

Conflicto & Sociedad

Vol. 2 - N° 2 / Sabaneta, Colombia / Julio - Diciembre de 2014 / ISSN 2322-6900

Facultad de Derecho

Corporación Universitaria de Sabaneta, Unisabaneta



Unisabaneta
Innovación y Emprendimiento para la paz



ALAS

Asociación Latinoamericana
de Sociología

La Revista Conflicto y Sociedad está registrada
en la base de datos ALAS. <http://alasrevistas.blogspot.com>

Revista Conflicto y Sociedad

Volumen 2, número 2, Julio-Diciembre de 2014
ISSN: 2322-6900

Publicación de la Facultad de Derecho
de la Corporación Universitaria de Sabaneta
Periodicidad semestral

Hernán Moreno Pérez

Presidente del Consejo Directivo

Juan Carlos Trujillo Barrera

Rector

Carlos Mario Ramírez Betancur

Coordinador (e) Editorial, Unisabaneta
vicerector.academico@unisabaneta.edu.co
Sabaneta-Colombia

Luz Elena Mira Olano

Decana de la Facultad de Derecho
Corporación Universitaria de Sabaneta
decanatura.derecho@unisabaneta.edu.co

Fotos banco de imágenes

Corporación Universitaria de Sabaneta

Impresión, diagramación e ilustración:

Editorial Artes y Letras S.A.S.
Calle 76 # 45 A 38
Tel: (4)3727716
Itagüí-Colombia

Tarifa Postal Reducida Servicios Postales Nacionales S.A.
N° 2014 – 658 4-72, vence 31 de Dic. 2014.

Comité Editorial

- José Saúl Trujillo González –Editor-
jose.trujillo@unisabaneta.edu.co
LL.M. Derecho Público, Doctorando en Derecho Público de la Universität Konstanz, Konstanz-Alemania
Corporación Universitaria de Sabaneta. Sabaneta-Colombia.
- Andrés Botero Bernal, doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga-Colombia
- Andrés González Serrano, M.A. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá-Colombia
- Isaac Martín Delgado, doctor Europeo en Derecho (especialidad Derecho Público) de la Universidad de Bolonia. Universidad de Castilla-La Mancha-España
- J. Ignacio Criado, doctor en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Universidad Autónoma de Madrid-España
- Loreto Corredoira y Alfonso, doctor en Ciencias de la Información (Derecho de la Información) de la Universidad de Navarra. Universidad Complutense de Madrid-España.
- Luz Elena Mira Olano, M.A. Derechos Humanos y Democracia y Derecho Internacional, Universitat Oberta de Catalunya. Corporación Universitaria de Sabaneta, Sabaneta-Colombia
- Omar Huertas Díaz, M.A. Derechos Humanos de la Universidad Alcalá de Henares, Universidad Nacional, Bogotá-Colombia
- Wilma Arellano Toledo, doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y la Comunicación Infotec. México D.F.-México.

Comité Científico

- Claudio Jesús Santagati, Pontificia Universidad Católica de Argentina, Doctor en Ciencias Jurídicas de Universidad del Salvador. jsantagati@uca.edu.ar
- Guillermo Escobar Roca, doctor en Derecho de la Universidad de Alcalá. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares-España.
- Jose Rodolfo Hernandez-Carrion. Doctor en Ciencias Economicas y Empresariales por la Universidad de Valencia - España. Universidad de Valencia - España.
- Lorenzo Cotino Hueso, Universität de Valencia, doctor en Derecho. cotino@uv.es
- Namiko Matzumoto Benítez, Universidad Veracruzana de México, doctora en Derecho del Instituto Universitario de Puebla. mmatzumoto@uv.mx

Fecha de impresión:

Tiraje: 1000 ejemplares

Canje: Biblioteca Corporación Universitaria de Sabaneta,

Teléfono: (574) 301 18 18 ext. 152

Correo electrónico: canje@unisabaneta.edu.co

Página web: <http://unisabaneta.edu.co/comunidad/vicerectorias/investigacion/editorial/>

Dirección: Calle 75 sur 34 – 120

Sabaneta, Colombia

Queda autorizada la reproducción total o parcial de los contenidos de la revista con finalidades educativas, investigativas o académicas siempre y cuando sea citada la fuente. Para poder efectuar reproducciones con otros propósitos, es necesario contar con la autorización expresa del Fondo Editorial Unisabaneta.



Esta obra está bajo una licencia de
Creative Commons Reconocimiento – No Comercial –
Sin Obra Derivada 3.0 Unported.



Misión

La Corporación Universitaria de Sabaneta -UNISABANETA- es una institución emprendedora y de innovación, para la construcción y transferencia del conocimiento, desde el orden local y regional, con perspectiva social de su extensión y comprometida con la construcción de un país más pacífico, más justo, más solidario y con una conciencia social y ecológica.

Visión

La Corporación Universitaria de Sabaneta -UNISABANETA-, se propone ser reconocida como una institución emprendedora, con programas de excelencia para la construcción de un país caracterizado por la paz, la inclusión, la justicia y la conciencia social y ecológica.

Valores Institucionales

Verdad
Bien común
Honestidad
Justicia
Dignidad humana
Solidaridad

Contenido

Presentación	7
Evaluadores	9
Misión de la revista	10
Aproximaciones conceptuales básicas a la adaptación al cambio climático en Colombia <i>Juan Rodrigo Vega Henao</i>	13
Ruta procesal y papel que juega la Defensoría de Familia del ICBF, en el SRPA. “Una clara vulneración a los principios de contradicción y de publicidad del derecho procesal” <i>Lina Marcela Acevedo Correa</i> <i>Ana María Mazo Gutiérrez</i>	39
TIC para la reintegración de excombatientes de grupos armados irregulares en Colombia <i>Sandra Liliana Torres Taborda</i> <i>Efraín José Martínez Meneses</i>	57
Actores Políticos Locales en Medellín: El Bipartidismo y los Críticos <i>César Augusto Giraldo Ceballos</i>	73
Proyecto de cero papel en la modernización de la jurisdicción contencioso administrativa <i>Luis Yesid Villarraga Flórez</i> <i>Erick Rincón Cárdenas</i>	93
Índice de autores anteriores	125
Guía para los autores	129

Presentación

La labor investigativa como aporte de progreso dentro de una sociedad, se circunscribe a las contribuciones reales que en materia de conflicto éstas investigaciones puedan brindar. El surgimiento de diferentes opiniones y resultados de investigación, ayudan a construir un colectivo en pro de la generación de nuevo conocimiento.

