

MEMORIAS





Indice

Laura Emilse Marulanda Tobón Auditora General de la República	3
Angelino Garzón Vicepresidente de la República	12
Juan Carlos Pinzón Ministro de Defensa	15
María Claudia Rojas Presidenta del Consejo de Estado	25
Margarita Cabello Blanco Magistrada Corte Suprema de Justicia	33
Wilson Ruiz Orejuela Magistrado Consejo Superior de la Judicatura	41
Ramiro Pazos Magistrado del Consejo de Estado	44



Laura Emilse Marulanda Tobón

Auditora General de la República

Muchos se preguntaran qué hace la Auditoría General de la República un órgano de control fiscal, hablando de seguridad ciudadana y convivencia pacífica. Es a veces difícil unir el tema, pero nosotros lo que hemos querido en todo el territorio nacional es realizar foros académicos que interesen a todas las poblaciones y además porque yo quiero contarles que el control fiscal es transversal a todas las entidades públicas y al ejercicio de lo público y lo privado. Cuando nosotros hacemos control fiscal lo que estamos haciendo es garantizando la correcta inversión de los recursos públicos y nosotros no podemos hablar de seguridad ciudadana, no podemos hablar de convivencia pacífica sino garantizamos que los recursos públicos se inviertan donde se tienen que invertir. Esta es una forma y quizás la mejor forma de lucha contra la corrupción. La corrupción cada vez se perfecciona más, la corrupción cada vez es más sofisticada. Cuando nosotros hacemos la reunión con los contralores nos preguntamos ¿qué vamos a hacer? porque muchas veces los órganos de control vamos en bus y la corrupción va en cohete. Nosotros ni siquiera nos alcanzamos a imaginar las formas de corrupción que existen en nuestro país. Entonces desde los órganos de control, desde el Consejo de Estado, desde las mismas Cortes, todos los actores públicos y los actores privados tenemos que luchar para que los recursos se inviertan bien. Que los recursos no se queden en los bolsillos de los servidores públicos, porque esta es la mejor forma para que nosotros garanticemos que ustedes como ciudadanos estén bien. Nosotros no podemos venir con discursos retóricos donde les hablamos

a ustedes que les vamos a garantizar seguridad, que les vamos a garantizar convivencia pacífica. Pero en nuestros bolsillos se está quedando lo que debería llegar a ustedes. Es lo primero que tenemos que garantizar y siempre le he dicho a los contralores: “controlemos con el ejemplo”. Nosotros tenemos que ser ejemplo de transparencia, nosotros tenemos que ser ejemplo de legalidad.

En esta reflexión tan difícil de unir de seguridad y control fiscal yo quiero hacer un acto de contrición por el control fiscal, porque nosotros mismos en el control fiscal hemos sido los causantes de muchas situaciones de corrupción, de no garantizar que los dineros lleguen donde tienen que llegar. Voy a hacer una autocrítica al control fiscal. Desde que yo me presente en la Corte Suprema y luego en el Consejo de Estado yo siempre les dije: “tenemos que buscar la transformación del control fiscal” y para buscar esa transformación al control fiscal nosotros tenemos que saber en qué estamos fallando, qué es lo que estamos haciendo mal. No solamente para quedarnos diciendo: “estamos fallando”. Sino también para empezar a hacer el debate público y empezar a decirles al Congreso, al mismo Presidente de la República que es el momento para hacer cambios, no solo normativos. Porque el cambio no es solo normativo sino que también tiene que ser en los paradigmas de los que hacemos la función de control fiscal.

Entonces en ese orden de ideas, inicio con una frase que me gusta mucho dice: “Las personas no creen lo que les dices. Pocas veces creen en lo que les enseñas. A menudo creen lo que sus



amigos les dicen. Siempre creen aquello que se dicen a sí mismas. Qué hacen los líderes: cuentan historias a las personas que pueden explicarse a sí mismas. Historias que hablan del futuro y del cambio”, Seth Godin.

A los que no conocen, quiero contarles que dentro de la estructura organizacional del Estado, existen tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. También existe otra que muchos hemos llamado una cuarta rama del poder público que se llaman órganos de control que son quienes vigilamos que el dinero se gaste como debe ser. En esos órganos de control tenemos la Contraloría General de la República, tenemos 32 contralorías departamentales, contralorías municipales y tenemos unas contralorías distritales. Pero como producto de la desconfianza que existió en un momento en el Estado colombiano, en la misma Contraloría General de la República, en la Constitución de 1991, se creó una nueva entidad que se llamó Auditoría General de la República y se creó para hacer control al control. Los contralores vigilan la gestión de los servidores públicos, nacional, departamental y municipal y nosotros vigilamos la gestión de esos contralores, por eso la hemos denominado “control al control”.

En el mundo no existe una entidad igual. Si hacemos un estudio de derecho comparado, en algunos países existe auditoría, pero esa función de auditoría es muy diferente a la que hace la Auditoría General de la República. No existe si vamos a buscar una figura igual de un órgano de control que controle al control en el país. Esa crisis, esa ausencia de legitimidad, esa desconfianza en el control tuvo que llevar a la Constituyente del 1991 a crear la Auditoría General de la República.

Recordemos que en nuestro país el control fiscal, ha pasado por varias etapas. La primera: cortes

o tribunales de cuenta. Periodo Republicano 1821 – 1823. Se trabajaba como en el Brasil, Argentina, con tribunales de cuenta, y las contralorías como hacen los tribunales de cuenta es una función colegiada y no existía la figura del Contralor General de la República.

La segunda etapa fue la creación de la Contraloría General de la República con la ley 42 de 1923. En el gobierno de Pedro Nel Ospina se hizo con la indemnización que le paga el gobierno de Estados Unidos a Colombia por el tema del Canal de Panamá. Desaparece el tribunal de cuentas y se crea un órgano unipersonal encargado del control fiscal en el país.

Este órgano de control fiscal, realizaba un control previo a los recursos públicos con muchas debilidades en el país porque se coadministraba por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales. La corrupción se compartía en diferente forma. Es así que el constituyente hace una reforma a la Constitución y crea el control fiscal posterior y selectivo. Dota a la Contraloría General de la República de autonomía e independencia. No hace parte de ninguna rama del poder público. Ordena hacer el control en rama posterior y selectiva y establece unos controles, como el de legalidad, el control financiero, el control de gestión, de resultados y valoración de costos ambientales. La valoración de costos ambientales para los que están interesados en el tema ambiental es una deuda que el control fiscal tiene con el país. Porque en el país no existe la primera auditoría que haya hecho una contraloría por valoración de costos ambientales. No existe. No existe una metodología. Lo que existe es un informe que presentamos cada año al Congreso sobre un inventario de bienes y de recursos ambientales, donde decimos que hay quebradas, que hay picos, que hay páramos pero no hacemos una verdadera valoración de costos ambientales.



Uno de mis compromisos en esas propuestas que hice al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia, es entregarle al país en los próximos meses la metodología con la cual las contralorías pueden hacer ese ejercicio auditor para hacer procesos auditables de la evaluación de costos ambientales. El primer procedimiento que lo vamos a hacer con la Contraloría de Bucaramanga en un tema ambiental muy grave que existe en esa ciudad. Este será el mejor legado que podamos dejarle al país. Decir: “La Constitución nos ordenó hacer auditoría y evaluación de costos ambientales y realmente poder desarrollar esa metodología”.

La Constitución de 1991 introduce unos indicadores de gerencia pública como el de eficiencia, eficacia, economía, equidad y nuevamente la valoración de costos ambientales. Cuando nosotros medimos a través de estos indicadores, estamos garantizando es la correcta inversión de los dineros públicos y cuando nosotros garantizamos la correcta inversión de los recursos públicos, con seguridad vamos a generar bienestar. Cuando nosotros estamos haciendo control del tiempo efectivo, garantizamos que los recursos de la salud se inviertan donde se deben invertir; los recursos de educación donde se deben invertir y que efectivamente sancionemos a quienes tengamos que sancionar cuando no cumplen su función como la deben cumplir.

Ya les hablé de tres etapas de Control Fiscal y yo desde mi llegada a la Auditoría digo: “estamos al borde de la cuarta etapa de control fiscal colombiano”. Es hoy donde nosotros tenemos clara la Constitución 1991 y nosotros como los contralores y las contraloras del país, tenemos que construir esa cuarta etapa. Nosotros somos los llamados, por eso yo siempre en los discursos empiezo y termino con esto: “contralores hagámoslo con ejemplo”. Hagámoslo bien. Yo

no puedo ir a controlar a la Contraloría del Valle del Cauca o de Jumbo o hacerle requerimientos por algo que yo estoy haciendo mal. Yo lo tengo que hacer bien para poder mirarlo a los ojos al contralor y decirle: “lo estás haciendo bien o lo estás haciendo mal”. Entonces en este escenario temático que coge la cuarta etapa del control fiscal, tenemos unas insuficiencias muy grandes. La primera insuficiencia que tenemos es en el control posterior, porque es que la Constitución nos dice que hagamos control posterior pero no nos dice que lo hagamos a los cuatro años, cinco años, o cuando todo está prescrito, o ya está todo caducado. Y no podemos hacer nada.

Dice hagamos el control posterior pero no nos dice que lo podemos hacer casi de inmediato. Nosotros tenemos que apoyarnos es en las tecnologías de punta, para que el control sea posterior pero en tiempo real. También en ese escenario esta la expectativa de prevención y mejoramiento de la gestión vigilada. Todos nosotros queremos que el control no sea para corregir, sino que el control sea para prevenir. Nada nos ganamos nosotros como órganos de control, esperar que los recursos que se tienen para la seguridad ciudadana los malgasten para después venir a decir y sancionar al funcionario público, pero no garantizamos que ese dinero llegue donde tenía que llegar. Nos tenemos que enfocar más en el tema de la prevención. ¿Por qué? Porque en las contralorías, no podemos seguir siendo el órgano de Medicina Legal del Estado, donde lo único que hacemos sean actas de defunción, para decir se perdió la plata. No sigamos siendo las contralorías ese órgano de Medicina Legal del Estado, para determinar solamente la causa del detrimento, la causa de la muerte, la causa del robo. ¿Y para esto qué tenemos que hacer? Controles de advertencia en tiempo real. Yo les digo a los contralores: “el trofeo no puede ser contralor sancionado, el trofeo no puede ser gobernador destituido.



El trofeo tiene que ser eficiente gestión pública. Eficaz gestión pública. Efectiva transparencia de la gestión pública.

El segundo escenario, en el plano estructural del control fiscal y las contralorías, un error bien grande es en cuanto a las herramientas excepcionales. Se han convertido en una regla general. La Contraloría General de la República tiene la facultad excepcional de vigilar los recursos del orden territorial, cuando existen ciertas causales. Pero resulta que en muchos de los casos, eso se convirtió en un simple desplazamiento de la función del contralor, porque simplemente el contralor no es a las políticas regionales o simplemente el contralor no está siguiendo los lineamientos que le están dando algunas personas dentro de la región. Entonces lo más fácil es pedir un control excepcional, llevarse la competencia sin muchas veces cumplir con los procedimientos que la ley establece para garantizar la autonomía de esos contralores territoriales. Igual esos controles prevalentes a los recursos exógenos transferidos. Estos controles prevalentes lo que están haciendo es distorsionando la concurrencia del control fiscal. Tenemos que mejorar. Que cuando se va a hacer un control prevalente, cuando se va a hacer un control concurrente, efectivamente el contralor territorial participe en el ejercicio de ese proceso auditor pero no simplemente desplazar competencias y dejar al control territorial reducido a su más mínima expresión sin inclusión. Hay que cumplir.

¿En qué se convirtieron los controles excepcionales? En una instancia para ratificar desconfianza en el control territorial, para generar mucho caos. No quiere decir que yo no esté de acuerdo con el contralor excepcional. ¿Qué es control excepcional? Es cuando llega la Contraloría General de la República y le dice al Contralor del Valle del Cauca: “Esta

investigación que usted está haciendo no la siga haciendo porque la voy a hacer yo” y le quita la competencia. Para hacerlo tienen que existir unos requisitos legales. Es demostrarle al contralor que está siendo parcializado. Que no está actuando con independencia o que no tiene la capacidad para cumplir con su función. Pero no puede ser simplemente borrado.

Los controles excepcionales y los controles prevalentes no están garantizando la objetividad prevista en la ley para cumplir esta función. Yo les decía que yo estoy haciendo un acto de contricción. ¿En qué estamos fallando? El control fiscal está fallando. De acuerdo a ese diagnóstico que hemos hecho la Auditoría General de la República ¿qué queremos nosotros proponer para mejorar? El Sinacof que es un órgano regulador del sistema nacional de control fiscal, es el órgano articulador del control fiscal. Lo que hace el Sinacof es hacer capacitaciones y entregar cartillas que no se aplican en las regiones. Que no se aplican a las metodologías. Lo que tendríamos que estar haciendo es liderando cambios estructurales para la efectiva armonización del control fiscal.

¿Qué hacen esas mínimas herramientas? Debilitamiento de las contralorías territoriales. Si no existe una verdadera articulación del control fiscal desde el Sinacof lo que estamos haciendo es debilitando las contralorías territoriales. Otra cosa es limitando la autonomía, para el tema de las contralorías. En unos momentos la ley restringe la autonomía presupuestal de las contralorías, cuando les pone techos. Cuando le pone una serie de procedimientos. La Ley 617 que no permite el crecimiento constante del presupuesto, pero en otros momentos le dice a la contraloría: “usted tiene plena autonomía pero para lo malo, cuando le toca pagar sus sentencias” y no tiene la contraloría presupuesto para pagar las demandas que se vienen



generando año tras año. Publicaré esta semana un informe donde muchas contralorías del país tienen demandas por dos veces su presupuesto. En Barranquilla tienen demandas producto de la Ley 617. La contraloría no puede existir, no tiene con qué pagar. Hay una sentencia de la Corte Constitucional que dice: “no puede ser cancelada esa demanda con presupuesto del municipio sino con presupuesto de la misma contraloría” y de dónde lo va a sacar sino producimos recursos. Entonces efectivamente se debilita por un lado restringiéndola. Pero por otro lado le dice: “no usted es muy autónomo, pague”. ¿Pero de dónde?

Algunas de esas funciones asignadas a las contralorías y la reforma Constitucional de 1991 tienen que ser objeto de debate:

a) La atribución para llevar la contabilidad de la ejecución presupuestal. Los que son gerentes de control interno o los contadores de las entidades, para qué les entregamos la función de llevar la contabilidad a las contralorías, si existe una Contaduría General de la Nación. Quitémosle esa función a las contralorías, dejemos que las contralorías hagan lo que tienen que hacer y que el Balance General de la Nación lo diga. Para eso existe el Contador General de la Nación. Es tan preocupante que el Contador General de la Nación presente un informe sobre el balance de la situación financiera del país y la Contraloría General de la República presente otro, con las mismas cifras y el balance en números diferente. Entonces en mi concepto esa función se le tiene que retirar a las contralorías y dejárselas al Contador General de la República.

b) Escasos desarrollos e implementaciones para un control fiscal ambiental efectivo. Tenemos que desarrollar la metodología que nos permita cumplir el mandato constitucional de hacer efectivamente un control fiscal ambiental y

hacer los procesos de responsabilidad fiscal por los daños ambientales.

c) El control fiscal macro requiere mayores visiones de sectorización y articulación con otros sistemas de control público especializados. Estamos desarticulados. Hay muchas funciones que cumple la Procuraduría, la Fiscalía, la Contraloría, la Auditoría, pero andamos en total desarticulación. El control fiscal micro que es el proceso auditor, definitivamente requiere más capacitación. Muchas veces nos enfrentamos a funcionarios que hacen proceso auditor pero no conocen lo público, no sabemos lo que estamos haciendo.

¿Qué es el control fiscal hoy? Lo que el contralor de turno quiera. Cada uno llega, construye un plan estratégico para cuatro años.

Afecta la institucionalización, afecta la especialidad del control, afecta la seguridad jurídica y afecta lo más importante: la confianza legítima en el Estado. Cuando nosotros estamos desarticulados, cuando cada uno camina por un lado diferente, cuando todos damos resultados diferentes, cuando las instituciones nos enfrentamos, lo que estamos haciendo es afectar la confianza legítima que debe existir en el Estado.

En el plano funcional de la responsabilidad fiscal, tenemos escasa productividad para lograr el resarcimiento de los daños, muy poca productividad. Pero por lo que decía. Hablamos del sistema penal. Se captura una persona y como está diseñado el sistema a los dos días, hay que dejarlo en libertad. Porque así está diseñado el sistema. Pero no nos podemos quedar quietos. Tenemos que hacer propuestas para que algún día podamos lograr el fin que nosotros queremos.



¿Causas?

- Falta configurar acertadamente el espectro jurídico de la actuación (asuntos de prescripción). Falta de experiencia jurídica, las personas que instrumentan los procesos de responsabilidad fiscal.
- Falta de capacidad institucional para producir las ejecuciones. Falta de afianzamiento de una sólida doctrina del derecho fiscal. Al Sinacof y a la Auditoría General de la República, le corresponde ir organizando esa doctrina del control fiscal, que sea una herramienta efectiva para todas las contralorías del país.
- Liderazgo en el trámite procesal. Creemos que si aplicamos la técnica de la dualidad vamos a mejorar mucho el proceso de responsabilidad fiscal. Yo siempre les digo a los contralores que si hacemos buenos procesos auditores con seguridad el proceso auditor es el insumo necesario para el proceso de responsabilidad fiscal y casi que de la prueba tiene que venir desde el proceso auditor. Nos gastamos tres meses en una entidad, para determinar que es posible que sea un detrimento patrimonial. Lo que tenemos que ir al proceso es a determinar la causa, grado o el dolo y la relación de causalidad. Pero el detrimento ya tiene que venir documentado desde que se inició el proceso auditor o sino el proceso auditor estuvo mal elaborado.
- La jurisdicción coactiva. Tenemos una cifra histórica en los procesos de jurisdicción coactiva. Tenemos en el país 808.000 procesos fallados con responsabilidad fiscal. El 50% podemos decir que están prescritos. Tenemos el título, nos mantenemos en la discusión si en la etapa de cobro coactiva hay prescripción o no. Pero si vamos aplicar la prescripción entonces no tendríamos nada que hacer.

