechos Humanos y el desplazamiento [CODHES]. (2009). *Boletín informativo para la Consultoría de los Derechos Humanos y el desplazamiento CODHES 2008-2009*. Recuperado el 28 de Junio de 2010, de <http://www.colombiassh.org/reh/.../doc Balance Segundo Semestre 2009 IEH.doc>
- Corte Constitucional en *Sentencias T- 025 de 2004*.
- Corte Constitucional de Colombia en *sentencias T-025 de 2004*. Obtenido de <http://www.carlosvicentederoux.org/index>
- Cruz Ordiérez, M., & Montenegro de Timarán, M. I. (2009). *Tratamiento de los Derechos en las políticas públicas del Municipio de Pasto*. Pasto: (sin editar).
- De Castellana, G. (2006). *Filosofía personalizante y humanizadora*. Pasto: Gobernación de Nariño.
- García Vázquez R. (2006). *Weber y la Democracia*. Recuperado el 10 de junio de 2010. de redalyc.uaemex.mx/pdf/628/62830510.pdf
- Gobernación de Nariño. (2007). *Plan de Desarrollo del Departamento Nariño*. Recuperado el 2 Septiembre de 2009, de <http://www.gobernar.gov.co/documentos/informe>
- Gobernación de Nariño. (2008). *Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2008- 2011*. Pasto: Gobernación Nariño.
- Gómez, J. (2001). *Pedagogía Constitucional. Un análisis jurídico - político de la Constitución de 1991*. Bogotá: Editorial Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Ibarra, A. (12 de Enero de 2010). Profesional Universitario Grado 17. Procuraduría Regional del Departamento de Nariño. (M. Cruz Ordiérez, & M. I. Montenegro de Timarán, Entrevistadoras), Pasto.

- López Becerra, M. H. (2007). Políticas públicas en el desplazamiento forzado - Interpretaciones, enfoques y participación. *Revista de la Universidad de Caldas*.
- Montenegro de Timaran, M.I. (1997). Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Protocolo II en la Masacre de Puerres – Nariño. Monografía de grado de para optar al título de Abogado. No publicada. Facultad de Derecho, Universidad de Nariño. Pasto.
- Pérez Escobar, J. (2003). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.
- Procuraduría General de la Nación. (2009). *Directiva No. 005 de 2009*. Obtenido de <http://www.gobernacion-nariño.gov.co>
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. PNUD. (2003). Informe nacional del desarrollo humano Colombia. En *El conflicto, callejón con salida*. Recuperado el 3 de Junio de 2010, de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/562>
- Uprimny, R. (2011). El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. *Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*. Recuperado el 26 de Abril de 2011 de: <http://arizaalmanzarconsultores.com/home/page/pdf/P-1.pdf>
- Vicepresidencia de la República de Colombia. (2010). *Colombia: conflicto armado, regimenes, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 1998 - 2002*. Recuperado el 15 de Mayo de 2010, de <http://aprendeonline.udea.edu.co/ms/moodle/./view.php>.