Poner de presente a la comunidad académica y científica los nuevos resultados de investigación, reflexión y de opinión que se originen dentro de una investigación, conllevan al enriquecimiento tanto del conocimiento mismo, así como de las herramientas de divulgación.

Con esta nueva publicación del Volumen 2 No. 2 de la revista Conflicto & Sociedad, se busca aportar al diálogo socio-jurídico y la discusión sobre la teoría actual, nuevos elementos de discusión y análisis.

La revista Conflicto & Sociedad, es un espacio de divulgación de resultados de investigación, su comité editorial, científico y su editor, propugnan por la calidad y el ajuste a las condiciones académicas exigidas para continuar mejorando la calidad de la publicación y su visibilidad nacional. En este sentido presentamos a la comunidad los aportes hechos por los investigadores.

Evaluadores

CESAR AUGUSTO CANO MUÑOZ, Abogado Universidad de Antioquia, Diploma bases lingüísticas para la enseñanza del español como lengua extranjera. Universidad de Antioquia, correo electrónico: cezares73@hotmail.com

JOHN FREDY BEDOYA, Economista. Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Universidad de Antioquia, correo electrónico: john.bedoyam@udea.edu.co.

JUAN CARLOS JIMENÉZ TOBÓN, Licenciado en Letras, filología hispánica. Universidad de Antioquia, correo electrónico: juancarlosedicion@gmail.com

SERGIO ANDRES GIRALDO GALEANO, Abogado Universidad de Antioquia. Docente investigador de tiempo completo de Corporación Universitaria de Sabaneta, correo electrónico: sergio.giraldo@unisabaneta.edu.co

Misión de la revista

La revista *Conflicto & Sociedad* con ISSN 2322-6900, editada por la Corporación Universitaria de Sabaneta, es el medio de divulgación por excelencia de la línea de investigación que lleva su nombre. Su principal objetivo es publicar artículos de investigación, bien sean preliminares, de avances o de resultados de investigaciones ya culminadas, que sean del área del Derecho, la Sociología Jurídica, Filosofía del Derecho o afines al Derecho. La intención de la revista es propiciar la apropiación social del conocimiento y dar a conocer estas discusiones y resultados de investigación para el entendimiento de las diferentes dinámicas de las áreas del Derecho y afines.





Aproximaciones conceptuales básicas a la adaptación al cambio climático en Colombia*

■ Por: *Juan Rodrigo Vega Henao***

Recibido: septiembre 18 de 2014

Aprobado: octubre 23 de 2014

Resumen

El calentamiento global genera una serie de transformaciones en la calidad ambiental y la oferta de los recursos naturales en los distintos ámbitos territoriales. Estas transformaciones implicarán adaptaciones que incluso redefinirán los usos del suelo, la gestión del riesgo, la vocación productiva y la redefinición de limitaciones y potencialidades que ofrece el territorio, así como el desarrollo sostenible en tales escalas territoriales.

Este artículo pretende poner de presente referentes conceptuales elementales sobre los que existe consenso al interior del Panel Intergubernamental de Naciones Unidas para Cambio Climático (IPCC), y que se refieren a la adaptación al cambio climático. Como complemento de lo anterior, nos aproximamos a la dimensión problemática de orden socio-ambiental, reconociendo la necesaria articulación de conceptos complejos como medio ambiente, su relación con el concepto de terri-

* Este artículo es producto del proyecto de investigación “Adaptación al cambio climático en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipal del sur del valle de Aburrá”, financiado por la Corporación Universitaria de Sabaneta e inscrito en la línea de Investigación Conflicto & Sociedad del Grupo de Investigación POLEMOS.

** Abogado, Especialista en Gestión Ambiental, Magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Vinculado como docente y co-investigador del Grupo de Investigación POLEMOS de la Corporación Universitaria de Sabaneta.

torio y los impactos que sobre el mismo se potencian en instancias locales por un fenómeno de alcance global como es el cambio climático.

Palabras clave: Cambio climático, adaptación al cambio climático, medio ambiente, gestión del riesgo, desarrollo territorial, gestión ambiental.

Basic conceptual approaches to the changing weather in Colombia

Abstract

Global warming creates a series of changes in environmental quality and availability of natural resources in the different territories. These changes implicate adaptations even redefine land use, risk management, production profile and redefining constraints and potentials offered by the territory and sustainable development in such territorial levels.

The article aims to present basic conceptual referents for which there is consensus within the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), which relate to climate change adaptation complemented by an approach that scales the problem as one of order socioenvironmental, recognizing the necessary articulation of concepts in complexity as the environment, its relationship to the concept of territory and impacts on it are enhanced at local levels for global phenomenon like climate change.

Keywords: Climate change, adaptation to climate change, environment, risk management, land development, environmental management.

Introducción

Colombia ha empezado a padecer las consecuencias del cambio climático, y el creciente riesgo de enfrentar impactos más rigurosos en el futuro precisa el desarrollo urgente de estrategias adecuadas, que preparen al país para afrontar los retos que el cambio climático le impone, y para que se sume a las iniciativas internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). No obstante, en el país aún no se ha abordado con la asertividad e interés necesario el reto de la adaptación al cambio climático; al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo “2010 – 2014 Prosperidad para todos” indica que

[...] no se ha entendido el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social, y por tanto, no se ha integrado dicha problemática dentro de los procesos de planificación e inversión de los sectores productivos y los territorios. Lo anterior trae como consecuencia pérdidas económicas y de competitividad, así como un aumento en la vulnerabilidad del país y una baja capacidad de respuesta ante eventos climáticos extremos (DNP, 2010).