Una de las cosas importantes también es el tema de talento humano, es la falta de profesionalización. La Constitución Nacional dice que existe una carrera administrativa para el ingreso del empleo público y que habrá unas carreras especiales. Hoy después de más de 25 años, tal vez de la Constitución de 1991, no hemos podido determinar una carrera especial para los empleados de control fiscal. Entonces por analogía nos metemos allá, carrera ordinaria, cuando ser empleado de control fiscal es muy diferente a ser empleado de la rama ejecutiva porque nosotros somos quienes más tenemos que saber y conocer en el Estado. Yo no puedo ir a controlar a un gobernador su presupuesto cuando no se de presupuesto. A hacer listas de chuleo con lápiz rojo y a decirles simplemente como un hallazgo que su archivo está desordenado.

A mí me dicen que hay que cambiar la facultad nominadora de los contralores y yo soy la primera que me opongo. Para mí como se nominan los contralores y el Auditor General de la República por las cortes yo lo defiendo. Porque si no yo no hubiese sido ni contralora ni auditora. Porque he tenido la certeza y la confianza que me han nominado por una experiencia, por una hoja de vida, sin necesidad de otros mayores componentes. Pero si hay que cambiar los requisitos. Que quienes nos presentemos a ocupar el cargo de contralor o auditor, tengamos unas prioridades desde el punto de vista profesional y de un recorrido muy grande en el sector público. Yo no puedo llegar a ser contralor simplemente porque la Constitución Nacional dice que para ser contralor se requiere tener título profesional. Pero no tener nunca en la mano un contrato público, nunca tener en la mano un presupuesto, no es cambiar la facultad nominadora, ya que es transparente y ética. Pero si debemos garantizar es el cumplimiento de los requisitos.



¿Propuestas?

La esencia del ejercicio del poder público estriba en el carácter riguroso del principio de legalidad que lo rige.

Nuestra responsabilidad es la observación plena e incondicional de este principio, sin perder el carácter garantista frente al ciudadano para garantizar la correcta inversión.

¿Y los grandes retos para las entidades de fiscalización de nuestro país?

Es necesario realizar ajustes más que normativos y estructurales, de carácter metodológico. No tenemos que cambiar la ley, sino en la forma en que lo hacemos.

- Tenemos que fortalecer las auditorías de primer orden. La misma Constitución Nacional dice que tienen que existir unas oficinas de control interno y que nosotros en el desarrollo de nuestro proceso auditor nos tenemos que nutrir de la evaluación del control interno de cada una de las entidades. Y a veces olvidamos o simplemente hacemos una valoración que es una autoevaluación que se hace en las oficinas de control interno que son excelentes pero que no se aplican en realidad.
- Verificar el estatus funcional y gerencial de la organización. Diseñamos una metodología para evaluarlos no desde el punto de vista misional, sino desde el punto de vista gerencial y hemos creado unos estándares de calificación, junto con la Corporación Calidad. No todos lo han revisado de la misma forma, esperando decir en diciembre cuáles son las mejores prácticas en las contralorías en el tema de Gerencia Pública.
- Enfocar el control selectivo en la teoría de los riesgos. El control selectivo no lo podemos seguir haciendo como lo venimos haciendo.

Tenemos que tener unas metodologías muy claras, basadas en la teoría del riesgo. Le vamos a mostrar al país en el observatorio de control fiscal que nosotros creamos un estudio de lo que estamos haciendo sobre la contratación y le vamos a mostrar al país cómo aplica ese contrato por licitación.

- Disminuir el enfoque sobre asuntos formales y administrativos. Nosotros no hacemos auditoría del sistema de control de calidad y a veces nos quedamos enfocados en el proceso. Si está documentado o no. Nosotros no somos la oficina de control interno. Nosotros no somos la Fiscalía General de la Nación y menos la Procuraduría General de la Nación. Nosotros tenemos que enfocar nuestro trabajo a la gestión fiscal y a los resultados, para determinar si se está cumpliendo o no, o si se está haciendo bien o no.
- Fortalecer los análisis sustantivos de la gestión fiscal, dejando aquellos enfoques a los ámbitos internos de la organización. A nosotros nos interesa si se hizo estudio de mercado, si los computadores que se compraron llegaron a las comunidades, tenemos que hacer una buena valoración.
- Deslindar el carácter disciplinario de las conductas funcionales. Competencia de otras instancias de control. A veces analizamos procesos auditores, y encontramos hallazgos disciplinarios y parecemos la Procuraduría General de la Nación, pero se nos olvida que para eso crearon a la Procuraduría. Dejemos que el procurador haga su tarea, que cumpla su función y nosotros cumplamos la nuestra que es mirar la gestión y los resultados.
- Profundizar en la gerencia y administración del patrimonio público. Estamos trabajando con la Corporación Calidad, diseñando un modelo gerencial para todas las contralorías



del país, con unos estándares internacionales de talla mundial, que puedan ser valorados por cualquier entidad internacional, donde nosotros, las contralorías del país, seamos los líderes en la gerencia pública.

- Aumentar la calidad del control especializándolo con énfasis definitivo en control y resultados (planes de desarrollo estratégico, indicadores de acción).

- Implementar mediciones propias para evaluar los beneficios del control fiscal. No es solo esperar el daño, sino que el control fiscal se tiene que enfocar en la prevención. Tenemos que tener valorados cuáles son los beneficios del control fiscal.

- Enfatizar la necesidad de que la planeación estratégica de las contralorías responda integralmente a esa estrategia netamente misional, medible y cuantificable. Lo que no podemos medir es que no lo hicimos. Todo lo tenemos que medir, verificar, para estar mejorando.

- El Control Fiscal debe aportar al mejoramiento del proceso gerencial del Estado para afianzar un modelo integrado de desarrollo de la administración pública.

- Delimitar cuáles deben ser la cuantía y calidad de la sinergia social en el control fiscal, buscando que representen verdadera y legítimamente el interés comunitario. Nosotros tenemos que garantizar que las actividades efectivamente lleguen. Que la participación ciudadana no se convierta en retórica de hacer eventos, sino que haya participación ciudadana como lo ordena la Constitución Nacional.

- Propender porque las metodologías e instrumentos técnicos del control fiscal, incluyendo el tema ambiental, sean accesibles,

aplicables y uniformes.

- Propender por una verdadera articulación del control fiscal en su visión sistemática (Sinacof). Que no se queden en solo simples metodologías y cartillas, sino en mejorar los aspectos más de fondo del control fiscal.

- Propender por una armonización de las funciones de otros entes de control, concurriendo con ellos en apoyos recíprocos (capacitación e interacción interinstitucional).

- Planear reformas normativas que supriman competencias innecesarias y costosas asignadas a las contralorías que no enriquecen el control fiscal. El tema que les expuse, el de la contabilidad.

- Plantear en aquellos escenarios de discusión y análisis, la reflexión sobre asuntos misionales referidos a la responsabilidad fiscal en asuntos tales como:

¿Debe otorgarse carácter judicial a la actuación procesal adelantada por la Contraloría para determinar la responsabilidad fiscal?

Yo siempre he querido que hagamos estos planteamientos, de estas reflexiones tenemos que ir presentando los cambios.

Por el contrario, **¿debe entregarse a la Rama Judicial del poder público esa competencia?**

De otro modo, **¿es necesario profundizar esa competencia en su estatus administrativo, pero fortaleciendo las herramientas jurídicas y de investigación, sobre todo en el plano del ejercicio de las facultades especiales de policía judicial debidamente articuladas y orientadas, por supuesto, por la Fiscalía General de la Nación?**

Mucho nos preguntamos entonces si seguridad ciudadana, convivencia pacífica, control fiscal tienen que ver. Claro que si tienen que ver, porque cuando nosotros logremos que el control fiscal se cumpla con transparencia, con responsabilidad,



con objetividad, con profesionalismo, pues con seguridad que vamos a garantizar la correcta inversión de los recursos públicos y cuando los recursos públicos se invierten correctamente pues simplemente hay bienestar colectivo, hay seguridad, hay confianza, hay calidad de vida. Nada más hace feliz al ser humano cuando el mismo tiene su capacidad, cuando no tengo que estar en el estado benefactor sino que alguien me garantice el trabajo. Lo primero que hace una persona cuando consigue trabajo, es tratar de ir solo, cumplir con sus obligaciones con sus hijos, de recreación de deporte, de salud, de educación. Porque esto dignifica al ser humano. Entonces desde el control tenemos que garantizar que los recursos lleguen a donde tienen que llegar.

Es urgente establecer planes de choque con el fin de evitar que se siga incrementando el grave riesgo de prescripción, con las eventuales consecuencias institucionales, y que se corrija el curso jurídico y procesal de dichas actuaciones, aspecto en el cual la Auditoría General de la República avanza en unas líneas de orientación jurídica y de análisis global de la situación.

La Auditoría General de la República viene promoviendo escenarios que faciliten las mejoras institucionales, acogiendo problemáticas concretas y proyectado soluciones generales incluso en el ámbito del propio Gobierno Nacional. En suma, nos corresponde a nosotros afrontar la cuarta etapa histórica del control fiscal.



Angelino Garzón

Vicepresidente de la República

Lo primero que hablamos de seguridad y convivencia ciudadana, estamos hablando de un tema que es muy urbano en nuestro país. Todas las ciudades del país lo tienen, todas las diferentes regiones, también se dan en algunas zonas rurales de nuestro país. Lo primero es el papel de los gobernantes locales regionales. Yo fui gobernador del Valle del Cauca y lo digo con toda autoridad es que hoy tenemos gobernantes locales regionales que en estos temas se quieren ir como Tarzán, por las ramas. No puede ser eso. Cuando uno gobierna es para gobernar no es para aparentar ser gobierno y una clave en la seguridad y la convivencia ciudadana es que no podemos volver todo un problema de Policía, porque llega un momento que los recursos no alcanzan para atender con tantos policías la seguridad ciudadana.

Claro que se necesita reforzar la fuerza de la Policía, pero aquí hay un problema que es fundamental que es el diálogo social. El diálogo social que tienen que hacer los gobernantes a nivel local y regional con las comunidades, con la gente, porque al final la gente vive en las ciudades o en las veredas, barrios y tienen necesidades como seres humanos y por lo tanto los gobernantes locales y regionales tienen que ayudarle más al Gobierno en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana con el diálogo con la gente, escuchando a la gente. Los gobernantes tenemos que aprender a escuchar a la gente, a escuchar sus opiniones, a criticarnos. Es que en el diálogo social no es la cultura del yo con yo ni mucho menos. La gente opina y el gobernante tiene que escuchar las

críticas de la gente, iniciativas de la población. Los gobernantes no nos las sabemos todas. Los gobernantes aprendemos a gobernar mejor si escuchamos más a la gente, porque si escuchamos más a la gente podemos conocer más las necesidades de la gente.

El segundo tema es que yo sí creo que se pueda hacer un fondo común, entre el Gobierno Nacional, los gobiernos locales y regionales en el tema de la educación. Queremos que un niño, un adolescente, no se meta en cosas ilegales, con la guerrilla, con las bandas criminales. Tenemos que invertir más en educación. Yo soy un convencido de que si logramos llevar a un niño, a un adolescente, a la educación lo estaríamos alejando de la actividad criminal. Lo digo por mi experiencia propia. Yo viví durante muchos años, cuando era un niño, cuando era un adolescente en el filo de una navaja, así como hoy estoy hablando como Vicepresidente de la República. Hubiera podido ser un ilegal, hubiera podido pertenecer a la delincuencia o a un grupo armado ilegal ¿Qué me salvó? La educación. Porque en la medida en que fui aprendiendo, fui conociendo que uno con la educación se puede defender mejor. Entonces tenemos que invertir más en la educación. En un fondo común entre el Gobierno Nacional, gobierno local y regionales, con los recursos que hoy tenemos a nivel nacional. Si hay una decisión política de los gobernantes podremos lograr que todos los menores de 25 años en Colombia vayan a la educación.

En otras palabras decirles a los niños y adolescentes a vagar menos y a estudiar más



y por lo tanto creo que se puede hacer. No todo puede ser tema del Gobierno Nacional. Nos hemos metido en la cultura de ser demasiado pedigüños. A toda hora le estamos diciendo al Gobierno que nos resuelva los problemas. El Gobierno Nacional es un punto de apoyo para todo gobierno local o regional. Creo que de Cali podemos hacer una ciudad región. Cali tiene que mirar a Buenaventura que tiene el puerto del Pacífico, tiene que mirar a Palmira que está el Aeropuerto, tiene que mirar a Jamundí, tiene que mirar a Jumbo, tiene que mirar a Calendaría y tiene que mirar los barrios populares de Cali. Yo me crié en la comuna 18. Yo vine a conocer a los gobernantes locales y regionales del Valle del Cauca cuando fui dirigente sindical. O sea dure más de 25 años viviendo en Cali sin conocer ninguno de los gobernantes locales o regionales. Por allá no iba ningún gobernante. La gente tenía que buscar formas para arreglar las calles o colocar la luz y el agua. Un deber que era del Estado. La comunidad terminaba haciéndolo sin la ayuda del Estado. Es inaudito y por lo tanto yo también creo si hacemos un esfuerzo en conjunto, podemos lograr entre el Gobierno Nacional, regional y local que toda la red hospitalaria pública, empezando por la del Valle del Cauca esté abierta, y sea eficiente.

No es un problema de recursos. Es un problema de coordinación y eficiencia. Y claro de lucha frontal contra la corrupción y la politiquería que son enemigos del buen gobierno y enemigos de la inversión social de la gente. El Estado colombiano cuenta recursos para garantizarle el derecho a la educación y a la salud a toda la población. Es un esfuerzo del Gobierno Nacional, del gobierno local y gobierno regional. Yo les pido a los contralores, magistrados, aprieten tuercas de la mejor gestión de ustedes. Es que la gente los ve a ustedes como el símbolo de la lucha contra la corrupción y con la eficiencia los gobernantes tenemos el deber de colaborar

con los organismos de control y los organismos de control tienen el derecho de exigirles a los gobernantes cero tolerancia con la corrupción y en favor de la eficiencia. Por lo tanto con los recursos que tenemos podemos lograrlo: que todos los menores de 25 años en Colombia vayan a la educación y que la salud sea un servicio al conjunto de la población.

El Estado tiene que encontrar mecanismos de estímulo. Por lo tanto él que estudie hay que privilegiarlo. Si es maestro hay que privilegiarlo. Creo que el estado colombiano con los gobiernos locales y regionales tenemos los recursos y mecanismos suficientes para garantizar por ejemplo las tarifas preferenciales. Que a la gente no se le vuelva un drama moverse de un sitio a otro porque no tiene como pagar el bus, eso no puede ser. Y por lo tanto el Estado tiene que estimular las tarifas preferenciales para todo el que estudie. Si yo estudio tengo derecho a una tarifa preferencial, es decir a pagar una tarifa menor. Si es discapacitado o adulto mayor tiene derecho a tener una tarifa preferencial y si es adulto mayor, también en los cines, en los centros deportivos, en los centros culturales, el Estado tiene que procurar que la educación como la cultura, como el deporte, como la recreación sea un derecho en conjunto de la población y de manera especial de la población menor. Porque un joven que estudia, que tiene salud, que hace deporte, que tiene donde recrearse, fácilmente lo podemos sacar de la actividad ilegal. Cómo le va a decir uno a alguien que está en la actividad ilegal que se salga de ahí, que deje las armas, sin ofrecerle alternativas. Eso no puede ser así. No es un problema de recursos. Recursos tenemos en el Estado colombiano. Es un problema de lucha frontal contra la corrupción, contra la politiquería y contra la desorganización.

Todos los servidores públicos incluyendo al Presidente y Vicepresidente tenemos un deber



que es el de gobernar para la gente empezando por los niños. El deber es que la gente pueda vivir mejor, pueda vivir en paz y en bienestar.

La otra reflexión que quería decirles es que también es enemigo de la seguridad y la convivencia ciudadana. Todas las impresiones de violencia. Hay que acabar el cuento que hay violencia buena y violencia mala, todas las violencias son negativas, todas, las haga quien las haga. Si ustedes hacen violencia pues son negativos; que la guerrilla hace violencia entonces es negativo; que los paramilitares hacen violencia son negativos; que las bandas criminales hacen violencia son negativas; que algunos servidores públicos, civiles o militares o de policía, se meten en actividades ilegales eso es negativo. Eso es violar la Constitución Política nacional. Por lo tanto todas las expresiones de violencia son negativas, como estamos en un debate nacional sobre el tema de la paz, yo sí creo que hay que exigirle a la guerrilla de las FARC, dejen de hablar más, dejen de hablar menos y hagan más hechos de paz. De la guerrilla esperamos más hechos de paz, menos palabras y más hechos de paz. Al final de cuentas el mejor maestro es el ejemplo. Yo creo que la guerrilla estaría enviando mensajes muy positivos en favor incluso del Gobierno Nacional y en la población si tomaran la decisión de respetar el derecho de la población a vivir en paz y en tranquilidad. Si la guerrilla hoy dijera, a partir de hoy vamos a poner en libertad a todos los secuestrados, a partir de hoy vamos

a cesar las minas antipersona, a partir de hoy vamos a cesar el reclutamiento de menores de edad y vamos a facilitar la vinculación de menores de edad en la guerrilla y a partir de hoy vamos a cesar los asesinatos de miles de soldados y policías; los soldados y policías son gente del pueblo y eso tenemos que valorarlo y tenemos que decir que ellos son gente de los sectores populares como muchos guerrilleros. Y por lo tanto qué revolucionario hay en asesinar un soldado o un policía. Esto no tiene nada de revolucionario, menos colocarle una mina antipersonal o secuestrarlo o enjuiciarlo. Es una pelea absurda unos guerrilleros disparando contra unos soldados y policías pobres. Hay que decirles cesen muchachos los ataques contra ellos, cesen los ataques contra la infraestructura económica y social del país, respeten el derecho de la población de vivir en paz y en tranquilidad. Estoy seguro que si la guerrilla le habla más políticamente a la población y menos militarmente la población va a valorar enormemente eso, es un deber que tiene la guerrilla con la población de Colombia.