Frente a la adaptación y mitigación al cambio climático, el Plan establece que “[...] requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial, con el fin de generar una gestión compartida y coordinada, y la información pertinente y oportuna que permita una adecuada toma de decisiones para así contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos subyacentes” (DNP, 2010).

El Plan advierte que los efectos del cambio climático son innegables en el País, y relaciona el cambio ambiental global, con las afectaciones por el fenómeno de La Niña, y la variabilidad climática que experimentó el territorio nacional durante el segundo semestre de 2010 y los primeros meses de 2011. El documento expone los múltiples impactos derivados de la conjunción de tales factores ambientales en los siguientes términos:

“[...] La emergencia causada por este fenómeno ha afectado a más de 3,3 millones de personas, 965 vías, 1 millón de hectáreas de cultivos, 2.277 centros educativos, 556.761 estudiantes y 371 centros de salud.

Adicionalmente, han muerto 448 personas, 73 se encuentran desaparecidas, 1,4 millones de animales han sido desplazados, 12.908 viviendas han sido destruidas y 441.579 han reportado averías. Los recursos destinados para atender estas y otras consecuencias del invierno han sido preliminarmente estimados en 26 billones de pesos (DNP, 2010)”.

En virtud de tal diagnóstico, el Plan estima que es prioritaria la creación de un sistema de articulación institucional

que defina las necesidades referentes a la generación de información útil en la toma de decisiones y en la gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres; lo cual, en el contexto del cambio ambiental global, resulta prioritario. Lo anterior también permitiría aprovechar las oportunidades derivadas de la voluntad internacional para la financiación de proyectos de adaptación y mitigación en países en desarrollo. (DNP, 2010).

El Plan considera la necesidad de contar con una institucionalidad para la gestión del cambio climático en el país, que permita una gestión compartida y coordinada de todos los sectores en el marco de la Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en materia de cambio climático en Colombia. La estrategia contenida en el Plan resalta la necesidad del país de comprender y actuar frente a este fenómeno como una problemática de desarrollo económico y social, buscando generar espacios para que los sectores y los territorios integren dicha problemática dentro de sus procesos de planificación, articular a todos los actores para hacer un uso adecuado de los recursos, disminuir la exposición y sensibilidad al riesgo, aumentar la capacidad de respuesta y preparar al país para que se encamine hacia la senda del desarrollo sostenible, generando competitividad y eficiencia (DNP, 2010).

En síntesis, se puede decir que la estrategia reconoce la necesidad urgente de emprender medidas adecuadas de adaptación y mitigación, y establece el marco dentro del cual se generarán, con ámbitos de actuación que incluyen el ámbito municipal, en virtud de la fun-

ción constitucional de las administraciones municipales para el ordenamiento territorial, la orientación del desarrollo y la protección del patrimonio ecológico municipal.

Para posteriormente, tratar algunos de los referentes conceptuales elementales sobre los que actualmente ha consenso, frente a la problemática especialmente de adaptación, en el entendido que ésta es un proceso de gestión socioambiental para el desarrollo sostenible en el marco del Sistema Nacional Ambiental.

1. Reconocimiento del cambio climático en el ámbito internacional

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo 1º, define al fenómeno de cambio climático como el “[...] cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (ONU, 1992). Se trata, entonces, de una variación estadísticamente significativa, ya sea de las condiciones climáticas medias o de su variabilidad, que se mantiene durante un período prolongado (generalmente durante decenios o por más tiempo). El cambio climático puede deberse a procesos naturales internos o a un forzamiento externo, o a cambios antropógenos duraderos en la composición de la atmósfera o en el uso de la tierra; no obstante, es claro que el instrumento jurídico tiene por objeto el “cambio climático”, atribuible a actividades humanas que alteran la composi-

ción de la atmósfera, diferenciándolo de la “variabilidad del clima”, atribuible a causas naturales.

Se ha establecido que las actividades humanas que producen Gases de Efecto Invernadero (GEI), son las que tienen una incidencia más determinante en el fenómeno. Se entiende por GEI, aquel tipo de

“[...] Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera, y las nubes. Esta propiedad causa el efecto invernadero. El vapor de agua (H₂O), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O), metano (CH₄), y ozono (O₃) son los principales gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre. Además existe en la atmósfera una serie de gases de efecto invernadero totalmente producidos por el hombre, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro, de las que se ocupa el Protocolo de Montreal. Además del CO₂, N₂O, y CH₄, el Protocolo de Kyoto aborda otros gases de efecto invernadero, como el hexafluoruro de azufre (SF₆), los hidrofluorocarbonos (HFC), y los perfluorocarbonos (PFC)” (IPCC, 2001).

Existe consenso en el grueso de la comunidad científica acerca de la existencia fenómeno del cambio climático, tal y como lo indica el documento “Cambio climático 2007: Informe de síntesis”: “El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generaliza-

do de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar” (IPCC, 2007).

Acercas de la incidencia determinante del factor antrópico en el desencadenamiento del fenómeno, el “Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Naciones Unidas para Cambio Climático (IPCC)”, presentado el 27 de Septiembre de 2013, establece que existe una incontrovertible relación causa–efecto entre la actividad humana ligada a la industrialización, que se puede detectar ya en todo el mundo. Entre tales evidencias, se tienen los niveles de emisiones que ya han calentado significativamente la atmósfera y los océanos, han derretido los glaciares, aumentado el nivel medio del mar, cambiado los ciclos del agua y aumentado la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos. Además, las emisiones de dióxido de carbono están volviendo los océanos más ácidos, quizá más rápidamente que nunca antes en la historia del planeta, algo que constituye una grave amenaza para la vida marina. Los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) son concluyentes: existe un 95% de certeza acerca del origen humano del calentamiento climático desde 1951 (IPCC, 2013).