El Presidente Juan Manuel Santos tiene toda la voluntad política de firmar un acuerdo de paz este mismo año, pero firmar un acuerdo de paz, el Gobierno no puede firmar la paz solo, necesita de la voluntad política de la guerrilla de las FARC y del ELN. Qué bueno sería escuchar a “Timochenco” amenazar menos y comprometerse más con que este mismo año las FARC y el ELN vayan a firmar un acuerdo de paz con el Gobierno.



Juan Carlos Pinzón

Ministro de Defensa

Puedan argumentar, prácticamente nada, para poder pensar que alguien le puede quitar la vida al otro, simplemente porque le parece porque cree que le conviene. No puede ser más eso. Eso tiene que ser un norte de las próximas generaciones y tiene que ser una tremenda convicción cultural basada precisamente en esta historia de violencia, de muertos, de sangre, que de una y otra manera ha vivido el país.

En el entre tanto las Fuerzas Armadas tienen un papel que jugar. Las Fuerzas Armadas tienen un origen en la Constitución. El Ejército como lo conocemos antecede a la República y por lo mismo es el garante de la existencia misma del Estado, de la Nación y protector y garante de los derechos, de los derechos que están en la Constitución, de los derechos en general. Por eso las Fuerzas Armadas (Fuerzas Militares y de Policía) son responsables de hacer todos los esfuerzos para ir cada vez más, generando espacios de paz. También generando espacios que de una y otra manera creen el ambiente apropiado para la prosperidad, para el desarrollo, para el progreso. En ese proceso están, en el deber en aras de la defensa de los derechos de los ciudadanos. Entre tanto a cualquiera de estas amenazas que atenten contra los derechos de los colombianos, no importa su región, no importa su raza, no importa su credo, no importa nada, todos los colombianos en ese sentido somos iguales y como somos iguales, tenemos todas unas Fuerzas Armadas para nuestra defensa y la protección de nuestros derechos.

Hay tres símbolos tal vez que deben reflejar la colombianidad en pleno: la bandera, el

escudo, los símbolos patrios, pero ciertamente las Fuerzas Armadas como garantes de las instituciones, de la libertad y de la democracia, ciertamente las demás instituciones del Estado deben ser de una y otra manera cada vez mejor entendidas por los ciudadanos. De una y otra manera los ciudadanos deben sentir esas instituciones como propias. Ese es el reto que probablemente tenemos en los próximos años para garantizar que nuestro Estado de Derecho, es un Estado fuerte, capaz, pero sobretodo capaz de darle respuesta a la gente. Si el problema es de inversión social, capaz de llegar con inversión social; si el problema es de infraestructura, capaz de hacer la infraestructura necesaria para el progreso; si el problema es de educación, capaz de ofrecer las alternativas de educación; si el tema es salud, precisamente garantizar que la gente tenga el acceso digno a la salud; si el tema es justicia que realmente la gente sienta que aquel que viola la ley, que aquel que se ha ido por fuera de las normas y ha atentado contra los derechos de los ciudadanos, reciba el castigo apropiado. De una u otra manera es así como se espera, como necesitamos que funcione el estado colombiano.

Entrando en la materia que me corresponde les decía que iba hacer un breve recuento de qué ha pasado en materia de seguridad. Frente al terrorismo ustedes quedaron con unos libritos que hemos entregado, donde hay mucha información y mucho detalle, pero en estos años se ha hecho un esfuerzo muy grande para golpear de manera decisiva las estructuras de las FARC y del ELN. Las FARC han perdido 53



jefes de primer nivel incluyendo a su máximo jefe, un alias “Cano”. Al número dos, un alias “Jojoy”. Nunca antes esa organización había recibido los golpes que ha recibido en este tiempo. La desmovilización que salva vidas, que le permite a aquel estar en esas actividades, arrepentirse y en encontrar un nuevo camino, un nuevo destino viene creciendo de nuevo.

Decrecía en el año 2009, 10 11 y 12. En el 2013 creció. En el 2014 está creciendo. Se están de una u otra manera degradando las estructuras de estas organizaciones. En el suroeste colombiano hemos tenido que hacer un esfuerzo de fondo. En el Cauca, en Nariño de manera especial. El país sabe. Los ciudadanos de esta región saben los golpes estratégicos que se les han dado a varios de los cabecillas emblemáticos de esa organización en esta parte del país. Recuerdo un alias “Caliche”, recuerdo un alias “Guillermo Pequeño”, un alias “Mincho”, simplemente para mencionar algunos. Un alias “Cepi”. Varios de estos delincuentes no están más por cuenta del sacrificio y heroísmo. Esos sacrificios de nuestras Fuerzas Militares y de Policía que han golpeado fuertemente las fuentes de financiación del crimen, el narcotráfico, la minería criminal, la extorsión y de una u otra manera es evidente que hay avances contra esa organización. Dice alias “Timochenco”: “Hay que decir que el Plan Estado de Honor es el plan que se ha implementado. Les está dando resultado y los nuestros no se hacen conscientes. No es fanatismo, es realismo”, dice este individuo. Luego dice: “No me preocupa tanto el bajón en la cantidad, sino en la pérdida de los hombres de la experiencia, la fidelidad y el don de mando adquirido en el día a día”.

Reconocimiento a la pérdida de sus jefes, a la pérdida de gente con más experiencia pero al mismo tiempo a la reducción que están sufriendo por cuenta de la presión de nuestras Fuerzas Militares y de Policía. Y cada vez una

mayor coordinación, debo decirlo, con la Fiscalía General de la Nación en ese esfuerzo de judicialización que es tan crítico en el Estado de Derecho. Dice: “si seguimos así el espacio que venimos abriendo en otros escenarios se nos reduce” y luego dice: “han dado muestras de la capacidad de adaptación las Fuerzas Armadas”. Eso es lo que está ocurriendo con esta gente.

Por eso cuando el Presidente de la República decidió entrar en una discusión, en una negociación de paz, lo hace desde una perspectiva del deber que tiene el hombre de estado, el estadista. El jefe del Estado colombiano tiene la obligación y el deber de buscar la paz y para ello cuenta con varias herramientas. Cuenta con las Fuerzas Armadas, cuenta con la política social y la política económica, cuenta con el dialogo social y la aproximación política a los problemas y cuenta con la diplomacia. Pues bien el presidente (Juan Manuel) Santos decidió que así como las Fuerzas Armadas han venido transformando la realidad del país, deberían también seguirlo haciendo en este tiempo dando golpes contundentes como los que he descrito. Pero al mismo tiempo decidió hacer uso de las demás herramientas de las que dispone el Jefe del Estado para tratar de conducir a una nación por el camino de la paz. Y eso es lo que el presidente ha hecho. Ha empleado la herramienta del diálogo político, ha empleado la diplomacia como un mecanismo para reducir las tensiones y generar espacios y ha venido empleando la política económica y social buscando cerrar brechas. Un esfuerzo para reducir la pobreza, un esfuerzo, si se quiere, para avanzar en la reducción de las desigualdades, esa es la perspectiva que tiene este esfuerzo.

En lo que respecta al Ministerio de Defensa, a la Fuerza Pública colombiana, la orden del Presidente nunca ha cambiado y siempre ha sido clara: Las Fuerzas Armadas deben continuar



en sus operaciones ofensivas de manera permanente en todo el territorio nacional contra los grupos terroristas sin descanso. Esa es la mejor garantía que tiene el pueblo colombiano de que esta vez a diferencia de los diálogos de otros tiempos, si tengan la posibilidad de llegar a un destino final. Esa es la gran diferencia. Las Fuerzas Armadas que tenemos en Colombia, constructoras de paz, que hoy ya no solo emplean la fuerza mientras hablamos, las Fuerzas Armadas tienen en este momento 250 proyectos de obras de infraestructura, carreteras, polideportivos en las zonas más alejadas. Comprende a los municipios más pobres, más alejados, más afectados por la violencia en Colombia. Esa es la aproximación que tienen estas instituciones pero al mismo tiempo no han perdido su contundencia, no han perdido su capacidad de actuar. Por el contrario se han venido adaptando en la forma en que los delincuentes de estas organizaciones han venido desarrollando su accionar.

Este es un mensaje claro: la decisión o la aproximación a la paz de Colombia, se hace desde la fortaleza. Las victorias de las Fuerzas Armadas, sus capacidades y desde la firmeza de las políticas que tiene que desempeñar y desarrollar un hombre de estado, el Presidente de la República.

Hay que decir también que se ha decidido enfrentar el crimen organizado con contundencia. Les recuerdo que en el año 2011 una serie de nombres que eran tristemente célebres en esos días (“Cuchillo”, “Loco Barrera”, “Fritanga”, “Los Comba”, “Diego Rastrojo”, “Valenciano”, “Sebastián”) en fin una cantidad de nombres que estaban ahí, eran los jefes de las grandes bandas criminales en Colombia. Hoy ninguno de ellos está: o fue capturado o fue extraditado, o simplemente está bajo tierra. Lo que ha pasado en estos dos años, es que todos los jefes de las

estructuras criminales de orden nacional fueron capturados, fueron perseguidos por la fuerza pública, llevados ante la justicia.

Este es un tema muy importante. Esto tiene un beneficio y tiene un costo y unas consecuencias cuando en cierto sentido se han decapitado estas bandas criminales. Lo que tenemos hoy es una atomización de bandas locales. Es una nueva realidad donde hay bandas locales que de una u otra manera ya no tienen un jefe nacional. Entonces van buscando su propio espacio. Ese es un reto que tenemos. Es mejor este reto que el que teníamos antes de unas bandas que heredaron su papel de los grupos paramilitares; que estos a su vez heredaron su papel de los grandes carteles del narcotráfico y que prácticamente dominaron regiones enteras como tristemente sufrió tanto el departamento del Valle en general, por la violencia y la imposición que estos delincuentes trataron de hacer sobre esta importante región del país.

Estos golpes a las bandas criminales han sido significativos, pero también nos está llevando hacia un nuevo proceso y hacia unas nuevas realidades asociadas a los temas de la delincuencia común. Hemos visto en los últimos años como los temas asociados al hurto, al microtráfico, a la extorsión, en pequeñas cantidades, se han convertido en una nueva realidad, en un día a día, no solo en las grandes ciudades sino en general en la mayor parte de los municipios de Colombia.

Hace unos 3 años atrás, cuando a los colombianos les preguntaban cuáles eran sus problemas de seguridad, los colombianos manifestaban en las diferentes encuestas que su mayor problema era: el terrorismo, la guerrilla, los grupos paramilitares, las bandas criminales. De un año y medio para acá, cuando se hacen esas mismas encuestas lo primero que encontramos



es que ya los colombianos no necesariamente dicen que la seguridad es su primer problema. Figura entre los tres primeros pero típicamente hablan de empleo, típicamente los colombianos hablan de salud, educación y seguidamente de lo que se conoce como seguridad ciudadana. Cuando se le pregunta a los colombianos en el tema de seguridad ciudadana qué es lo que les preocupa los colombianos dicen: hurto, pandillas, extorsión, microtráfico.

Y este tema de guerrilla, bandas criminales y demás empieza a aparecer en lugares cercanos al número diez. Eso hay que mirarlo desde distintas perspectivas, una aproximación es la aproximación positiva que significa que Colombia viene de ser un país donde prácticamente la gente pensaba que iba a caer en manos de los narcotraficantes o de los terroristas y hoy en día los colombianos no solo ya no creen eso sino saben que no va a pasar y en cambio ahora los colombianos les preocupa lo mismo que les preocupa a los ciudadanos de Río de Janeiro, de México, de Monterrey, de Johannesburgo. Esas son las nuevas realidades, esa es una manera interesante de ver como el país ha cambiado y como las preocupaciones de los colombianos van cambiando.

Ahora veamos el lado negativo: esta situación de seguridad ciudadana genera un sentimiento de inseguridad en los colombianos, esta situación ha ido convirtiéndose en una preocupación que le hace pensar a los colombianos que a pesar de que las grandes amenazas ya cada vez son una amenaza menor, aunque ahí siguen. Por eso hay que seguir haciendo el esfuerzo. Pero ya nos son una amenaza en el ciudadano en el día a día. Estos nuevos problemas son un reto que requiere y debe ser atendido. ¿En ese sentido qué hicimos en los últimos años? Tomamos la decisión de fortalecer el sistema de seguridad ciudadana, así como ya lo

habíamos hecho con el tema del gran crimen, fortaleciendo a las Fuerzas Armadas, dotándolas de capacidades, helicópteros, buques, lanchas, etc. Lo seguimos haciendo además. Decidimos que era fundamental dotar a la Fuerza Pública en este caso de capacidades para atender esta nueva realidad y estas preocupaciones por esto en estos dos años y medio viene ocurriendo lo siguiente: la Policía ha tenido el crecimiento más grande en un periodo en su historia. Veinticinco mil policías terminarán al final de este año de ingresar al pie de fuerza de la policía, llegando a las ciudades que tienen los mayores riesgos en seguridad ciudadana. Por ejemplo Cali ha recibido en estos dos años cerca de 1.000 policías más, precisamente por las angustias y los problemas que aquí se han vivido y que aún persisten.

Se ha incrementado el número de motos, vehículos, en cerca de 7.500 en todo el país. Cali, el suroccidente, ha tenido el beneficio de recibir parte de este material. Se han instalado más de 2.000 cámaras de seguridad en el país en los últimos tres años, mejorando la posibilidad de vigilar y mejorar la tecnología. Se han creado nueve policías metropolitanas, pasamos de tener siete policías metropolitanas a 16 policías metropolitanas en este momento, eso como una respuesta a la criminalidad de orden local que es como se debe y se necesita responder. Se creó un plan estratégico de seguridad ciudadana donde ese plan, el Plan Corazón Verde, de una u otra manera lo que hace es focalizarse y especializar las capacidades de la Policía en cierto tipo de delitos, elevando allí la inteligencia, la capacidad de judicialización y en últimas la respuesta directa a cada problema.

El Presidente de la República tomó una decisión muy importante en el tema de seguridad ciudadana que fue promover unas facultades extraordinarias en el Congreso de la



República para poder modernizar y fortalecer la Fiscalía General de la Nación. Ese es un tema estratégico. Al país ingresarán en los próximos 18 meses cerca de 1.000 fiscales adicionales que van a poder atender más denuncias y hacer los procesos judiciales respectivos. Esta es una respuesta fundamental en las nuevas realidades. Ya el empleo de la fuerza masiva no necesariamente es la respuesta frente a ciertos tipos de amenazas. Las mismas amenazas como se han debilitado requieren hoy de una respuesta del Estado de Derecho mismo. Esto es de la mayor importancia. En ese sentido yo puedo decir hoy que de seis meses para acá hemos empezado a notar los efectos positivos de haber implementado estas decisiones. Hay que tener en cuenta cuando uno dice: “voy a instalar unas cámaras”, “voy a activar unos policías” o “voy a comprar unos carros”. Eso no pasa el día que uno lo piensa. Toma a veces meses, años, para que esa idea que se tuvo se convierta en una herramienta que esté en funcionamiento. Poco a poco en los últimos seis meses ha venido llegando ese pie de fuerza, esos equipos, esos sistemas de vigilancia.

Poco a poco esto empieza a ocurrir, incluso la Fiscalía ya empezó en su proceso de judicialización a nombrar nuevos fiscales en ciertas regiones. Esto entonces empieza a generar un efecto a cada acción. Un efecto. De seis meses para acá hemos empezado a ver como las cifras de seguridad ciudadana empiezan a mejorar. Por ejemplo el homicidio en los primeros cuatro meses del año se vio reducido en un 17.4 por ciento. El secuestro extorsivo en un 15.9 por ciento. El hurto a automotores en un 21 por ciento. El hurto a bicicletas en un 17 por ciento. La piratería terrestre en un 10 por ciento. Esto es buena noticia. Pero con los temas de seguridad ocurre igual que con los temas médicos. Usted puede usar la estadística que quiera pero si hay una persona, y seguro

que la hay en este auditorio, que fue víctima de un hecho de violencia, de un hurto, de una situación, pues estas estadísticas le parecen una buena noticia pero en cierto sentido no la conmueven.

Es igual con un problema médico. Se puede ir donde el mejor doctor del mundo, pero si ese doctor no logra arreglar su caso, su opinión sobre esa condición o sobre esa solución no es la mejor. Ese es el reto que uno tiene en materia de seguridad: que cuando ocurre un solo homicidio ese ya es un problema suficientemente grave. Que cuando ocurren unos hurtos o unas situaciones que alteran la tranquilidad de los ciudadanos, eso ya es suficientemente grave y debo decir en este Siglo XXI y en esta segunda década del siglo XXI, la época de las redes sociales. Así se va a nominar seguramente en unos 30, 40, 50 años cuando los historiadores hablen de cuál fue o qué pasó en la segunda década del Siglo XXI sin duda hablarán de las redes sociales como el gran cambio de tendencia en comunicación, entidad social si se quiere.

Pues bien las redes sociales tienen una característica práctica: toda la información está ahí. Todo el mundo es fuente, fuente creíble, porque con un celular puede tomar una foto y enviarla de manera viral a miles, sino millones de personas. Con el delito eso tiene un efecto también en la sensación de seguridad. En la medida en que ocurra un delito. Antes solo se enteraba el afectado y la autoridad competente. De una y otra manera el efecto sería menor. Hoy ese mismo delito se entera el afectado, la autoridad competente, es el que denuncia (que es crítico denunciar sino lo denuncio). Pero más importante aún: esa persona vía chat, vía twitter ya le ha contado a otras y esas les ha contado a otras y sencillamente un crimen que por una vez pasa por la mente de miles, sino millones de personas en un segundo. Contra eso no hay



que luchar, porque la tecnología está aquí para quedarse y está aquí para aprovecharla, les hago esta descripción para hacerla notar como los temas de las percepciones de seguridad social para realidades tecnológicas y prácticas que vive el mundo en cierto sentido pues tiene un efecto adicional.