La primera década del 2000 ha sido la más cálida en los registros. A pesar de que las temperaturas medias globales en superficie han aumentado de forma algo más lenta en los últimos 15 años, el calentamiento sigue aumentando y el sistema climático en su conjunto, incluyendo el océano por debajo de 700 m de profundidad, ha seguido acumulando energía durante el período 1998-2010. Las observaciones de las concentraciones de CO₂, de las temperaturas de promedio y del aumento del nivel del mar están dentro de los rangos que predecía el IPCC en sus anteriores informes (IPCC, 2013).

El informe registra la aceleración de los impactos e indica que en la última década (2002-2011) la capa superficial de hielo de Groenlandia se derritió seis veces más rápido que en la década anterior a su vez, la de la Antártida cinco veces más rápido. Desde 1993, el nivel del mar ha aumentado, en promedio, dos veces más rápido que en el siglo pasado. La extensión del hielo marino en el Ártico también ha disminuido significativamente más rápido de lo previsto, por lo cual el Polo Norte podría perder su hielo marino en veranos futuros (IPCC, 2013).

Hay numerosos impactos que, incluso reduciendo las emisiones de forma inmediata, son ya inevitables, por el potencial que tiene la concentración de gases de efecto invernadero actualmente en la atmósfera. Las temperaturas seguirán aumentando, el hielo deritiéndose, el nivel del mar subiendo, el permafrost retirándose y los fenómenos meteorológicos extremos aumentando. El informe indica, además, que existe la posibilidad de mitigar la gravedad de los impactos y evitar otros, sobre todo en el largo plazo (IPCC, 2013).

El IPCC evaluó cuatro nuevos escenarios posibles para el futuro, uno que mantiene el calentamiento por debajo de los 2° C (con un calentamiento medio de alrededor de 1,5° C para el 2100), y uno en el que se continúe la tendencia actual y del que podría resultar un aumento de la temperatura alrededor de los 5° C para el año 2100 y dos escenarios intermedios. La comparación de los escenarios muestra que manteniendo el calentamiento por debajo de 2° C en comparación con los niveles

pre-industriales, podemos reducir significativamente los impactos (el aumento del nivel del mar, el derretimiento del hielo, la acidificación de los océanos y la incidencia y gravedad de fenómenos meteorológicos extremos, así como reducir los riesgos de provocar cambios abruptos en el proceso de cambio climático, que tendrían consecuencias desconocidas (IPCC, 2013). El informe registra una consistente tendencia al aumento del calentamiento global a largo plazo, registrando que en períodos más cortos (de unos 15 años), la tasa de calentamiento puede variar e incluso ir a mayor o menor velocidad, pero estas no son indicativas de la tendencia climática a largo plazo. Alrededor de la mitad del calentamiento más lento desde 1998 se puede atribuir a la variación natural en la interacción atmósfera-océano, donde una mayor parte del calentamiento ha sido adoptado por el mar y menos por la atmósfera. La otra mitad se puede atribuir a la fase actual del ciclo de 11 años del sol y a la acción de una serie de pequeñas erupciones volcánicas, que temporalmente durante este período han contrarrestado el forzamiento debido a las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta ralentización temporal del calentamiento no cambia la naturaleza de la tendencia a largo plazo que es de aumento del calentamiento (IPCC, 2013).

Frente a esta problemática global, los países se enfrentan a la necesidad de plantear estrategias de adaptación al cambio climático, entendido como “[...] el ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a

estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada” (IPCC, 2007).

2. Referentes conceptuales básicos de la adaptación al cambio climático

Los siguientes son los referentes conceptuales elementales sobre los que existe consenso al interior del IPCC, y que enmarcan el abordaje de la temática de la adaptación al cambio climático. Se trata de conceptos complejos que se entrecruzan de múltiples formas, pero que permiten vislumbrar la entidad del problema global al que nos vemos enfrentados debido al cambio climático.

2.1 Medio ambiente

La planificación del uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales en el modelo del desarrollo sostenible pasa por un conocimiento profundo, pertinente y actualizado de los sistemas y subsistemas que involucran el concepto de medio ambiente. Es en este punto donde se hace necesario establecer que metodológicamente se apela en este texto a la noción de territorio como el ámbito de correlación dinámica de los distintos actores y sus intereses acerca de la apropiación del mismo.

Los espacios territoriales se entienden como “construcciones sociales e históricas” en las que confluyen un conjunto variado de dinámicas productivas, culturales, económicas e institucionales, que generan, a su vez, determinados

rasgos de identidad representados en espacios específicos de poder, gestión y dominio; es decir, analizados como partes componentes de un territorio, que no sólo puede considerarse el espacio geográfico que delimita la soberanía de un Estado en sus diferentes niveles administrativos, sino esencialmente en escenario de relaciones entre diferentes agentes sociales. De hecho, una configuración espacial tiene sentido únicamente por la dinámica social que le da vida. Los procesos sociales se dan en una relación temporal y espacial, tiempo-espacio, donde se realiza y devela la trama oculta de las relaciones sociales (Tomadoni, 2005).

Los territorios son espacios geográficos relativamente homogéneos en términos biofísicos, económicos, productivos e institucionales, que comparten además rasgos culturales comunes. Los elementos constitutivos del territorio (geográficos, biofísicos, antrópicos), permiten establecer criterios para el análisis territorial de determinados entornos poblacionales, cuyo grado de control y apropiación sobre un espacio-tiempo geográfico se denomina territorialidad. Por tanto, la territorialidad puede definirse como el conjunto de prácticas, expresiones materiales, representaciones y expresiones simbólicas que permiten garantizar la apropiación de un determinado territorio por parte de actores sociales como el Estado, las organizaciones civiles, las empresas, los individuos, etc. Las lealtades e “identidades” con un territorio nacen de las percepciones o los grados de territorialidad de los actores que lo habitan, por tanto, pueden existir en un mismo espacio geográfico, como las ciudades, múltiples territorialidades (Mesa, Ruíz & Gómez, 2006).