Cali ha sido una prioridad para nosotros en este tiempo. Aquí hemos tenido múltiples procesos de seguridad, múltiples decisiones y yo debo reconocer de manera especial el trabajo del alcalde (Rodrigo) Guerrero que ha sido un hombre comprometido con los temas de seguridad, que ha invertido en seguridad, no solo los recursos sino su tiempo y su compromiso. Y eso ha venido teniendo un efecto. El homicidio en Cali este año baja el 26 por ciento más que en el país. El hurto de automotores está bajando el 9 por ciento. El hurto a motos el 6 por ciento. En fin hay avances concretos. Esto es insuficiente mientras haya homicidios en la ciudad de Cali o en cualquier ciudad es un problema. Pero quiero tratar algo y lo pongo en la misma línea que usted lo hizo señor Vicepresidente (Angelino Garzón). La lógica del tiempo político hace que quienes ya llevamos cierto tiempo tengamos que imaginarnos que nos queda menos tiempo del que ya hemos estado aquí. Yo llevo 33 meses y un día como Ministro de Defensa. Luego supongo que me quedan menos meses de los que ya he estado. Es lo natural. Por lo mismo hoy puedo decirle a quien reciba esta posta en unos meses o en unos años, que todo este fortalecimiento en seguridad ciudadana, que ya está en su lugar y que vamos a seguir fortaleciendo, de una u otra manera, empieza a dar respuestas concretas en la reducción del delito.

Hago una invitación para que quienes tomen esta responsabilidad en un futuro cercano o en un futuro lejano sigan apostándole a fortalecer las Fuerzas Armadas como una alternativa para

responder a las necesidades de seguridad, porque esto empieza a tener resultados concretos. Quien llegue va a poder decir en un tiempo que de la noche a la mañana lograron cambiar los índices de seguridad. Lo que quiero decirles es que ya está pasando y que en buena hora quien reciba la posta en el momento que lo haga, que lo siga haciendo, porque es lo que necesita el país, eso es fundamental.

Voy a terminar con unas reflexiones sobre este tema de seguridad ciudadana hacia el futuro cercano y hacía los próximos años. Si algo me preocupa a mí hoy, tal vez después de ser una de las personas que más ha recorrido Colombia en estos tres años. No hay departamento que no haya ido, no hay ciudad capital a la que no haya ido y son más de 300 los municipios que he visitado personalmente. Les puedo decir que mi gran preocupación es esta generación. La siguiente generación y tal vez la generación que está más joven que ellos. Si nosotros no garantizamos que los jóvenes tengan una jornada escolar extendida, porque hay cambios sociológicos. Yo miro hoy en esta mesa las ilustres damas que tenemos de la mayor importancia el país. La vida ha cambiado en Colombia. La mujer hoy es parte central de la vida laboral en Colombia, pero esto también ha implicado que en los hogares también están ausentes, en todos los estratos. Llega un joven después de su jornada escolar a las doce del día y lo único que le va a pasar es que queda en manos de la pandilla del barrio donde esté, de las fronteras invisibles que se ejercen y tal vez suceda que sin sus padres, su madre o su padre, sino probablemente es un sinvergüenza que tiene una plata que la luce, que la muestra y que con eso compromete probablemente a otros muchachitos.

Es necesario crear esa jornada escolar. Eso va a costar un dinero, pero creo que es necesario, para que la gente este ocupada en actividades



que valgan la pena. Esté estudiando, esté aprendiendo, que en esas jornadas haya por supuesto oportunidades vocacionales, oportunidades de preparación para el trabajo. Mucho de lo que ocurre también es que tenemos unos jóvenes que eventualmente se educan, pero si no hay una interrelación con el sector privado, con las empresas, con el mismo sector público desde la perspectiva de empleador, son personas que terminan sin la posibilidad de un empleo después.

Tiene que haber esas jornadas vocacionales y de preparación para el trabajo y por supuesto, yo creo un poco en esa perspectiva que tuvieron los griegos hace miles de años, es necesario cultivar la mente, es necesario cultivar el alma y es necesario cultivar el cuerpo. Luego es necesario que en esas jornadas para los jóvenes haya educación para la mente, haya deporte, haya actividades que de una u otra manera engrandezcan la manera de actuar, la salud, la disciplina y por supuesto también, es necesario que haya actividades que estimulen el sentir, la cultura, la música, el arte, en fin. Pero esto no se puede hacer sino hay una decisión definitiva y rápida, no solo del orden nacional: esto sí que es una posibilidad que tienen alcaldes y gobernadores, liderar en sus regiones, liderar en sus ciudades, convocar al resto de la sociedad civil para que se hagan programas como estos y se conviertan en ejemplo. Esa es la única verdadera manera de pensar que si vamos a tener una paz estable de largo plazo, seguro que aquí no vamos a tener FARC y ELN en un tiempo. De esto estoy seguro, por la razón o por la fuerza, o por la suma de las dos. Esa es la realidad. Pero en cambio van a quedar pandillas, bandas, estructuras delincuenciales que la tienen fácil para captar a jóvenes sino se genera este espacio de alternativas, de extensión de la jornada escolar en materia divulgativa, en materia de preparación para el trabajo y en materia de cultivar las artes, la disciplina y el deporte.

La otra observación es que tenemos que seguir fortaleciendo a la Policía y así lo estamos planificando desde el Ministerio de Defensa, en nuestro plan estratégico, que es un plan que mira a 5, 10 y hasta 30 años, para el futuro de nuestras Fuerzas Militares y para el futuro de nuestra Policía. Vemos con claridad que en los próximos años vamos a tener que volver a crecer la Policía en unos 15.000 a 25.000 hombres. Es necesario para que en todos los lugares del país exista el pie de fuerza suficiente que atienda las necesidades de la población. Por otra parte es necesario hacer grandes inversiones en tecnología. Estamos en el Siglo XXI y hoy existen cámaras de seguridad de distinto tipo: hay cámaras de vigilancia, hay cámaras para la noche, hay cámaras que tienen incluso la capacidad de distinguir la fisonomía de una persona o tomar fotos rápidas para distinguir la placa de un vehículo. Esto lo vamos a tener que masificar en el país para poder dar una respuesta más efectiva. Para que además esa tecnología se convierta en material probatorio para la justicia, la posibilidad de judicialización y efectividad en la misma justicia. Eso viene. La idea es incluso es crear varios centros de comando y control, de vigilancia donde llegué toda esta información y se puedan producir respuestas efectivas.

Siguiente capítulo en esto es la justicia. Yo tal vez hoy por funciones pero convicción, soy un amante y respetuoso, si se quiere, de las instituciones y en particular de la institución de la justicia. Por funciones, porque siempre pienso que las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa somos “el brazo armado de la justicia”. Las Fuerzas Armadas no pueden emplearse sino hay unos mecanismos judiciales que permitan de manera directa, definir sobre quién se debe actuar. Está claro por ejemplo: frente al terrorismo se actúa frente a él no porque se llamen de una manera o piensen de otra. Se actúa contra ellos por que están violando el Código Penal en lo que



tiene que ver con narcotráfico, reclutamiento de menores, secuestro, terrorismo, extorsión, etc. Y son los fiscales y los jueces de la República los que lo requieren por esos delitos y en consecuencia las Fuerzas Armadas se emplean para perseguirlos. Esto es importante reiterar, pero por lo mismo, por ser un institucionalista convencido, creo que Colombia necesita instituciones fuertes. Me alegra un evento como este donde están varias instituciones del Estado: la Auditoría, las contralorías, las altas cortes, el ejecutivo. Son las instituciones las que deben resolver los problemas a la gente y darles esperanza, hacia delante, de que sí se puede atender los problemas, de que la burocracia no puede más, que la necesidad del ciudadano. Pero a veces aquí nos gana la burocracia, a veces aquí nos ganan las formas y no el fondo.

Y estamos viendo y debo decirlo: una realidad en donde de cada 100 capturados, cerca de 70 terminan de nuevo en la calle prácticamente a los 2 días. Esto ha venido generando un sentimiento de inseguridad en la ciudadanía, sobre esto hay un debate enorme. Si uno se para desde la perspectiva de jueces y fiscales muchas veces lo que dicen es que los errores de procedimiento y el incumplimiento de los procesos legales apropiados en la judicialización es lo que explica es que muchos de estos capturados y detenidos no puedan luego ser sujetos de decisiones judiciales. Supongamos que eso es cierto. Supongamos que esos 70 de cada 100 que salen, la mitad de ellos están mal procesados; que la mitad de ellos se puede solucionar con un tema de procedimiento, eso significaría que la otra mitad, alrededor de 35, delinquen e igual se van a la calle. Eso en los barrios marginales de nuestras ciudades está generando una gran preocupación, desconfianza en el Estado, sensación de inseguridad, desconfianza en la institución policial, miedo. Me parece que, ahí, en los próximos años tenemos que hacer un

gran esfuerzo de alineación, de modo que exista prácticamente una especie de jurisprudencia única frente al delito que afecta al ciudadano. No podemos seguir en este mundo en donde cada vez hay una interpretación diferente (depende de donde lo lleven). Eso creo que demanda un gran trabajo sin duda con las altas cortes. Sin duda con la rama judicial. Soy el primero que cree que es necesario, así como tal vez fui uno de los principales promotores de fortalecimiento de la Fiscalía porque en mi sentir, por recorrer el país, por ver los problemas de seguridad, considere el tema fundamental. Hoy yo me considero uno de los principales promotores de aumentar la inversión en la justicia; de ampliar su capacidad; de ampliar su capacidad técnica; de ampliar sus números. Pero es necesario tener un plan muy fuerte que genere una alineación en cierto sentido de una doctrina única contra el crimen, contra la inseguridad ciudadana.

Y el último elemento en esta reflexión son las cárceles. Nos faltan 50.000 cupos carcelarios. Hemos venido ya planificando como hacerlos. Esta discusión se ha tenido al interior de consejo de ministros con el liderazgo del Presidente de la República. Es necesario hacer estos cupos carcelarios para poder precisamente, uno: desatrasar ese hacinamiento que se vive hoy y que pone incluso a los jueces de la República en un dilema que no deberían tener, pero lo tienen hoy. Si hay un delito menor (que es menor frente a la normatividad pero es mayor al ciudadano al que se le cometieron, es decir al ciudadano que lo atracaron, que lo extorsionaron por \$ 50.000) es una gran tragedia personal. Pero en la perspectiva del sistema es un delito menor y bien que le toca hacer a esa autoridad judicial preguntarse qué es más importante ¿ese delito menor o que esta persona termine con sus derechos humanos vulnerados en un estado de hacinamiento? Y ante ese dilema se toman las decisiones que se toman. No debería tener



que sufrir ese dilema la autoridad judicial. Deberíamos tener los cupos carcelarios que se requieran. Yo no dudo que hay gente que cree la mejor manera de tener el sistema penitenciario debería ser como un sistema de rehabilitación, creo en eso, sería lo mejor, pero no podemos no actuar.

Normas: el país tiene que pensar en algunos cambios legislativos alrededor de la seguridad ciudadana. Por lo menos debe darse un debate de expertos y de juristas. Tal vez yo que no lo soy y tal vez yo como Ministro de Defensa no soy la mejor persona para esta discusión. Pero si creo que soy la persona para contarles a los expertos que es lo que está pasando en la vida real. Por ejemplo el delito de microextorsión o de pequeña extorsión es un delito en Colombia que afecta el patrimonio económico, no la libertad personal, no la vida. Pero yo les pregunto a quienes han sido extorsionados: un pequeño tendero, una persona que tiene un pequeño comercio en un barrio si es que esa persona paga porque le sobra una plata o porque simplemente está haciendo una contribución. Paga por que le da miedo, paga por que teme que le puedan atentar a su vida o a la de su familia. Pero cuando se captura a ese delincuente, ese delincuente muy fácil termina con una decisión de excarcelación, ese delincuente vuelve al mismo barrio y vuelve curioso, vuelve ofendido porque sabe quién lo denunció y esa persona que denunció tal vez lo que le toca ahora es subir la cuota de lo que paga para compensar un poco el hecho de haber realizado la denuncia.

El uso de los menores en el microtráfico: hay decisiones que yo no pongo en discusión de nuestra Corte Constitucional. La dosis mínima, yo no quiero entrar en ese debate. Lo que quiero decir es que ha tenido ciertas consecuencias en su utilización. El tema de la dosis mínima hoy ha sido utilizado de manera hábil por parte de

los expendedores de drogas y lo han convertido de una u otra en una herramienta que utiliza jovencitos. Los utiliza. Y entonces cuando se les captura a esos jovencitos hay dos respuestas: o tenía una dosis mínima, entonces lo que dicen es para que traen un consumidor, esa es la libertad personal. Magnífico es lo dice nuestra jurisprudencia y se respeta. Pero dos: utilizan de manera deliberada a los jóvenes para hacer entrega o de una u otra manera para hacer la venta de estupefacientes con la certeza de que los jóvenes en Colombia tienen una legislación bastante flexible, bastante laxa si se quiere, entonces se beneficia de manera muy cómoda algún estratega que está usando una red de menores. Eso lo estamos viviendo en el país. Yo no tengo todas las propuestas ni las soluciones. Yo quiero es que en un foro como este, este tipo de debates se den y se den porque resulta que el crimen muta más rápido que el Estado, y al Estado le faltan años para cambiar. Que no nos pase lo que no nos pasó con el terrorismo y el narcotráfico que cuando el país se despertó al final de los años noventa prácticamente los tenía arrodillados. Que no nos vaya a pasar con el delito menor que ya incomoda a los ciudadanos y que requieren respuestas adicionales.

Termino esta intervención haciendo una referencia directa a ustedes jovencitos, representando probablemente a muchos jóvenes colombianos. Hablo como padre de familia, hablo como ciudadano, más que como Ministro. Les digo y les pido que no hagan uso de la violencia en ningún caso, que en la vida si se pueden alcanzar metas, se pueden alcanzar objetivos, nunca gratis, con mucho sacrificio, con mucho esfuerzo pero todo se puede alcanzar, todo es posible, incluso cuando algo no es posible ciertamente solo con el sacrificio de hacerlo se alcanza un mejor estadio, se alcanza una mejor posibilidad. Pero violar la ley no es una alternativa y no la es porque tarde o temprano



todo el que la viola termina sometido a ella. No lo es porque ustedes mismos saben lo que pasa mucho con los jovencitos que ustedes conocen o, conocieron que han estado en la violencia: o están en la cárcel o ya fallecieron. No tiene sentido.

Sus padres que al final de todo es el ser que uno más quiere. Siempre querrá a la familia, la razón de ser de todos. En últimas seguro que se va a sentir más orgullosa de ustedes si ustedes encuentran un camino de esfuerzo y de sacrificio. Nadie le va prometer soluciones automáticas. Nadie le puede decir a uno que tranquilo que si usted hace esto o aquello, va alcanzar un objetivo automático. Nada en la vida pasa así. Todo en la vida es con esfuerzo y sacrificio. Pero yo les hago esa invitación a olvidar cualquier posibilidad de violar la ley, a

no encontrarle justificación a los errores. Eso es muy típico de nuestra vida moderna y nos pasa a todos porque todos somos humanos. Los errores tratamos de justificarlos, tratamos de convertirlos en una razón que no tiene que ver conmigo sino que tiene que ver con el entorno. Pero el error lo cometí yo. Asuma su error, equivocarse es de humanos, pedir perdón también es de humanos y encontrar un camino más racional y más correcto también es de humanos. Esa es la invitación que yo les hago. No a violar la ley en ningún caso. Sí al trabajo, sí al sacrificio, sí a la frustración. Sí porque la vida está llena de frustraciones, pero esas frustraciones endurecen, fortalecen y ayudan a tener un camino. Pero sobre todo lo más importante la conciencia: esa es con la única que uno no puede, con la cara de una madre, la mirada de una madre o la conciencia de uno mismo, siempre piensen en eso.



María Claudia Rojas

Presidenta del Consejo de Estado

Espero no cansarlos porque el tema que a mí me ha correspondido, o que yo he elegido mejor tiene mucho que ver con la parte jurídica del derecho a la seguridad desde sus orígenes, su evolución y la forma como está concebida en nuestra Constitución Política: el derecho a la seguridad personal. Hablar de convivencia pacífica en una ciudad como Cali no es difícil. Yo que soy oriunda de esta ciudad y con orgullo lo reconozco siempre. Pienso que Cali es una ciudad donde no puede haber sino paz, alegría y por supuesto esa convivencia pacífica. Voy a referirme entonces un poco, a la naturaleza del derecho a la seguridad, la forma como ha sido concebida desde sus orígenes, la protección que se puede solicitar, los derechos que implica el derecho a la seguridad tanto a nivel internacional, como en nuestra Constitución Política.

El derecho a la seguridad como tal no está consagrado en la Constitución de 1991. No hay una norma que diga expresamente que tenemos derecho a la seguridad, pero este derecho a la seguridad personal se deriva de otras normas como el derecho a la vida, el derecho a la libertad, como el derecho a no ser detenidos arbitrariamente y muchas otras conectadas directamente. Desde el punto de vista histórico el concepto de seguridad ha venido evolucionando en una forma bastante fuerte. Desde la revolución francesa del año 1789 se empezó a hablar de un derecho a la seguridad y en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, se consagró el derecho a la propiedad, a la seguridad y a la resistencia a la opresión. Después en la Constitución de junio de

1793, estoy hablando de Francia, se estableció expresamente que la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros, para la conservación de su persona, sus derechos y su propiedad. A partir de ese momento se viene presentando una evolución del concepto de seguridad que pasó de la idea de la seguridad personal, la seguridad sobre los bienes, sobre la persona, sobre la propiedad, a un concepto de seguridad pública que toca ya con el elemento de orden público y de conservación de la organización política.