El territorio es un lugar preciso, con límites y características específicas según las posibilidades e intereses de los diferentes agentes sociales, dispuestos al “juego” de la construcción de ese territorio. En sí mismo el territorio es un constructo social de tiempo y lugar en determinadas coordenadas de tiempo y lugar, producto del entrecruzamiento de territorialidades construidas por los agentes en su proceso de apropiación de los recursos (Tomadoni, 2007).

El territorio sintetiza los cambios de lógica de los agentes que participan en su construcción, y por lo tanto, posibilita visualizar los procesos en los que están involucrados estos agentes a partir de diferentes posiciones y con el ensayo de estrategias diversas. Los cambios en la lógica de los agentes sociales participantes en un proceso territorial (empresas, gobiernos, trabajadores, organizaciones no gubernamentales, etc.), suponen al mismo tiempo un cambio en el espacio de producción considerado y en su concreción en un territorio determinado (Tomadoni, 2007).

En el mismo sentido, se ha referido el territorio como un espacio apropiado y valorizado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales; concepto multiescalar que puede ser aprehendido en diferentes niveles de la escala geográfica. La cultura constituye una dimensión fundamental del territorio, porque la apropiación del espacio no tiene solo un carácter instrumental sino también simbólico-expresivo (Giménez, 2005).

Las relaciones entre la cultura y el territorio se dan en varias dimensiones: En la primera el territorio constituye por sí mismo un “espacio de inscripción” de la cultura y, por lo tanto, equivale a una de sus formas de objetivación, toda vez que, de una u otra manera, la inter-

vención del hombre se ha extendido en cada rincón del planeta. Por tanto, los llamados “bienes ambientales”, como las áreas ecológicas, los paisajes rurales, urbanos y pueblerinos, los sitios pintorescos, las peculiaridades del hábitat, los monumentos, la red de caminos y brechas, los canales de riego y, en general, cualquier elemento de la naturaleza antropomorfizado, se consideran como “bienes culturales” (Giménez, 1996).

Es pertinente asumir la construcción conceptual de territorio en la medida en que en las entidades territoriales de orden municipal se pueden observar manifestaciones de territorialidad. Es decir, el municipio, o incluso la región metropolitana, son manifestaciones de los actores o grupos de poder (públicos y privados), las dinámicas de relacionamiento, las tensiones, los conflictos e intereses que expresa o veladamente pesan en la configuración de ese entorno.

En esa lucha generacional que implica la habitabilidad de conglomerados sociales en entornos naturales, se genera la adaptación y transformación del escenario original en función de las necesidades individuales y colectivas, dando lugar a la antropomorfización de lo natural, y en escala más amplia y profunda, a una tecnosfera, como el caso del medio ambiente urbano. Tal modelación del mundo se da a instancias de la cultura, entendida como la adaptación dinámica de cualquier grupo humano a su ambiente natural y social, y a las transformaciones sobre el mismo originadas en los impactos de los proyectos de desarrollo. Desde esta perspectiva, la cultura es entendida como un proceso dinámico de adaptación a través de instrumentos simbólicos, tecno-económicos y sociales, a unas condiciones ambientales cambiantes (Carmona & Villegas, 2007).

El concepto de medio ambiente en contextos territoriales locales, como es el caso de los ámbitos municipales, requiere ser abordado desde una perspectiva histórica que dé cuenta de las transformaciones de ese entorno, las cuales serán únicas y requerirán de aproximaciones interdisciplinarias que aborden su complejidad sistémica. Es claro que la noción de medio ambiente trasciende la problematización ligada a lo físico biótico hacia lo sociocultural, en la medida en que interesa en cada contexto territorial para efectos de una adecuada administración que permita la garantía para todos los ciudadanos del derecho al acceso al desarrollo, y por conexión directa, a los derechos humanos en su conjunto (Vega, 2010).

En virtud de lo anterior, el modelo del desarrollo sostenible, plural e incluyente, en el cual se inscribió constitucionalmente nuestra Nación y el Sistema Nacional Ambiental que tiene por razón de ser darle operatividad, requiere en sus distintos escenarios territoriales (con énfasis en el municipal, por ser ésta la unidad básica del ordenamiento territorial), de la caracterización adecuada y pertinentemente de los ejes problematizadores hacia los cuales debe enfocarse la planificación en el contexto del desarrollo territorial. Ello solo puede alcanzarse a través de la educación ambiental, para la formación de especialistas que desde diversas profesiones, con conocimientos sistémicos en derecho ambiental, para que su ejercicio profesional sirva de insumo en la superación de las inequidades surgidas del uso y aprovechamiento irracional de los recursos naturales, y sea al mismo tiempo un aporte para la consolidación de la paz y la prevención de conflictos.

2.2 Cambio climático

Para abordar una delimitación conceptual elemental del fenómeno del cambio climático, es importante establecer que por éste se comprenden cinco componentes principales: la atmósfera, la hidrosfera, la criosfera, la superficie terrestre y la biosfera, y las interacciones entre ellas (IPCC, 2001).

El sistema climático es de tipo complejo, y evoluciona en el tiempo bajo la influencia de su propia dinámica interna, debido a forzamientos externos, por ejemplo, erupciones volcánicas, variaciones solares, y forzamientos inducidos por el hombre tales como la composición cambiante de la atmósfera y el cambio en el uso de las tierras (IPCC, 2001).

En su calidad de sistema complejo y dinámico, el clima presenta variabilidades en el estado medio y otros datos estadísticos (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos, etc.) del clima en todas las escalas temporales y espaciales. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa), (IPCC, 2001).

Desde este marco conceptual, el IPCC (2001) definió el cambio climático como una “[...] Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras”.

En lo que corresponde a la definición legal, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su Artículo 1º, establece que se trata de “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Coherentemente con el IPCC (2001), la CMUNCC distingue entre ‘cambio climático’, atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica, y ‘variabilidad climática’, atribuida a causas naturales.

Dentro de las variabilidades climáticas se presentan los cambios climáticos rápidos, denominados también fenómenos repentinos o incluso sorprendivos. Algunos de dichos cambios pueden ser predecibles, como es el caso de la rápida retirada de los glaciares o la fusión masiva del permafrost, que llevaría a unos rápidos cambios en el ciclo de carbón, mientras que otros pueden suceder sin que se esperen, como consecuencia del forzamiento fuerte y rápidamente cambiante de un sistema no lineal (IPCC, 2001).

En resumen, como lo indica Martín (2009), por cambio climático ha de entenderse “[...] una variación con una significación estadística clara en períodos de tiempo algo dilatados, decadales o superiores, en los parámetros de tendencia central o de dispersión de al menos una variable climática (temperatura, precipitación, etc.) en el conjunto del planeta o claramente visible en ámbitos continentales o superiores”.

2.3 Adaptación al cambio climático

El IPCC (2001) entiende por adaptación el ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada.

Interesa en este tema la capacidad de adaptación de un sistema para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los cambios extremos), a fin de moderar los daños potenciales, aprovechar las consecuencias positivas, o soportar las negativas.

Es importante señalar que las medidas para la adaptabilidad pueden fundamentarse y planificarse en función de escenarios climáticos, en el contexto de escenarios genéricos que desde perspectivas territoriales pueden dar cuenta del modelo de desarrollo presente y proyectado en función de las condiciones físicas, bióticas, económicas, políticas y culturales que determinan las formas de uso y apropiación de los recursos naturales de un territorio y la habitabilidad en el mismo. El escenario genérico consiste en la:

[...] descripción plausible y a menudo simplificada de la evolución el futuro, basada en un conjunto coherente e internamente consis-

tente de hipótesis sobre fuerzas impulsoras fundamentales (por ejemplo, ritmo del avance de la tecnología y precios) y las relaciones entre dichos factores. Los escenarios no son predicciones ni pronósticos y, a veces, pueden estar basados en un ‘guion narrativo’. Los escenarios pueden derivar de proyecciones, pero a menudo están basados en información adicional de otras fuentes (IPCC, 2001).

Por su parte, el “escenario climático” consiste en la:

[...] representación plausible y a menudo simplificada del clima futuro, basada en un conjunto internamente coherente de relaciones climatológicas, que se construye para ser utilizada de forma explícita en la investigación de las consecuencias potenciales del cambio climático antropogénico, y que sirve a menudo de insumo para las simulaciones de los impactos.¹

Las proyecciones climáticas sirven a menudo como materia prima para la construcción de escenarios climáticos, pero los escenarios climáticos requieren información adicional, por ejemplo, acerca del clima observado en un momento determinado. Un ‘escenario de cambio climático’ es la diferencia entre un escenario climático y el clima actual (IPCC, 2001).

2.4 Impactos ambientales

Los impactos ambientales son definidos como la introducción de factores exógenos que producen cambios en las

1 Según el IPCC (2001), los impactos climáticos están categorizados en potenciales, residuales, agregados, en el mercado o que no afectan el mercado.

relaciones naturaleza, cultura y entorno y sociedad, hábitat y poblaciones, etc.

El impacto es la alteración o modificación resultante de la confrontación entre un ambiente dado y un proceso productivo, de consumo, o un proyecto de infraestructura, o la confrontación entre el medio ambiente dado y el nuevo vector que introduce modificaciones en el ámbito natural y social. Las implicaciones de cambio, sus alcances y consecuencias, posibilidades de control, su carácter deseable o no para una sociedad, son elementos fundamentales de los diagnósticos ambientales, y guía para el diseño de la gestión pertinente y oportuna (Ángel, et. al. 2007).

La adaptación climática en los distintos contextos territoriales atiende a los impactos derivados del cambio climático en sistemas humanos y naturales. Según la medida de la adaptación, se pueden distinguir impactos potenciales e impactos residuales. Por impactos potenciales se entienden todos los que pueden suceder dado un cambio proyectado en el clima, sin tener en cuenta las medidas de adaptación, mientras que los impactos residuales son aquellos que pueden ocurrir después de la adaptación.

Existe una tercera categoría de impactos derivados del cambio climático, denominados como “agregados”, que corresponden a los impactos totales acumulados en sectores o regiones. El IPCC (2001) indica que “[...] la suma de los impactos precisa un conocimiento (o hipótesis) sobre la importancia relativa de los impactos en diferentes sectores y regiones. Las medidas de los impactos agregados incluyen, por ejemplo, el número total de personas afectadas, el cambio de productividad primaria neta,

el número de sistemas que cambian o los costos económicos totales”.

Finalmente, el IPCC (2001) incluye dos clasificaciones de impactos según su relación con las afectaciones a las transacciones comerciales: impactos en el mercado e impactos que no afectan el mercado. Los primeros corresponden a los “[...] efectos vinculados a transacciones comerciales que afectan directamente al Producto interno bruto (las cuentas nacionales de un país) — por ejemplo, cambios en el suministro y precio de bienes agrícolas”; mientras que los segundos son impactos que afectan a ecosistemas o al bienestar humano, pero que no están vinculados directamente a transacciones comerciales, como es el caso de un creciente riesgo de muerte prematura (IPCC, 2001).

2.5 Gestión socioambiental

En términos socioculturales, la “gestión ambiental” se ha entendido como un proceso de toma de decisiones acerca de cómo organizar la relación de la sociedad con la naturaleza y el medio ambiente.

Gestionar el medio y el territorio significa organizar una serie de acciones que se ejercen sobre ellos, en función de unos objetivos que se pretenden conseguir, por tanto, los aspectos que configuran las decisiones de los agentes son los “objetivos” que se persiguen, los “intereses” que casi nunca se hacen explícitos y que responden a sistemas de valores y pautas culturales propias de cada sociedad y momento histórico y los “instrumentos” que son los canales, procedimientos, métodos que se aplican para materializar los objetivos de gestión. La gestión ambiental es el resultado de un reparto de responsabilidades asignadas, sentidas o demandadas, en

la toma de decisiones acerca del medio ambiente, a través de una negociación conflictiva, implícita o explícita, que se fundamenta en la legitimidad y el poder relativo de los agentes (Brú, 1997).