Más recientemente ha evolucionado al concepto de seguridad material, que tiene que ver también con la manutención de las personas, con la forma de sobrevivir.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que surgió después de la II Guerra Mundial como una forma de preservar a la humanidad de todos los atropellos de esta guerra, las atrocidades del Holocausto y del régimen Nazi, en este año surge la declaración de los Derechos Humanos, que consagra también, el derecho a la seguridad. La consagración de los derechos a la vida, a la seguridad y a la libertad, figuraba como el primer medio indispensable para evitar que las injusticias de la II Guerra Mundial se repitieran.

El contenido del derecho a la seguridad personal, su alcance y sus límites, necesariamente se circunscriben al contexto social, económico y político en que está el individuo. La seguridad per se, independientemente, aislada, no es



susceptible de protección, por eso es necesario como lo vamos a ver más adelante, ver en qué circunstancias se encuentra la persona, en qué circunstancias de riesgo, para que las autoridades deban protegerla, para que exista ese derecho de protección.

El derecho constitucional comparado, el derecho a la seguridad ha sido reconocido en varias constituciones. Así por ejemplo en constituciones como la de Austria, Portugal, Turquía, Rumania, España, Reino Unido se consagra el derecho a la seguridad personal. Igualmente en Canadá, Suráfrica, Eslovenia, Uruguay, Finlandia, Brasil, Chile.

El desarrollo jurisprudencial que ha tenido el derecho a la seguridad en algunos de estos países, reafirma que su alcance no se restringe solamente a la libertad. Inicialmente el derecho a la seguridad personal, estaba ligado a la garantía de no ser detenido arbitrariamente, por eso hay una relación muy grande entre el derecho a la seguridad personal y el derecho a la libertad.

Esto, como les señalaba, ha cambiado y ha ido evolucionando. En algunas cortes, el derecho a la seguridad tiene un contexto que va mucho más allá de la protección de la libertad. Por ejemplo, en la Corte Constitucional de Suráfrica, se reconoce el derecho a las mujeres a la seguridad, específicamente, en tanto protección contra la violencia sexual. La Corte afirma que el derecho a la seguridad personal, implica el deber de las autoridades de actuar para proteger a las peticionarias en casos de este tipo de violencia.

¿Cómo está consagrado el derecho a la seguridad en nuestro sistema constitucional Colombiano? Como les señale inicialmente, en la Constitución del 1991 no hay una norma expresa que hable del derecho a la seguridad, pero si hay muchas normas, que hablan por ejemplo, del derecho a la paz. El artículo II de la Constitución establece como uno de los fines del Estado el derecho a

proteger a la persona en su vida, honra, bienes, derechos, creencias y también consagra, como unos de los fines esenciales del Estado, el derecho a la convivencia pacífica, que es precisamente el objeto de este interesante foro en el que nos encontramos.

De la misma forma, en la Constitución Política del año 1991, se consagra en el artículo 93 que establece que: “los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros, que siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. Esto significa, que así no esté consagrado expresamente el derecho a la seguridad, la seguridad como tal es inherente a la naturaleza humana, porque de la seguridad depende la vida, depende la libertad, depende la subsistencia, depende la convivencia, dependen muchísimos otros derechos que sí están consagrados en forma expresa. En nuestra Constitución, la seguridad personal aparece bajo tres acepciones diría yo, o con tres contenidos. En primer lugar, está consagrada como un valor, como una finalidad. Ya les hacía alusión a que el artículo II de la Constitución Política se refiere a la convivencia pacífica. En segundo lugar, el derecho a la seguridad además de ser considerado como un valor, como una finalidad del Estado, puede considerarse como un derecho colectivo.

La Ley 472 de 1998, que se refiere a las acciones populares (ustedes saben que mediante acciones populares se protegen los derechos colectivos) en esta ley se consagra como uno de los derechos colectivos susceptible de ser protegido a través de la acción popular, el derecho a la seguridad. Es entonces una de las formas de concebirse el derecho a la seguridad, como un derecho colectivo, y también se concibe la seguridad como un derecho individual y dentro



de este contexto se puede decir que el derecho a la seguridad personal, es aquel que faculta a las personas para recibir una protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tiene el deber jurídico de tolerar, porque rebasan los niveles soportales de peligro implícitos en la vida de la sociedad.

Es muy importante este concepto de protección. Derecho de protección. Cuando una persona está sometida a un riesgo excepcional, ya lo vamos a ver más adelante, como la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional ha brindado esta protección en casos de personas que están colocadas en situación de riesgo excepcional y vamos a ver cuáles son las clases de riesgo.

La comunidad personal entonces, también se constituye en un derecho fundamental que debe ser protegido por los jueces y por las autoridades. El derecho a la seguridad personal, tiene un reconocimiento internacional en unos documentos suscritos por Colombia, de obligatorio cumplimiento. Hay tres instrumentos internacionales vinculantes para Colombia, que incluyen el derecho a la seguridad personal como una garantía fundamental. En primer lugar está la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, a la que hice alusión y que surgió después de la II Guerra Mundial. Este documento (Declaración Universal de los Derechos Humanos) establece en su artículo III, que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

El segundo instrumento internacional es la Convención Americana de Derechos Humanos, el pacto de San José de Costa Rica que establece en su artículo VII, que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Y el tercer instrumento es el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone del artículo IX, que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. La existencia de estos compromisos internacionales para el Estado, hace también que exista la obligación, el deber por parte de las autoridades de proteger a las personas que están en riesgo especial. Inicialmente como les decía, el alcance del derecho de la seguridad personal, estaba restringido a la libertad en los casos en que la persona era privada de ella en forma arbitraria.

La Corte Europea de Derechos Humanos interpretó el alcance de la seguridad fundamentalmente desde el punto de vista de la libertad, de la detención arbitraria, de la libertad. Pero esto también ha evolucionado, hoy en día la seguridad se reconoce en otros instrumentos internacionales y no solamente desde la perspectiva de la detención arbitraria. Así por ejemplo, en la resolución sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998, se exhortó a los estados a que aseguren, que ninguna persona dentro de su jurisdicción sea privada de sus derechos a la vida, a la libertad o a la seguridad por motivos de su religión o de sus creencias. También la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, establece que los estados parte deben eliminar todo tipo de discriminación con base en la raza, para garantizar entre otros el derecho a la seguridad personal y la protección por parte del estado contra la violencia o el daño corporal, sea que estos provengan de las autoridades, de otros individuos o grupos.

Se concluye entonces, en que el derecho a la seguridad ha sido reconocido en forma amplia tanto por el derecho internacional como por nuestro derecho interno. Entre las normas



constitucionales que podemos encontrar relacionadas con el derecho a la seguridad, está en primer lugar el artículo II al que hice referencia, que establece la obligación de las autoridades de brindar protección a las personas, a su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades. Igualmente los artículos XI y XII de la Constitución que consagran el derecho a la vida, el derecho a no ser detenido en forma arbitraria, son unas formas de garantizar el derecho a la seguridad personal. La jurisprudencia nacional del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha reconocido en forma expresa, el derecho que tenemos a la seguridad personal. En el Consejo de Estado, máximo tribunal de lo contencioso administrativo, se ha reconocido este derecho a la seguridad, incluso desde antes de la Constitución del 1991, en razón a que la constitución anterior, la Constitución del 1886, también se refería al derecho a la seguridad.

Pero fundamentalmente, el derecho a la seguridad personal ha sido reconocido en el Consejo de Estado en primer lugar por la Sección Tercera, al reconocer la responsabilidad estatal por fallas en la seguridad personal, que se han denominado “las fallas del servicio”. Normalmente esta seguridad personal se reconoce, por los daños antijurídicos sufridos por una persona debido a condiciones de inseguridad. No obstante, la Corte Constitucional en una sentencia del año 2011, con ponencia del Doctor Rodrigo Escobar Gil, explicaba que la reparación del daño antijurídico causado por el Estado, es de naturaleza secundaria, porque se deriva de una obligación primaria, de una obligación principal, que es la de prevenir el riesgo de que el daño se materialice.

El Consejo de Estado ha declarado en múltiples oportunidades, la responsabilidad del Estado por los daños causados a la persona, como consecuencia de la materialización de ciertos

riesgos para su seguridad personal; y esto lo ha hecho en dos circunstancias. En primer lugar, cuando se presenta una falla en el servicio de seguridad, falla del servicio estatal. Por ejemplo, se profirieron muchas condenas por el caso de la bomba del edificio del DAS, ya que se consideró que hubo una falla en el servicio, porque a pesar de las amenazas que existían no se mantuvo, no se dio la seguridad que debió darse a las personas, y, también por supuesto a los bienes, y esto generó una falla en el servicio que debió ser resarcida mediante el reconocimiento de una responsabilidad estatal.

También se reconoce esta responsabilidad en el caso de un riesgo especial de carácter extraordinario al que puede estar sometida una persona. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha hecho entonces ese reconocimiento, a lo largo de su jurisprudencia en materia de responsabilidad por falla del Estado. Pero también en el Consejo de Estado, se ha reconocido por medio de tutela. O sea protegido por medio de tutela, el riesgo en que pueden estar algunas personas en materia de seguridad. Así por ejemplo, en una sentencia de tutela del año 2012, con ponencia de la doctora Berta Lucía Ramírez, se protege en los casos de presunción de riesgo; más adelante vamos a ver que la Corte Constitucional ha dividido los riesgos, desde el riesgo mínimo, hasta el riesgo extremo, y ha establecido casos en los que se presume que la persona está en riesgo. Por ejemplo, en el caso de población desplazada. Cuando una persona demuestra que pertenece a población desplazada, el riesgo se presume, y esto hace que él vaya a ser objeto de protección especial de la autoridad, sin necesidad incluso de llegar a probar el estado de riesgo.

En estos casos de presunción de riesgo, se amerita la protección inmediata de la tutela. Por ejemplo, en el caso de traslado geográfico con



reiteración de amenaza, personas como les decía que han tenido que desplazarse de su medio ordinario y normal por amenazas. Se debe entonces solicitar la protección de las autoridades y las autoridades tienen el deber de proteger, en ese caso de riesgo especial. Igualmente en los casos de atentados terroristas que han ocurrido como consecuencia de la falla en los servicios estatales de seguridad el Consejo de Estado, en múltiples oportunidades, se ha pronunciado ante solicitudes de reparación, interpuestas como les decía hace un momento, por las víctimas del atentado dinamitero en contra del edificio Departamento Administrativo de seguridad DAS. Se demostró claramente en este caso, que el personal encargado de proteger la sede de esta entidad pública, no había dado cumplimiento a las instrucciones precisas de seguridad que habían sido impartidas por la dirección, y en las que se aludía a la probabilidad de que se llevara a cabo un acto de tal naturaleza. En este caso, fue reconocida las responsabilidades del Estado. En virtud de los principios de igualdad, ante las cargas públicas, las personas tienen derecho a no verse expuestas a un riesgo superior al que normalmente nos corresponde por el hecho de vivir en comunidad. Hay un riesgo normal que tenemos todos, un riesgo ordinario, por el solo hecho de una convivencia o de estar en una sociedad con intereses contrapuestos; pero lo que se protege es el riesgo excepcional, el riesgo que supera ese nivel ordinario contra la vida o la integridad, ese riesgo que va más allá del riesgo ordinario que conlleva la vida en la sociedad. Este derecho de las personas corresponde a una obligación primaria del Estado que constituye la responsabilidad administrativa.

Por su parte la Corte Constitucional en dos sentencias emblemáticas diría yo, en materia del tema de seguridad personal, la sentencia T709 de 2003, proferida por el Magistrado Doctor Manuel José Cepeda, y la sentencia 059 del año

2012 del Doctor Humberto Sierra Porto, hace unos planteamientos muy profundos en materia del derecho a la seguridad y en materia del nivel de riesgo que debe ser amparado por las autoridades.

La Corte Constitucional en sentencias a las que les he hecho referencia protege, por ejemplo, a ciudadanos que estaban cerca de estaciones de Policía. Pero los protege de manera distinta. Hubo dos solicitudes de tutela por la ubicación de las estaciones de Policía cerca: en un caso a un Jardín Infantil en la Calera en Bogotá (cerca de Bogotá) y en otro caso porque la estación de Policía estaba ubicada muy cerca de la población, en el municipio de Algeciras (Huila). La Corte Constitucional luego de evaluar el nivel de riesgo en ambos casos y de considerar principios como el de la solidaridad, el principio de igualdad ante las cargas públicas, le da una solución distinta y consagra que por ejemplo, en el caso de la estación de Policía ubicada cerca de un jardín infantil, en el caso de la Calera, debe brindarse la protección y debe pedirse que la estación de Policía no esté tan cerca de los niños porque puede constituirse en un factor de riesgo, con un eventual ataque de la guerrilla. En este caso pide que se desplace la estación de Policía.

Pero en el caso del municipio de Algeciras, se da una solución distinta. La Corte decide que los niños que asisten al jardín infantil de la Calera, cercana a la estación, no tienen por qué asumir la carga desproporcionada del riesgo generado por la presencia de la Policía cercana a esa escuela. Sin embargo en el caso de Algeciras, por no existir sujetos vulnerables en la vecindad, se estableció que no existía ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas, menos cuando el traslado de la estación de Policía si podía constituir un obstáculo para la prestación oportuna del servicio de Policía.



Se hace entonces una evaluación y cada caso concreto del riesgo frente al derecho a la seguridad que se debe garantizar a las personas. Pero el derecho a la seguridad personal también tiene unos límites. Todas las personas tenemos el derecho, frente a ciertos riesgos para la vida e integración personal a ser protegidos. Sin embargo no es cualquier riesgo el que deba ser protegido, el riesgo como les he dicho tiene que ser un riesgo extraordinario, un riesgo que exceda el límite ordinario al que puede estar sometido cualquier persona.

La jurisprudencia de la Corte ha señalado, en la sentencia T059 de 2012, cuál es el tipo de riesgo que está protegido en materia de derecho en la seguridad personal. El riesgo extraordinario que se protege, debe ser específico, individualizable, no puede tratarse de un riesgo genérico, debe ser un riesgo concreto. Es decir debe estar en acciones o hechos manifiestos y no en meras suposiciones de que va a ser atacado. Debe ser presente, no remoto ni eventual. Debe ser un riesgo importante, es decir, que amenace los bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto. No puede tratarse de un riesgo menor, debe ser un riesgo serio, debe ser un riesgo claro, debe ser un riesgo excepcional. Excepcional frente al riesgo ordinario en que nos encontramos todos en la vida en sociedad. Pero además y además de estas características, el riesgo es grave e inminente. Es decir, no se puede aplazar, no hay una situación en que se pueda postergar la protección, y si está dirigida contra la vida e integridad de la persona se trata de un riesgo extremo, que por supuesto debe estar sometido a protección.

Dentro de estos individuos sujetos a riesgo, la Corte Constitucional ha delimitado una categoría de personas que merecen esta protección especial. Por ejemplo, el caso de los miembros de partidos políticos que por su orientación o

programa son objeto de actos violentos. En sentencia 439 del 1992, la Corte Constitucional se refirió a una tutela interpuesta por un miembro del Partido Comunista y de la Unión Patriótica que fue víctima de ataques contra su vida por parte de organismos de seguridad del Estado. En esa sentencia la Corte afirmó, que cuando se presenten situaciones de conflicto armado entre la fuerza pública y los grupos armados que están por fuera de la legalidad, el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones con miras a preservar el equilibrio político y social mediante la protección eficaz a los grupos partidos o movimientos minoritarios.

Otro grupo de especial protección es el de los testigos en casos de homicidio relacionados con alteraciones del orden público. En sentencia T532 de 1995 la Corte señaló que la cooperación del informante o declarante puede en efecto poner en serio peligro su vida, su integridad personal y la de su familia, por lo tanto debe ser objeto de especial protección por parte de las autoridades. Otro grupo de especial protección, es el de los defensores de Derechos Humanos cuya protección en Colombia configura un Estado de cosas inconstitucionales señala la Corte. Así en sentencia T590 de 1998, la Corte protegió a un miembro de un grupo de defensa de Derechos Humanos que estaba recluido en la Cárcel Modelo, y que estaba en el pabellón de máxima seguridad compartiendo con personas con quienes él, o, respecto a las cuales el antes había estado, digamos en oposición. En este fallo, la Corte le dio una protección especial a este defensor de los Derechos Humanos. También otro grupo, que merece especial protección, es el de los reinsertados de grupos alzados en armas. La Corte en la sentencia que les enuncie anteriormente, la T719 de 2003, le dio una especial protección a la familia de un reinsertado del Frente 47 de las FARC, persona que se



reinsertó a la vida civil y que fue amenazada de muerte y fue asesinada. Su esposa y su hijo menor de edad recurrieron a la tutela, buscando la protección a su seguridad personal. En este fallo la Corte al proteger el derecho a la vida y a la integridad, plasmó las directrices del derecho a la seguridad personal, muchas de las cuales les estoy mencionando aquí.

Las comunidades de paz, como por ejemplo las comunidades de paz de San José de Apartado, también son sujetas especiales de protección en su derecho a la seguridad personal y así lo ha establecido la Corte en la sentencia T327 de 2004.

Son entonces varios de los grupos que por su especial situación requieren la protección especial de las autoridades en su seguridad personal. La Corte ha establecido también distintos niveles de riesgo: un nivel de riesgo mínimo que lo ha precisado como el riesgo que tenemos todas las personas por el solo hecho de nacer. Un riesgo ordinario: que es el que se nos da por el hecho de vivir en sociedad. Un riesgo extraordinario: que se presenta cuando la persona, cuando es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares frente a derechos fundamentales amenazados. Este riesgo extraordinario, era el que les hacía referencia anteriormente, que debe ser concreto, importante, actual, excepcional, desproporcionado.

Y finalmente el riesgo extremo (que es el caso de riesgo más alto) en el cual está comprometido en forma seria el derecho a la vida, la integridad y por supuesto el derecho a la seguridad personal. Estos parámetros jurisprudenciales están plasmados también en un decreto que es el Decreto 4912 de 2011, por el cual se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la

seguridad de personas, grupos y comunidades. En este decreto se establecen los procedimientos para buscar la protección de las personas, y se establece la presunción de riesgo para el caso de la población desplazada incluida las víctimas de que trata la ley 1448 de 2011. En el caso de la población desplazada se presume el riesgo, no hay que probarlo, y es necesario entonces, que las autoridades protejan de manera inmediata a estas personas.