En los términos de Brú (1997), la gestión ambiental más que instrumental u operativa, es un proceso sociocultural, en la medida en que se refiere a la toma de decisiones, y esta toma de decisiones depende de las representaciones e imágenes que tenga el decisor y de su poder.

Desde un criterio más funcional y operativo, se ha definido como el manejo participativo de los elementos y problemas ambientales de una región determinada por parte de los diversos actores sociales, mediante el uso selectivo y combinado de herramientas jurídicas, de planeación, técnicas, económicas, financieras y administrativas, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad (Guhl. et. al. 1998).

Por su parte, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial definió la gestión ambiental como el conjunto de actividades adelantadas, tanto por las distintas instancias e instituciones del Estado, como por parte de los actores pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo evaluar en un momento y en un espacio determinados, un conjunto de factores y de interacciones entre el medio ambiente y los actores que se relacionan y/o aspiran a relacionarse con él, con el propósito de concertar, adoptar y ejecutar decisiones con efectos de corto, mediano y largo plazo, encaminadas a lograr la sostenibilidad de los procesos a través

de los cuales se vinculan los ecosistemas y los actores sociales, así como la sostenibilidad de esos mismos ecosistemas y actores. También forma parte de la gestión ambiental la evaluación de los efectos de dichas decisiones y la realimentación de sus resultados a los procesos de toma de decisión (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

2.6 Ecosistemas estratégicos

El desarrollo sostenible como modelo, parte de la búsqueda de un equilibrio entre el ámbito social, económico y ecológico en las distintas escalas territoriales, y busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, por lo tanto concibe que un verdadero desarrollo se logra cuando éste garantiza el equilibrio en la base natural de recursos, manteniendo sus características naturales primordiales, de tal manera que pueda sostener el bienestar y el desarrollo. En la interrelación entre naturaleza y sociedad, los ecosistemas naturales y transformados cumplen funciones ambientales de prestación de bienes o recursos naturales (agua, madera, suelos, caza, pesca y especies útiles, entre otros) y servicios, tales como las ofertas climática, hídrica, energética y edáfica, fundamentales para la agricultura, la ganadería y la mayoría de las actividades humanas.

Como lo indica Márquez (2002), en cualquier unidad ambiental, estructural y/o funcional, es posible identificar los elementos que cumplen la mayor parte de las funciones. Estos elementos son fundamentales para el mantenimiento del ambiente, por ello se los considera estratégicos. El concepto de 'ecosistemas estratégicos' hace referencia a aquellos que cumplen funciones vitales para

el bienestar y desarrollo de la sociedad, desempeñando en las diferentes escalas territoriales funciones estratégicas para su nivel. En virtud de las formas de interacción entre sociedad y naturaleza, se propone la clasificación de los ‘ecosistemas estratégicos’ consignada en la siguiente tabla.

Tabla 1. Clasificación de los ecosistemas estratégicos en virtud de las funciones que desempeñan y los bienes y servicios ambientales asociados (Adaptado de: Márquez, 2002)

Funciones	Bienes y servicios
Satisfacción de necesidades básicas de la sociedad	El abastecimiento de agua, aire, alimentos y energía, depende en alto grado, cuando no completamente, del aporte de los sistemas naturales.
Productividad	Los procesos productivos, industriales y agropecuarios, dependen así mismo en alto grado de insumos naturales como agua, energía, suelos, materias primas y no sólo de capital financiero y humano.
Prevención de riesgos	Puede decirse que existe un sistema natural de prevención de desastres. La intervención humana del medio altera este mecanismo y propicia “catástrofes ambientales” que no son otra cosa que los mismos fenómenos naturales, agravados por el hombre.
Relaciones políticas y sociales	El medio ambiente cobra creciente importancia en las relaciones internacionales, en la medida que se reconoce el carácter global de muchos procesos de perturbación. En la medida que los ecosistemas cumplen funciones de importancia en el mantenimiento de condiciones adecuadas para el desarrollo, se convierten en objeto de interacciones sociales y puede suponerse que lleguen a tener implicaciones muy importantes. A escalas más locales esto se manifiesta en los conflictos por la propiedad y el respeto de territorios tradicionales, por poblaciones indígenas y raizales, o por el espacio público y la calidad ambiental en las ciudades.
Equilibrio ecológico	Pueden señalarse tres grandes aspectos en los cuales es significativa la función ecosistémica como sostenedora de condiciones adecuadas para el bienestar y el desarrollo: Influencia sobre el clima, la regulación hídrica y la generación y mantenimiento de diversidad y riqueza biológica. A lo largo de millones de años la evolución ha acumulado enormes cantidades de información ecológica y genética que se refleja en la enorme variedad de la biota, en su adaptación al medio y en la diversidad y funcionalidad de los ecosistemas. De esta fuente obtiene el hombre las condiciones básicas para la vida y también ha tomado las especies, relativamente muy pocas, que ha domesticado y llama útiles.
Receptores de desechos (vertederos)	La naturaleza es receptora y recicladora de los desechos de la humanidad, que sólo ahora inicia tímidos esfuerzos para complementar la acción asimiladora natural, otra enorme infraestructura gratuita al servicio de la sociedad.
Proveedores de recursos naturales	Productos no cultivados que se obtienen de la naturaleza, siguiendo métodos fundamentalmente extractivos o con niveles apenas reconocibles de manejo. Se incluyen en esta categoría principalmente la pesca y la extracción de maderas, en especial maderas finas cuya fuente principal son los bosques y selvas naturales, en particular los tropicales. Caben también en ella infinidad de productos que se extraen directamente de la naturaleza sin que medie un proceso cultural humano: pieles, plumas, fauna y flora ornamental, productos químicos y farmacéuticos, entre otros.