Pero yo no quiero terminar este tema de la seguridad personal sin dejar en claro, que el tema de la seguridad personal toca directamente con el tema de la justicia, de alguna forma lo esbozó el Señor Ministro de Defensa (Juan Carlos Pinzón) cuando habló de la relación tan estrecha entre las autoridades militares, que por supuesto son las que tienen que preservar la seguridad de las personas y las autoridades judiciales. Si no hay justicia, no es posible garantizar los derechos, no es posible la protección inmediata que se necesita en muchos casos. Por ejemplo, cuando se busca a través de la acción de tutela la protección de derechos fundamentales como la vida, como la integridad personal, como la seguridad, como la libertad. Y es aquí donde todos los que administramos justicia sentimos un inmenso compromiso con todos ustedes, con los habitantes de nuestro país.

Estamos comprometidos, no solamente desde las altas cortes sino, estoy segura, desde todos los rincones de la patria, la justicia está comprometida con la administración oportuna. Queremos, somos los más interesados, en que todos los habitantes del país tengan una justicia oportuna, una justicia creíble, una justicia confiable. Hoy en día se habla de proyectos de reforma a la administración de justicia, y yo he venido diciendo que cualquier proyecto de reforma a la administración de justicia tiene que partir de un compromiso ético, de todos y cada



uno de los jueces del país. Todas las personas que administramos justicia tenemos que estar comprometidas con un comportamiento ético.

Lo segundo, que por supuesto aqueja a la administración de justicia es el gran problema de la congestión. Pero en el problema de la congestión no es posible hacer una propuesta de reforma de administración a la justicia si no se hace un diagnóstico serio, que permita ver realmente cuántos procesos hay por fallar. Y cuánto es el tiempo real que se gasta un juez en decidirlos. De otra manera todas las reformas son reformas cosméticas que no van a atacar lo que realmente necesita el ciudadano, el ciudadano necesita una justicia transparente, oportuna y eficaz. También en este tema de la administración de justicia es importante hablar dos minutos, de un mecanismo que tal vez no es muy conocido todavía contenido en el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo. Y es un mecanismo de extensión de jurisprudencia. Es importante que todos ustedes sepan que tienen a su alcance un mecanismo que les permite la aplicación extensiva de la jurisprudencia. Si están ustedes ubicados en la misma situación de hecho y de derecho sin tener que acudir a los jueces.

Esta forma de administrar justicia también descongestionaría a todas las autoridades judiciales. ¿Cómo opera? El nuevo código establece que si yo estoy en la misma situación

que un compañero al que ya le fallaron una demanda y yo tengo la misma situación de hecho y de derecho, yo puedo pedirle a la autoridad que me haga extensiva a mi esa jurisprudencia, jurisprudencia que tiene que ser de una invitación. Quiere decir de aquellas sentencias donde ya se han unificado criterios y el Consejo de Estado ya ha definido de manera clara y uniforme como su nombre lo dice, un tema. No tiene sentido que se estén presentando 100, 200, 500, 1.000 acciones por el mismo tema para personas ubicadas dentro de los mismo supuestos. Y en esto necesitamos la colaboración de las autoridades para que se haga efectivo este mecanismo y las personas puedan tener derecho a que se les garanticen sus derechos. Perdónenme la repetición: a que se les reconozca realmente su situación y no tenga que acudir de nuevo a todos los jueces de la República buscado lo mismo que ya está en otras sentencias.

Yo confío en que ustedes jóvenes que son el futuro de Colombia, que nos acompañan en esta jornada de seguridad ciudadana y convivencia pacífica, yo sé que ustedes van a hacer honor a lo que es ser Caleño, a los que es ser Colombiano, y a lo que es realmente querer este país para que entre todos lo saquemos adelante. Para que la paz y la convivencia sean realmente el denominador que nos acompañe en los próximos años.



Margarita Cabello Blanco

Magistrada Corte Suprema de Justicia

El tema al cual me refiero en este evento, se refiere a la violencia intrafamiliar desde el punto de vista personal y desde el punto de vista jurídico. Trataré en aras de cumplir el tiempo de dividir de esa manera la conferencia, y ver lo que es la violencia en general y a qué se refiere y a qué se refieren las normas cuando hablan de violencia familiar, intrafamiliar y doméstica y terminando decir rápidamente cómo está nuestro país en este momento, cómo está el momento jurídico en Colombia y qué entidades se encargan hoy en día en nuestro país de recibir, tramitar y ejecutar las medidas correspondientes y relativas a la violencia intrafamiliar.

Lo primero que quiero es leerles unas noticias que no tienen más de un año y que son mínimas a la totalidad de las que hay referentes al tema. Por decirles algo respecto de la violencia a la mujer. Todos recuerdan a la señora Rosa Elvira Cely. De pronto por el nombre no, pero sí porque fue alguien violentada por su compañero de estudios en el Parque Nacional de Bogotá con una violencia sexual aterradora para todo el país. No sé si recuerdan el nombre de Erika Cecilia Yeneris Gutiérrez esposa del coronel de la policía Joaquín Aldana, comandante operativo del Tolima, a quien encontraron despedazada. En una bolsa negra su cabeza. Y en otras bolsas el resto. Muerta para que luego confesara su esposo, quien se entregó, porque la había asesinado.

Tampoco sé si recuerdan el nombre de Alejandra Díaz Lezama, quien fue asesinada en su casa inicialmente en Bogotá bajo la presunta idea que

había sido asesinada para robarle y asaltarle su apartamento, pero luego fue determinado que había sido mandada a asesinar. Contratados tres sicarios para asesinarla por parte de su esposo un exconcejal de la ciudad de Bogotá. O se acuerdan de aquel crimen tremendo que ocurrió en mi ciudad (Barranquilla), con dolor para todos los coterráneos, de una niña trabajadora llamada Clarena Acosta quien luego de vivir casi quince años de angustia, al lado de un marido celoso y opresor, la asesinó en el mes de diciembre, en presencia de sus hijos por considerar que no le hacía caso ni le cumplía las exigencias que él quería. Un gran empresario de Barranquilla que hoy paga 31 años de cárcel, cuyo nombre me atrevo a decirlo, es el señor Samuel Viñas, noticia que recorrió el país el año inmediatamente anterior.

O no sé si recuerdan la noticia de Vivian Paola Urrego, su esposo le profirió 28 puñaladas. El ataque se realizó en Bogotá en un centro comercial, por cuanto ella por ser víctima de permanentes maltratos, lo había abandonado con su bebe de 8 meses. Se le estaba escondiendo por temor a su vida y así podría decir muchas más. En los periódicos El Pilón de Valledupar se anunció hace poco que la Fiscalía investiga a un concejal por violencia intrafamiliar. En El Tiempo de Bogotá, se anunció que en la cárcel está otro concejal de Armero Guayabal, por golpear a su esposa. En El Heraldo de Barranquilla se anunció con bombos y platillos que hombre agrede con un palo a su esposa en la Guajira. “Capturan en Yumbo -decía El Tiempo hace poco- a un hombre que maltrató y tuvo retenida



y secuestrada a su expareja”. Mujer fue lanzada de un tercer piso por su pareja por problemas de violencia intrafamiliar. Mujer asesinada delante de sus tres hijos por su compañero sentimental, quien llevaba dos semanas escondida para evitar ser golpeada nuevamente por su pareja. Condenado por golpear a su esposa delante de sus hijos durante dos años de cárcel y últimamente una noticia cercana: exfutbolista de Santa Marta Jorge Bolaños, capturado por violencia intrafamiliar. Salió también en las noticias una enfermera joven maltratando con violencia intrafamiliar de tipo sexual a un menor, de dos años de edad, a quien cuidaba. Noticias por las cuales medios están dando mucha participación, ayudando de esta manera a solucionar un grave problema que estamos viviendo en nuestro país. Grave problema fundamentado además en una razón social que no coincide con la preocupación permanente del Estado, de la sociedad y de la familia de que cese todo acto de violencia contra las mujeres, contra los niños, las niñas y los adolescentes. A más de haber sido considerada este tipo de violencias desde hace muchísimos años como afectación a los derechos fundamentales y a los derechos humanos de los ciudadanos.

No obstante, todas estas declaraciones de principios de los tratados internacionales involucrados en nuestras normas nacionales, siguen cada vez más con preocupación la presencia de la violencia intrafamiliar y de la violencia doméstica dentro de nuestro país. Eso nos lleva a pensar que la violencia se está convirtiendo desde finales del siglo XX y en todo este siglo XXI que va andando, en una preocupación del Estado, y no sólo del de nuestro sino de todos, hasta tal punto que se está considerando la violencia como un fenómeno biosocial, que se ha alcanzado a llamar como una epidemia social o una enfermedad que ha adquirido caracteres hoy en día de cronicidad,

no importa cuál sea la razón o el origen de la misma que es otra discusión científica respecto a si es un tema de carácter biológico o es un tema de carácter social.

La violencia para definirla de un punto de vista y ponerla desde el punto de vista del agresor, se puede definir como uso de la fuerza abierta u oculta con el fin de obtener de un individuo o de un grupo de individuos algo que ellos no quieren consentir libremente. La violencia es algo entonces que puede evitarse, es evitable, pero obstaculiza la autorrealización humana. Desde el punto de vista del conglomerado social, la violencia puede entenderse como el fracaso en el proceso de socialización entendiendo todos, que el proceso de socialización es un aprendizaje de pautas, que nos permite una adecuada y gratificante convivencia social; pautas que se dan desde muchos puntos de vista, pero que la primera pauta que se tiene que tener para determinar el proceso de socialización y el aprendizaje de convivencia gratificante es la pauta que da la familia como célula esencial de la sociedad.

Cuando esos actos de violencia generales se producen en el seno de la familia, es cuando a nivel colombiano se habla de violencia doméstica, de violencia intrafamiliar o también de violencia familiar. Todos estos nombres aluden al tema de afectación física o psicológica a algún miembro de la familia. Y no pensemos que cuando hablamos de miembro de la familia, nos referimos solamente a los miembros desde el punto de vista de relaciones filiales. El concepto de familia para efectos de regulación normativa de violencia intrafamiliar implica a todos los miembros que viven o que hacen parte de un hogar doméstico; por lo tanto los no familiares que hacen parte de un hogar doméstico también entrarían dentro de la posibilidad de afectación o desprotección bajo el concepto de violencia intrafamiliar. Pero este



tipo de violencias domésticas, que en principio piensa uno que son para resolver hacia dentro, dentro de la propia familia, no puede mirarse de esa forma por cuanto al Estado le toca, le corresponde, tiene el deber de ejercer una actitud proactiva e interesarse de una manera fuerte y directa, para solucionar y eliminar esos efectos al interior de la familia, de la violencia, o del maltrato o de agresión por cuanto que de una u otra forma se van a reflejar hacia la sociedad. Porque este tipo de participantes o miembros de la familia, sea agresor o sea la víctima, de una u otra manera hacen parte también del conglomerado social y van a llevar allá en el momento de relacionarse, esos elementos característicos, intrínsecos a su naturaleza, de violencia y los van a llevar y a exteriorizar hacia la sociedad como la afectación al Estado como ente nacional y ente de protección a todo el conglomerado. Indudablemente la violencia familiar, es un modo patológico de comunicación humana, es un modo patológico de comunicación que se instala en la familia, familia que pensada desde el punto de vista de sistema indudablemente no está funcionando adecuadamente si dentro de su grupo hay un tema de violencia.

En las familias que no están sistemáticamente o no tienen un sistema de organización estable, sin violencia, en la comunicación entre ellos se hace mediante el rechazo y la descalificación, aún desde el punto de vista de la desconfirmación para aquel sujeto invisible que no alcanza a tener la fuerza para defenderse, comportamientos que vislumbrados desde los grupos familiares, implican catalogarlos como familias crónicas en el manejo de la violencia y objeto de análisis y estudio y lógicamente de protección para sus miembros.

Dice el profesor Jorge Barundy, él tiene un libro que se llama *El dolor invisible de la infancia*, es

un autor español que escribe mucho sobre el tema y quise traerles un pequeño párrafo de esa muy buena obra respecto al tema de la violencia y porque se da la violencia en nuestros países, dice así el autor: “las tensiones internas y externas que amenacen el bienestar de la familia generan situaciones de estrés, cuando los mecanismos naturales de control fallan, mecanismos naturales como serían soluciones directas del problema o búsqueda de apoyo en el tejido social, se desencadena la reacción agresiva como una manera de calmar la emoción de la crisis, en la familia que no posee medios para resolver directamente estos problemas, o para buscar apoyo en el tejido social. Y la reacción agresiva es un mecanismo permanente. Estas últimas son las familias crónicamente violentas o abusivas denominadas también ya por estudiosos, como familias transgeneracionalmente patológicas, hacia las cuales debe dirigir el Estado su atención especial, no sólo como defensa a la víctima, sino como protección a sus miembros para sacarlos de ese círculo vicioso de la violencia”.

¿Qué ocurre entonces con los estados, y con el nuestro por lo tanto? Que cuando el Estado encuentra con preocupación que debe buscar mecanismos de control y ayuda a los problemas de violencia intrafamiliar, por ser ellos lógicamente un problema de salud pública por un lado y de protección institucional por la otra, tiene que romper y le ha tocado entrar a romper un gran paradigma de profundo raigambre social, como es cambiar ese imaginario social respecto de que la familia es un grupo privado, dentro del cual el estado no puede ingresar.

Es quitar el paradigma en el imaginario de que la familia ya no es un reducto cerrado e impenetrable, sino que se hace necesario hoy en día entrometerse dentro de esa familia, hacer una intromisión de lo público en lo privado. No ha sido fácil ese manejo y es el mayor problema que



han encontrado las autoridades para solucionar algunos de los tantos factores exógenos que originan los casos de violencia intrafamiliar. Factores como la integración de la mujer en la vida laboral. La consideración hoy a partir de la carta del 91 con mucha mayor trascendencia de que los niños son sujetos de derecho, de que la familia es la base de la sociedad y de que el Estado y la sociedad tienen el deber de proteger a la familia y su integridad. Esos factores han ayudado a no dudar y contribuyen al reconocimiento de la violencia como un tema social y a la posibilidad hoy ya entendida, de que el Estado tiene que entrar a los hogares, romper las paredes del hogar y entrar a apoyar tanto a la víctima como al agresor para sacarlo del rol vicioso de la violencia y solucionar de esta manera los grandes problemas del Estado y de la sociedad.

Palabras más palabras menos es decir que le corresponde al Estado un cuidar desde afuera lo que está ocurriendo adentro o lo que está ocurriendo allá adentro, siempre y cuando ese adentro traspase el límite permitido; si no se traspasa el límite permitido de lo privado, el Estado no debe entrar. Entonces en mi época y en mi ciudad de la costa se decía: “regla general en problemas de marido y mujer nadie se debe meter”, y bajo esa filosofía nunca se solucionaban los conflictos. Hoy en día el Estado rompe ese paradigma y dice mientras el problema sea de carácter interno, privado y de respeto a la dignidad propia del grupo familiar, el Estado no entra, pero si hay problema de afectación o de violencia intrafamiliar le corresponde al Estado, en su deber de protección social y en su deber de protección a la familia, de acuerdo con el artículo 42 de la carta política, ingresar en el adentro sólo para organizar la parte de afectación. Repito no sólo para la víctima sino también para el agresor que necesita no dudarle de acuerdo con la concepción del problema de

salud y de cronicidad patológica, entrar a apoyar como Estado protector en ese sentido de apoyar a la familia a fin de que se solucione el problema. No puede entonces el Estado olvidarse de que es garante del respeto de la vida privada y de la vida familiar, por tanto su intervención será legítima sólo cuando deba responder su intromisión, repito, a la necesidad social de proteger la salud física y psicológica de los integrantes del grupo familiar. Y podríamos preguntarnos un segundo punto: ¿cuáles son las violencias intrafamiliares que más observamos día a día? Y yo podría en aras del tiempo resumirlas en tres: violencia hacia los menores o lo que llamamos maltrato infantil, violencia entre la pareja con una incidencia altísima hoy en día de violencia hacia la mujer, y violencia hacia los ancianos. Hay muchas más, pero repito en aras del tiempo serían las tres clases de violencia que más se muestran dentro de los hogares colombianos.

¿Por qué violencia infantil? Nace de un elemento fundamental que es el poder de autoridad que tienen los padres. Los padres tienen sobre los hijos menores, ese poder que les otorga la autoridad y son los encargados de su formación y sus creencias y en sus conductas familiares. El problema está cuando se ejerce ese poder de una manera más allá del límite permitido y terminan formando futuros adultos crónicamente violentos; familias violentas criadas de forma violenta han sido a su vez, lo dicen todos los estudios, víctimas de violencia.

Es necesario que los niños sean tratados con los límites propios de la Carta Política para evitar que el ciclo continúe. La violencia no sólo es física en los menores, la violencia es también psicológica cuando el niño es agredido a través de palabras que lo humillan, cuando es denigrado, cuando es rechazado o cuando lo crían en un ambiente caracterizado por gestos incidentes de desagravio, de desprecio y de



maltrato, de confusión y de aislamiento. Esos menores criados así necesitan la protección del Estado mediante atención en salud para evitar que el ciclo continúe y terminar de esa manera ese vicioso círculo que no va a terminar si no se hace de esa manera. Y cuándo ocurre la violencia entre las parejas, debo decirlo y no lo digo por mi condición de mujer, pero así es, en virtud de los rezagos de una educación patriarcal en nuestros países y la violencia en la pareja es más hacia la mujer que hacia el hombre, lo cual no quiere decir que no se pueda dar de la otra forma, pero es propio del origen patriarcal de nuestra cultura que ha venido cambiando, repito, a raíz del cambio de roles, pero no ha venido cambiando desde el punto de vista mental para entender que al entrar las mujeres al rol laboral y al entrar las parejas a la concepción de igualdad de acuerdo a la carta política, cambia la concepción de obediencia y de disciplina que en anteriormente se exigía a la mujer respecto del marido.

Y esto trae un cambio de expectativa y un cambio de situación. El origen en razón de no poder lograr ya el dominio y el obediencia y la disciplina del marido a la mujer, la necesidad de una reacción violenta para tratar de obtener de esta manera, el consentimiento no obtenido de una manera sin violencia y sin ejercicio de la violencia. De hecho se dice, dicen los autores, que la violencia entre parejas se desenvuelve generalmente en un ciclo de tres fases en donde está el problema inserto de violencia.

Una primera fase denominada etapa de acumulación de tensión, se presentan entre las parejas pequeños roces permanentes, quejas entre unos y otros, ansiedad y hostilidad. Hombre y mujer, hoy en día parejas del mismo sexo, hombre y hombre, mujer y mujer, todo esto va para ellos también, empiezan a observarse mutuamente, miran la tensión del uno miran la

reacción del otro, ya están prevenidos la tensión crece, están todos en expectativa, con el estrés, aumento que va a llevar a la segunda fase aguda de explotación: la crisis y los roces llegan en un momento en que explotan. Es lo que se llama el episodio agudo. Ahí viene la violencia física que puede ser desde un empujón la primera vez pero que va aumentando y creciendo de conformidad con el tiempo que dure esta fase aguda y puede llegar incluso hasta el homicidio, las lesiones personales y la ocurrencia de cualquier daño. Viene la tercera fase que es llamada por los estudiosos la fase de la luna de miel. Se produce el arrepentimiento del agresor, comienza el periodo de disculpas y promesas de que nunca más volverá a pasar, periodo de conquista y periodo de reconciliación. Pero la vida no es tranquila y vuelve la tensión, la vida cotidiana nos llena de tensiones, de estrés, de reacciones y de acciones, y una vez que vuelve la tensión y vuelve la reacción vuelve la posición enfrentada de posición de ambas partes y vuelve y el ciclo se repite una y otra vez, convirtiéndose en la pareja aún en el fondo sin creerlo o sin estar seguro de ello o sin reconocerlo, en una presa fruto de ese ciclo vicioso sin poder salir del mismo. De ahí la cantidad de estudios relacionados con el tema de que esto es un problema de cronicidad que debe ser mirado por el Estado desde ese punto de vista.

Una tercera manifestación de violencia en la familia es la violencia hacia los ancianos y dentro de las reglas de violencia intrafamiliar también está incluida. Sin embargo no ha sido bien publicitada, ni ha sido objeto de la protección debida y de la exhibición debida ante la comunidad. Pero bueno vamos en una primera etapa que es la muestra de la violencia familiar respecto a la pareja y a la mujer por todos los medios y por todas las instituciones, que es un muy buen primer paso pero es necesario llegar también a esta violencia doméstica denominada



violencia en los ancianos. ¿Quiénes son los ancianos afectados de esta violencia? Claro aquellos que se encuentran ya en una etapa de disminución de sus facultades de declinación fisiológica, psicológica, económica y aún de participación social. Y no es violencia física solamente, el abandono de un anciano dejado tirado en un rincón de la casa sin ponerle atención, demandarle o denunciarle la pérdida de sus bienes por considerar que está ya en estado de interdicción, el no darle los remedios, la alimentación, el despreciarlo son elementos de abandono que afectan de una manera fuerte al anciano, lo deprimen y lo acaban desde el punto de vista emocional, lo cual es una violencia tan grande quizás más que la propia de los menos y la propia de las parejas, que sigue siendo silenciosa todavía y no muy mostrada dentro de nuestra sociedad.

Finalmente ¿Qué ha hecho el Estado? ¿Qué normas hay y qué ha pasado? Existen y han existido desde la iniciación de nuestra República normas en los diferentes códigos que de una u otra forma inicialmente, no específicamente, sobre protección de la violencia intrafamiliar. Han existido, existieron y todavía están. Normas que regulan indirectamente la violencia intrafamiliar. En el código civil, por ejemplo, la violencia se castiga dentro de los procesos de divorcio, separación de cuerpos, separación de bienes, en las custodias, en los procesos de custodia, en los procesos de privación de patria potestad, en fin en infinidad de procesos civiles. Se protege de una u otra manera a quien ha sido violentado en su integridad física o en su integridad psicológica. El derecho penal también se ha encargado de manejar muchas formas, de hecho ya hoy en día ya hay un delito específico de violencia intrafamiliar agravado. Hoy en día con penas aumentadas de acuerdo a una ley de 2012 de 4 a 8 años, que han ayudado a esta ansia de protección por parte del Estado de

los delitos de violencia intrafamiliar. El derecho laboral protege todo el tema de mejores trabajadores y también entra a proteger de una u otra forma esos posibles delitos de violencia contra los menores. Pero en realidad la fuerza de las leyes respecto a la violencia intrafamiliar comienza a partir de la Carta Política del 91 que se ocupó cuidadosamente de proteger a este grupo denominado célula esencial de la sociedad como es la familia.

Y esta protección iniciada en la Carta Política del 91, que motivó a muchos juzgados de la época a hacer entonces aplicación de las normas constitucionales a través de la acción de tutela protegiendo de la violencia intrafamiliar, es más concretada en la ley 294 de 1996 que es ya el estatuto específico. Yo lo llamaría “el marco legal”, que se encarga de regular los procedimientos de protección inmediata sobre los actos de violencia tanto físicos como psicológicos y tanto como para proteger al violentado como para prevenir los actos de violencia mediante una medidas rápidas efectivas que se realizan a través de las comisarías de familia, los jueces de familia o los jueces promiscuos o civiles principales, en los lugares donde no hayan jueces de familia.

Esta Ley 294 de 1996 fue mejorada con una ley posterior del año 2000 que fue la Ley 575 del año 2000 que se encargó de darle muchas más garras, muchas más herramientas a esta ley de protección contra la violencia intrafamiliar, y hoy en día es un procedimiento rápido expedito, donde cualquier persona que observe la existencia de violencia puede plantear la denuncia. Se realizan procedimientos con unas medidas inmediatas de protección que van desde la llevada a los médicos, la ayuda psicológica del Bienestar Familiar o de Medicina Legal o de los que necesite, hasta la expulsión del agresor de la casa en caso de que se considere necesario. Hacen que el ciudadano conozca o deba conocer



en realidad todo ese mecanismo procesal que existe hoy en día como les digo expedito, rápido. En cuestión de menos de 15 días está la decisión definitiva con medidas cautelares o preventivas inmediatas que se deben proferir dentro las cuatro horas siguientes a la colocación de la denuncia. Hacen que nosotros conozcamos o debamos conocer la existencia de las mismas para que podamos impedir desde el punto de vista de ciudadanos solidarios, la existencia de violencia intrafamiliar. Repito son las dos leyes, las leyes marco. Han salido unas leyes adicionales que han ayudado un poco: la Ley 640 del 98 sobre la posibilidad de conciliaciones. Permite que ante centros de conciliación se vayan a solucionar los problemas de violencia intrafamiliar, cuando las partes de mutuo acuerdo quieran buscarle solución a sus problemas. Y la ley autoriza a los conciliadores cuando la conciliación se realiza ante funcionarios judiciales, funcionarios del Ministerio Público, personerías o funcionarios del Bienestar Familiar, que estas autoridades pueden inmediatamente también dar las órdenes de protección inmediata para evitar la ocurrencia de la acción o para proteger al agredido de futuros daños que le puedan acarrear.

Es más, en el año 2012 sale una ley posterior de protección que reforma el artículo 74 de la Ley 906 (Código del Procedimiento Penal), en donde se le quita el carácter de querellable al delito de violencia intrafamiliar. Me explico: el delito de violencia intrafamiliar hasta el año 2012 era un delito que sólo se podía iniciar desde el punto de vista de la investigación penal previa denuncia del afectado. Es decir, de la víctima y la víctima podía en cualquier momento desistir de ese delito y de esa investigación. Lógico que estaba ocurriendo. Simplemente que el agresor coaccionaba lógicamente porque la víctima estaba en una posición de disminuido frente al agresor y la víctima que se atrevía a poner la denuncia penal por la violencia ocurrida,

posteriormente encontrábamos que desistía del delito de violencia intrafamiliar y uno encontraba que no la hacía per se con el deseo propio e íntimo de no querer que se hiciera la investigación penal, sino que lo que lo hacía porque como su condición de mujer o su condición de agredido de hijo iba a dañar la relación familiar y podía seguir siendo víctima de la violencia lo cual le hacía ir y decir: “Señor Juez, desisto de la denuncia penal no siga investigando”.

En vista de esta observación, en el año 2012 se dice que el delito de violencia intrafamiliar no es querellable y puede ser denunciado por cualquier persona que observe la existencia de la violencia. Puede ser iniciada su investigación de oficio si los funcionarios respectivos se dieron cuenta de su existencia, y nunca puede ser desistido. Es decir, que un delito de violencia intrafamiliar denunciado de esta manera debe llegar hasta sus últimas consecuencias: prisión de 4 a 8 años y además tiene la posibilidad de órdenes consecuenciales como son la necesidad de un centro médico de atención psicológica para las partes; ayuda física en el caso de daños físicos; ayuda psicológica por la entidades del estado respecto a la familia; ayuda psicológica para el agresor y los niños violentados para que no repitan el ciclo de violencia a continuación. Es decir, que debemos utilizar este tipo de elementos legales que existen y que nos van a ayudar a que de manera solidaria, aún cuando no tengamos en nuestro núcleo la calidad de cronicidad de familia calificado como violenta, la posibilidad de ayudar a los vecinos, porque en realidad es salvar a esa familia patológicamente enferma, de salir de esa crisis que va a afectar al núcleo o al hogar doméstico y que además va a afectar a la sociedad.

Finalmente les puedo decir que son muchas las entidades que están hoy en día listas para atender el tema de acusación o de denuncia del



tema intrafamiliar. Hay muchos sitios a donde ir a solucionar este tipo de problema, de problemática y de patología de la violencia intrafamiliar de las familias colombianas. Miren desde el punto de vista del ejecutivo tanto las gobernaciones como las alcaldías tienen oficinas de protección a la violencia y oficinas protección a la mujer, tienen departamentos, secciones específicas que reciben las quejas y dan la asesoría y dan la ayuda. Desde el punto de vista del ejecutivo están la Defensoría del Pueblo, están las personerías municipales, están las procuradurías. Desde el punto de vista de protección está el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar listo para recibir todas las denuncias y para prestar todo el apoyo a las familias de manera integral.

Desde el punto de vista de la rama judicial está la Fiscalía con departamentos y fiscalías especiales que se dedican a este tipo de delitos y no sólo para investigarlos judicialmente sino para hacer toda la ayuda correspondiente. Es más la misma ley autoriza al juez de ejecución de penas cuando ha sido condenado un agresor de violencia intrafamiliar a que cuando le vaya a estudiar las medidas de reducción de la pena por buen comportamiento, por trabajo, etc., tenga la obligación de estudiar con un grupo interdisciplinario de Medicina Legal, la verificación de si ese agresor pudo ser sanado desde el punto de vista médico sobre su tendencia al ejercicio de la violencia intrafamiliar. Están los jueces de familia, los jueces promiscuos municipales o los jueces municipales, y está también toda la red de comisarías para efectos de atender, resolver, prevenir y sancionar cualquier acto de violencia

intrafamiliar que afecte a algún núcleo de esta célula esencial de la sociedad.

Por lo tanto señores, señoras, jóvenes no es posible que hoy en día se pueda decir, como lo dijo la Oficina de la Mujer hace un año, que existan en el país en el lapso de cinco años más de 43.800 casos de violencia intrafamiliar, y que digan los mismos estudios estadísticos del país a través del Bienestar Familiar que a pesar de toda esta protección estatal y a pesar de toda la ayuda exterior de los medios, siga el país sumergido en este problema de violencia intrafamiliar creciendo cada día más.

Por lo tanto creo que esta serie de factores que pueden incidir en ella como son los desplazamientos, los cambios de cultura, la situación de pobreza, la situación de dominio y de poder del uno sobre el otro, no son más que la necesidad y el reflejo de que nosotros, cada uno, dentro de su propia convicción interior, tenga la certeza y la obligación y el deber, como el Estado, de decir que va a contribuir con los demás ciudadanos en actuar correctamente para evitar el ejercicio de la violencia intrafamiliar. Y que si está involucrado en un caso doméstico de este estilo, pueda tratar de pedir personalmente, como un acto propio, ayuda ante los gremios y autoridades respectivas para colaborar con su familia en la ruptura de ese daño patológico, de ese ciclo de violencia intrafamiliar. Si cada uno de nosotros ponemos el aporte que falta a toda esta parte que dio el Estado, ojalá Dios lo quiera, de aquí al año entrante, si me invitan nuevamente, pueda yo decir que la violencia intrafamiliar de nuestro país ha sido reducida.



Wilson Ruiz Orejuela

Magistrado Consejo Superior de la Judicatura

El pasado 4 de junio, en el periódico el Espectador, se publicó una noticia alarmante. Ochenta niños han sido asesinados en la ciudad de Cali en lo corrido del año. Así lo dio a conocer el Comité Interinstitucional de Hechos Violentos en Cali, entidad que señaló que el 65 por ciento de los homicidios contra menores están asociados al pandillismo.

Por otro lado, de acuerdo con el Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales de la Fiscalía, en el primer trimestre del año, 350 menores fueron víctimas de delitos sexuales en Cali. Según el ente investigador, el acoso sexual es el principal delito con 110 víctimas, seguido por el acceso carnal abusivo con menor de catorce años, con 74 víctimas. Las cifras fueron dadas a conocer en el marco del Día Internacional de los Niños Víctimas Inocentes de Agresión, conmemorado por las Naciones Unidas el pasado 4 de junio. Estos datos y cifras, lo que muestran es lo pertinente y necesario de este foro, pues debemos discutir el tema de la violencia, las pandillas y la criminalidad en las principales ciudades del país, y de manera coherente, articulada y seria, intentar dar respuestas no sólo del Estado, sino también a los jóvenes.

He querido comenzar esta ponencia, con el tema de la política pública como reacción y solución del Estado, pues es a través de ella, que el Estado, sea Gobierno Nacional, departamental o municipal, intenta darle solución a lo que se define como la agenda pública. En este caso, el grave flagelo de la violencia y las pandillas que

están permeando la juventud en las principales ciudades del país.

Hoy no se discute que en el Estado se haga uso legítimo de la fuerza para combatir la criminalidad. Sin embargo, la historia, la sociología, la filosofía, el derecho, nos han enseñado a lo largo de las dos últimas décadas en el caso concreto de la violencia en Colombia, que se requiere más que de la fuerza para acabar con la violencia (las pandillas, el narcotráfico y en términos generales la criminalidad) se necesita de un sistema educativo fortalecido, que los jóvenes puedan acudir a buenas instituciones de educación, que puedan acceder a lo que realmente les satisface. A manera de ejemplo encontramos el sistema de universalidad educativa en Argentina, donde no importa la clase social, el estrato económico, todos los jóvenes pueden acudir a las universidades a estudiar la carrera profesional, tecnológica o técnica que deseen. Soy consciente de la necesidad de una Fuerza Pública fortalecida, con tecnología, con capacidad de reacción. Sin embargo, considero que se hace necesaria una política pública y social de inclusión y reconocimiento de los derechos de los jóvenes que se están perdiendo en el camino de la violencia o las pandillas, no sólo en la ciudad de Cali, sino también en las principales ciudades del país como Bogotá, Medellín, o Barranquilla.

La intervención del Estado, mediante sus políticas, se hace no solo para solucionar problemas que son relevantes sino también para proponer y desarrollar orientaciones o reglas que



se traduzcan en el logro de comportamientos o conductas sociales admisibles, para conseguir que la sociedad pueda coexistir pacíficamente con un grado de respeto por los valores y principios universales. El tema de la violencia y las bandas criminales en las principales ciudades del país, tiene que hacer parte de la reflexión del Estado.

Dentro de los múltiples temas que están hoy discutiéndose a nivel mundial, se encuentran: el medio ambiente, el sida, la industria y la economía, las drogas, la globalización y uniformidad; estilos de vida mundiales y nacionalismo cultural, las limitaciones del sistema económico, la privatización, el Estado- Nación, los Derechos Humanos; y, como prioridad mundial, el tema de la seguridad, las pandillas y la violencia.

Recientemente, es mucho lo que se ha discutido sobre la forma de definir las pandillas. Según la Organización de Estados Americanos (OEA), las pandillas juveniles son aquellos grupos que “representan el esfuerzo espontáneo de niños/as y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio urbano en la sociedad que sea adecuado a sus necesidades y en el cual puedan ejercer los derechos que la familia, el Estado y la comunidad no les brinda. Emergiendo de la pobreza extrema, la exclusión y la falta de oportunidades, las pandillas buscan satisfacer sus derechos organizándose sin supervisión y desarrollando sus propias normas, afianzando una territorialidad y una simbología que otorgue sentido a la pertenencia grupal. Esta búsqueda de ejercer ciudadanía es, en muchos casos, violatoria de los derechos propios y ajenos, generando violencia y crimen en un círculo que perpetúa la exclusión de la que provienen”.

Según lo anterior, lo que los jóvenes buscan en las pandillas es precisamente encontrar respuesta a la carencia de reconocimiento de sus derechos por parte de las familias, la sociedad o el Estado.

La carencia de bienes, el desempleo, la falta de oportunidades educativas, el nulo acceso a la salud y los servicios públicos, le dieron un giro operacional a las pandillas. Con el negocio de las drogas ilícitas en auge y las organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes en ascenso, las pandillas adquieren otra dimensión como actores sociales. Su actividad se diversificó y ya no responden solamente por el control territorial fundado en sus principios grupales, sino por muchas funciones criminales requeridas para sostener el negocio de las drogas ilícitas. En 20 años, el número de pandillas en la ciudad de Cali aumentó en un mil trescientos por ciento, al pasar de diez pandillas reconocidas en el año de 1992 a 134 pandillas para septiembre de 2013. Es decir, que cada año se forman en la ciudad de Cali un promedio de 6.7 pandillas; y de seguir esta tendencia, para el año 2022 en la ciudad habrá aproximadamente un total de 201 pandillas, es decir, una pandilla por cada 124.000 habitantes.

Como lo dije desde el comienzo, se requiere más que la fuerza para acabar con la violencia, las pandillas, el narcotráfico y en términos generales la criminalidad.

Las bandas y pandillas no deben ser atacadas solamente desde el punto de vista militar o policivo, sino también a través de una propuesta de Estado, que garantice sus derechos como jóvenes, como habitantes, como ciudadanos, como personas, como padres o madres, como hijos, como estudiantes, y en términos del artículo tercero de la Constitución, con capacidad de soberanía y de elección.

Para dar el debate necesario en este tema, se requiere recordar los discursos y conferencias del sociólogo y filósofo Thomas Marshall en Inglaterra, cuando se discutían los conceptos de ciudadanía y clase social.



Lo que nos quiso enseñar el profesor Thomas Marshall es que el Estado, al intervenir y reconocer una serie de derechos mínimos y básicos para una justa convivencia, lo que está generando es precisamente una libre elección de los jóvenes, donde de un lado el Estado les garantiza la educación, la salud, y con ellos la posibilidad de salir adelante; y por el otro, tienen la opción de la criminalidad y las pandillas.

Lo que demostró la teoría inglesa sobre el cumplimiento por parte del Estado de estos derechos en el Reino Unido, es que los jóvenes se inclinaron por el estudio y con ello sobrevino el desarrollo.

Esta teoría lo que demuestra, es que necesitamos políticas de inclusión y reconocimiento de los derechos de los jóvenes, esto es, que en la agenda pública se incluya como prioridad a los jóvenes y con ellos la educación, el deporte, el arte, etc., como base del desarrollo y el aislamiento de la delincuencia y las pandillas.

Con la reforma a las entidades territoriales se le otorgó facultades al Procurador General de la Nación, de vigilar que en los Planes de Desarrollo Municipales, se incluyera como mínimo unos programas para la niñez, al igual que un comité de ejecución del mismo, obligando a los alcaldes a asistir a su ejecución. Considero de suma importancia que igual tratamiento se les dé a los jóvenes, esto es, que sea una obligación el establecimiento de políticas claras, reales, efectivas, sobre los derechos de éstos y la forma como los entes territoriales los cumplirán. Solo así logramos combatir, repito, a través de

la educación, el deporte, el arte, etc., lograr que los jóvenes que según los estudios de la OEA acuden a las pandillas y a la criminalidad a encontrar lo que no se halla en la familia, la sociedad, el Estado, a que tomen la decisión de la no violencia y la criminalidad.

Con la fuerza, no hemos logramos en más de veinte años de surgimiento de pandillas en Cali, que las mismas desaparezcan, antes por el contrario, han aumentado en un mil trescientos por ciento, evidenciándose con esto, que los jóvenes aún continúan sin respuesta a sus requerimientos y aún se presenta ausencia de oportunidades.

Es necesario comenzar a discutir el empoderamiento de los jóvenes, esto es, que participen en la toma de las decisiones que los afectan, lo cual no es otra cosa que el cumplimiento del principio democrático.

Debemos actuar de manera articulada, los mandatarios locales, alcaldes, personerías, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, de manera conjunta con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Cultura y Deporte, los gremios económicos, entre otros, buscando generar una política de reconocimiento de los derechos de los jóvenes. Esto es, generar espacios de diálogo con ellos y definir unos programas y planes, que permitan que los jóvenes tengan acceso a lo que hoy tienen barreras, acceso a la educación, la salud, servicios públicos, deporte, arte, que conlleve a un desarrollo personal, grupal y los aleje de las pandillas.



Ramiro Pazos

Magistrado del Consejo de Estado

Quiero presentar unas reflexiones acerca de un principio básico del ordenamiento jurídico colombiano, como es el principio de prevención de daños causados por el Estado y el contexto de posconflicto. En primer lugar quiero manifestar que parto de una problemática que cada vez tiene connotaciones a nivel de la discusión pública: la preocupación del Estado, que es el aumento significativo de condenas al Estado por los daños que causa a la ciudadanía. Para citar solo algunos ejemplos que nos permiten ilustrar las dimensiones de esa problemática en el año 2013, el año pasado, se reportaron un total de 293.000 procesos judiciales en donde la ciudadanía reclamaba indemnización por daños causados por el Estado. Las pretensiones ascendían a un total de 190 billones de pesos y entre ellas tengo aquí la información de cuales han sido las entidades públicas que han sido demandadas, frecuentemente son demandadas. Entre ellas tenemos: El Instituto de Seguros Sociales en liquidación y Colpensiones, con un total de 118.000 procesos. El sector de defensa, La Caja de Sueldos y Retiros de la Policía Nacional con 20.000 procesos. El Ministerio de Defensa con 18.000 procesos. La Policía Nacional, 14.000 procesos. La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, 13.000 procesos. De igual manera se aprecia una alta concentración de demandas contra el Estado, en relación con Hacienda, el 22 por ciento; Comercio Industria y Turismo, el 15 por ciento; La Fiscalía General de la República, el 10 por ciento. En relación con la Fiscalía General de la Nación las pretensiones pasadas, a diciembre del año pasado, ascendieron a 37 Billones de pesos. Es decir, 11.000 procesos de

los cuales 8.000 son demandas que formulan los ciudadanos contra el Estado, por privación injusta de la libertad.

Esta situación se ha incrementado en los últimos años. En el último año, en el 2013, el Estado pagó por condenas que han corrido tanto a nivel de entidades oficiales, como también en conciliación un total de 1.2 billones de pesos, lo que según cálculos de la Contraloría General de la República, ese dinero equivaldría a construir 28.000 viviendas, para familias en los programas sociales que tiene el Estado. Esto indudablemente está representando, digamos este fenómeno, una gran tensión entre dos bienes jurídicos constitucionales. Por un lado el derecho de las víctimas, el derecho fundamental de las víctimas a ser plenamente indemnizados por los daños causados por el Estado, y por el otro, la protección y defensa del patrimonio público. ¿Cuáles han sido las respuestas desde el punto de vista institucional, que frente a esta problemática se han construido? En primer lugar habría que señalar, que desde el punto de vista del derecho amparado y el derecho internacional, por ejemplo se aprecian estos casos. En el año de 1985 Chile ante esta problemática (la misma que azota a Colombia) creó el denominado Consejo de Defensa del Estado, como un servicio público, en donde asesorar judicialmente al Estado y defender el patrimonio público.

Lo mismo hizo España en el año de 1981 creando un cuerpo de abogados del Estado. De igual manera en Perú, y en el año 2006, en unas jornadas internacionales de defensa



jurídica del Estado realizadas en Bogotá, se produjo una declaración para la integración del sistema iberoamericano de defensa de intereses públicos, la cual fue suscrita por nuestro país, España, Chile, Guatemala, Perú y República Dominicana. Esa declaración produjo la creación de lo que se denomina el Sistema Iberoamericano de Defensa de los Intereses del Estado cuyos objetivos fundamentales, están en construir un conjunto de herramientas tecnológicas e informáticas que permitan optimizar la defensa de los intereses públicos, y en consecuencia también, compartir experiencias comunes en este campo, y otro objetivo fundamental, la prevención del daño producido por el estado.

¿En Colombia cuáles han sido las respuestas frente a esta problemática? En primer término, en el año 2011, el Congreso de la República a través de la Ley 1434, crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuyos objetivos fundamentalmente son, en primer lugar, la prevención del daño. En segundo lugar, fortalecer la defensa efectiva de la nación, y en tercer lugar, el fomento del respeto de los derechos fundamentales. De igual manera en esa línea de acción, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo, crea una figura novedosa para el contexto, la cual es extensión de la jurisprudencia. Es así como el artículo 10 establece que, al adoptar las decisiones por parte de las autoridades administrativas, deberán tener en cuenta, además de la Constitución y la ley, la sentencia de unificación que produce en el Consejo de Estado, en donde aplicar las normas.

De igual manera el artículo 102 de este nuevo código, establece que las autoridades deberán, no solamente velar, sino que deberán extender los efectos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, en los cuales se haya reconocido un derecho, y a quienes lo soliciten

y acrediten similares supuestos de hecho, y similares supuestos jurídicos.

Otra respuesta desde el punto de vista institucional es el principio de sostenibilidad fiscal. En el acto legislativo No. 3 del 2011, se incorporó al orden constitucional colombiano, el denominado Principio de Sostenibilidad Fiscal, que busca un manejo adecuado de los recursos públicos, y con lo cual se constituye en un mejor instrumento para las funcionalidades del Estado. Ya se ha producido al menos dos sentencias frente a este principio constitucional. La sentencia del 2012 de la Corte Constitucional, la 288, en donde al analizar los alcances de este nuevo principio en el orden constitucional, dijo que este principio no es un fin en sí mismo, sino un mérito a los logros y fines del Estado. Y recientemente, en estos días, se produjo otro importante pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional: la sentencia C-313 de este año, en donde al revisar la ley estatutaria de administración de justicia, afirmó de manera clara y contundente, que ese principio de sostenibilidad fiscal no podía estar por encima o sacrificando los derechos fundamentales a la salud. Yo creo que este es un pronunciamiento supremamente importante, en donde por primera vez, ya en forma definitiva, se consagra a la salud como un derecho fundamental por sí mismo, es decir, autónomo, no en conexidad con otros derechos fundamentales, si no que en sí mismo, está llamado a ser puesto en plena eficacia por parte de las instituciones públicas que llevan la salud a todos los habitantes, y en consecuencia el principio de sostenibilidad fiscal está mediatizado por este derecho fundamental. Un segundo aspecto que quiero tratar con ustedes, es el que tiene que ver con la temática venerable de este encuentro, es una reflexión acerca de la seguridad ciudadana. Y las respuestas jurisprudenciales que ha tenido la jurisprudencia del Consejo de Estado en un



contexto de conflicto armado. Resulta que es un hecho evidente que todos los desarrollos jurisprudenciales en cabeza del Consejo de Estado han sido en un contexto de conflicto armado. Esto es un hecho evidente que esta situación fática, ha hecho que los jueces tengan que responder ante estos desafíos, en los cuales un conflicto tan degradado, tan prolongado, ha causado gravísimas lesiones a los derechos de los asociados. Lo primero que habría que señalar es que desde el punto de vista jurisprudencial, se distinguen dos grandes niveles de análisis de la responsabilidad del Estado, en los cuales un ciudadano ha sido víctima de daños por parte de un contexto de conflicto armado.

La responsabilidad subjetiva ¿Qué es la responsabilidad subjetiva? Son aquellos casos en donde se logra demostrar desde el punto de vista judicial y probatorio, que ha habido una participación activa de agentes públicos en la generación de daños. Ya sea por acción, es decir conductas positivas, o sea por omisión. En este sentido, desgraciadamente, se registran muchísimos casos por los cuales el Consejo de Estado ha condenado precisamente al Estado, por violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario, en donde se ha demostrado la participación activa de sus agentes, ya sea como colaboradores o partícipes causantes de daños. Sin embargo, desde hace ya algunos años, se ha venido desarrollando una nueva faceta en la jurisprudencia que es la denominada responsabilidad objetiva. La responsabilidad objetiva parte de la base que no se está cuestionando la legalidad o legitimidad de la actuación que está a cargo, y sin embargo, se han producido daños en los cuales ha sido responsable el Estado.

Estos quizá han sido los casos más problemáticos y más polémicos, los cuales aún los agentes públicos, entidades públicas,

actúan de conformidad con la ley. Sin embargo resultan comprometidos en condenas judiciales. Han sido en general dos clases de casos en los cuales el Estado ha sido condenado. En primer lugar, bajo el título de riesgo excepcional. El riesgo excepcional se parte de la base de que la actividad estatal es legítima, es conforme al derecho, y sin embargo la actividad en si misma crea un riesgo o una situación de peligro a los ciudadanos. Y si se produce o se materializa un daño, en consecuencia está llamado el Estado a responder. Y es el caso, por ejemplo, de todas aquellas denominadas dentro de la jurisprudencia, las llamadas actividades peligrosas. Entre ellas, simplemente para enumerar, está la conducción de automotores, el uso de las armas, la conducción de sustancias altamente/potencialmente peligrosas como el gas, el petróleo etc., que si bien es cierto son actividades legítimas en el momento que se produzcan daños el Estado está llamado a ejercer la ley.

En esa línea, y en relación con el conflicto armado, hay un caso (uno de tantos) que ha sido últimamente polémico pero que obedece a toda una línea jurisprudencial basada por el Consejo de Estado, que son aquellos daños que se producen tras un ataque de la subversión a las estaciones de la policía, y en las cuales resultan afectados civiles, tanto en su vida, en su integridad o también en bienes materiales. En este caso la jurisprudencia consolidada en el Consejo de Estado ha dicho porque en estos casos estaría llamado a responder el Estado, a pesar que el agente directo o material de los daños, es en este caso la subversión. Y se ha dicho que en estos casos los ciudadanos, aquellos que han sido puestos en una situación de víctima, lo han sido en un contexto de conflicto armado. En donde paradójicamente una estación de policía en pleno centro urbano, y que por las particularidades de nuestro conflicto



armado, antes de ser una presencia estatal de seguridad para los ciudadanos, por el contrario se convierte en un objetivo militar y por lo tanto en un peligro de que la subversión pueda atentar contra esta estación de policía y en esta acción se produzcan daños civiles.

De igual manera está el daño especial que es aquel por el cual el Estado actúa legítimamente y sin embargo puede producir eventualmente daños a los ciudadanos. Es el caso típico, por ejemplo, de las obras públicas las cuales en la realización o ejecución de una obra pública el Estado o las entidades públicas están ejerciendo una actividad legal constitucional y cumpliendo los fines para los cuales están creadas. Y sin embargo alguien puede ser afectado por las mismas. En estos casos se aplican la tesis de daño especial y se procede a indemnizar los perjuicios que esta acción legítima del Estado ha creado.

Si bien lo tradicional en todos estos casos es que cuando se produce una demanda contra el Estado, y a través de pruebas se logra determinar que evidentemente el Estado es responsable de daños, indudablemente se produce una sentencia, que es una sentencia reparadora. Sin embargo hoy en día se está discutiendo. En este sentido se ha avanzado en los últimos años significativamente en la jurisprudencia nacional. Si bien este tipo de sentencias son sentencias reparadoras de daños a las víctimas, tiene una función muy importante que es una función pedagógica. ¿Cómo se manifiesta esta función pedagógica? Fundamentalmente se manifiesta en un primer caso. Si bien es cierto se produce una condena indemnizatoria, pero también se está avanzando mucho más allá, lanzando ciertas advertencias o exhortaciones a las entidades públicas para que en un futuro se abstengan de incurrir en esa clase de conductas que son producto de reclamo. De igual manera

en muchas sentencias judiciales se está optando por exhortar, tanto al individuo como la administración, a la definición de políticas públicas en orden a evitar la ocurrencia de daños. Eso me lleva a una reflexión final. ¿Cuáles son en consecuencia en un contexto de posconflicto los desafíos que tiene la jurisprudencia en materia de responsabilidad del Estado? En primer lugar considero que indudablemente antes de reparar un daño, lo que se debe trabajar es en evitar, es decir mitigar el mismo. Es decir, que no se produzca y en ese sentido así como se elevó el principio de sostenibilidad fiscal, también igualmente debía de elevarse el principio de prevención de daños antijurídicos a nivel constitucional. ¿Eso a que conllevaría? A que todas las autoridades públicas antes de esperar que por su inoperancia, antes de esperar que esas conductas se manifiesten en lesiones a los derechos de los asociados, lo que se debe trabajar fundamentalmente es en evitar los daños. Es decir, toda una política de estado la cual esté destinada a la prevención del daño antijurídico y en consecuencia que estos daños se eviten. En este sentido los organismos públicos de control están llamados a cumplir un papel muy importante. Estoy hablando de la Procuraduría General de la Nación, estoy hablando de las contralorías en cabeza de la Contraloría General de la República, de las Auditorías, de la Auditoría General que en este sentido esta llamada a cumplir una función muy importante en un contexto de posconflicto.

Porque si de verdad queremos atacar de raíz los grandes problemas que han aquejado a Colombia y que de alguna manera han alimentado fenómenos de violencia no queridos, no deseados, indudablemente la respuesta del Estado tiene que ser fundamentalmente atacar la raíces de esos fenómenos. De lo contrario entonces, en consecuencia, se terminaría el conflicto y podría eventualmente producirse otro.



De tal manera ¿cuál podría ser el papel que cumpliría el Instituto de la Responsabilidad del Estado en un contexto de posconflicto? Suponiendo que las hostilidades se superen, esto se complicaría por un replanteamiento, sería como pregunta. Un replanteamiento de la jurisprudencia actual del Consejo de Estado frente a la reparación de daños. Y en esto, cae en el presente como el artículo 150 de la Constitución al definir las funciones del Congreso estipula, que en caso de que los favorecidos con amnistías o indultos generables por delitos políticos, sean eximidos de responsabilidad civil respecto a las víctimas, claramente se estipula que el Estado quedará obligado a las intermediaciones correspondientes. ¿Esto qué significa? Y hay que afirmarlo de una manera muy clara. Que si bien es cierto en estos casos

si se logra un anhelado proceso de paz y si se producen amnistías o indultos, en últimas el gran garante de reparación de daños es el Estado.

Por otra parte, y creo que ya lo había señalado, la necesidad de que el principio de prevención se debe atar constitucionalmente. Esto sería herramienta muy importante, en primer lugar para los organismos de control. En segundo lugar para el legislador y la administración pública, en general, para la definición de políticas públicas en un contexto de posconflicto. Y en tercer lugar para los jueces como un principio de interpretación y resolución de casos. Estas son las reflexiones que quería compartir con ustedes y en consecuencia espero que hayan aclarado algunas inquietudes.