Se entiende como estratégico todo aquello de lo cual depende la viabilidad de un proceso; en este caso el aporte ecosistémico de bienes y servicios ambientales es fundamental para posibilitar el bienestar y el desarrollo de la sociedad. El carácter estratégico o prioritario se puede asignar con base en diferentes criterios, entre los cuales se ha recurrido tradicionalmente a la evaluación de la diversidad biológica como medida de otras funciones ecológicas, a la riqueza de especies y/o de endemismos, a los niveles de riesgo por presión poblacional o por deforestación, a la distintividad biológica y al estado de conservación (Márquez, 2002).

2.7 Derecho ambiental

El derecho ambiental es aquella rama del derecho que comprende “[...] el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas, que inciden en el ambiente y los recursos naturales, con el fin de promover la utilización sostenible de esos bienes, así como su conservación, restauración o sustitución y que comprende, igualmente, la imposición de las sanciones legales a los infractores de la normativa ambiental, buscando el objetivo último de garantizar el derecho ciudadano al ambiente sano” (González, 2006).

Esta rama del derecho tiene sus orígenes en el ámbito internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano de 1972 (Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General 2994 de 15 de Diciembre de 1972), y en el ordenamiento jurídico interno, con la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables

y de Protección al Medio Ambiente”, en donde se adoptó para nuestro país el derecho a un medio ambiente sano, el cual fue elevado a derecho humano fundamental en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia por su estrecha relación con la vida humana y la salud.

El derecho ambiental tiene por objeto la protección jurídica de la biosfera, la cual es posible mediante la individualización de los distintos elementos que la componen, teniendo en cuenta no solo el ambiente natural sino también el construido por el hombre (bienes culturales). Es amplia la normativa constitucional que delinea el alcance del derecho ambiental colombiano, y entre las disposiciones más significantes se encuentran los artículos 8, 79, 80 y 334, cuya lectura concordada define que la protección del medio ambiente es un deber y derecho constitucional, en el que confluyen tanto personas naturales como jurídicas, como el Estado en sus distintas manifestaciones desde roles diferenciados.

Corresponde a los ciudadanos incluir en su actuar la variable ambiental expresada en las políticas y en la normativa nacional e internacional, y actuar proactivamente en los escenarios de participación ciudadana; y al Estado le corresponde, como parte del dominio eminente que le compete en términos de soberanía, establecer la normativa y planificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en virtud del modelo de desarrollo sostenible acogido por el país.

Como parte de ello, el Estado está facultado para intervenir la economía imponiendo las limitaciones a las distintas actividades productivas por mandato

de la ley, en lo que tiene que ver con la explotación de los recursos naturales, uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

En virtud de lo anterior, todo tipo de actividad económica debe ser sostenible, adoptando los condicionamientos legales que el derecho ambiental impone en función del bienestar general, lo que configura una limitación legítima en el marco del Estado Social de Derecho a todo tipo de proyecto de desarrollo, al derecho de propiedad y la libre empresa, por lo que la viabilidad de cualquier iniciativa de esta naturaleza se supedita a tal marco de garantías constitucionales y legales.

2.8 Desarrollo sostenible

Por referencia expresa del artículo 80 de la Constitución Política, el modelo de desarrollo aplicable a Colombia es el sostenible, que como concepto es considerado por muchos expertos como una categoría de síntesis que resume gran parte de las preocupaciones ecológicas.

Esta concepción surgió inicialmente de la Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972, efectuada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Fue ampliada posteriormente por el llamado “informe Brundtland”, elaborado por una comisión independiente presidida por la señora Brundtland, primera ministra de Noruega, y a quien la resolución 38/161 de 1983 de la Asamblea General de las Naciones Unidas confió como mandato examinar los problemas

del desarrollo y el medio ambiente, y formular propuestas realistas en la materia. De allí surgió el informe “Nuestro futuro común”, que especifica teóricamente el concepto de desarrollo sostenible, que fue posteriormente recogido por los documentos elaborados en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, en especial por la llamada Carta de la Tierra o Declaración sobre el desarrollo y el medio ambiente, el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y la Declaración sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo. En Colombia, además del artículo 80 y la referencia a la función social y ecológica de la propiedad que hace el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente (Art. 3, Ley 99 de 1993), han incorporado tal concepto (Sentencia C – 058 de 1994).

Muchos de estos documentos internacionales carecen todavía de fuerza jurídica vinculante, pero constituyen criterios interpretativos útiles para determinar el alcance del mandato constitucional sobre desarrollo sostenible. De ellos se desprende que tal concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo, indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas, con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente. Desarrollo, protección ambiental y paz aparecen entonces como fenómenos interdependientes e inseparables, tal y como lo establece el principio 25 de la Carta de la Tierra. La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del concepto, ya que es considerado sostenible aquel

desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social, sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva (Sentencia C – 058 de 1994).

La configuración del concepto de desarrollo sostenible se da en un doble sentido. Por una parte, opera como una norma programática, esto es, como un mandato que ordena que algo sea realizado en la mayor medida dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes. Es así como el desarrollo sostenible se convierte en un objetivo deseable a lograr por parte de las autoridades públicas, a través de dos instrumentos fundamentales: la planeación y la dirección general de la economía por parte del Estado. Ninguno de estos dos mecanismos asegura, per se, una realización completa del fin deseado, pero sí obliga al sector público a hacer todos los esfuerzos necesarios para el logro de su máxima efectividad. Por otra parte, el concepto de desarrollo sostenible opera como un límite a las actividades de explotación o aprovechamiento de los recursos naturales, en la medida en que tales actividades son constitucionalmente lícitas, siempre y cuando se asegure el derecho de las generaciones futuras a seguir disfrutando de los recursos explotados (Sentencia C – 137 de 1996).

Desde esa perspectiva, el desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico, sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. En anteriores oportunidades, esta Corte trató el concepto del desarrollo sostenible a propósito del “Convenio sobre la Diversidad Biológica” hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En esa oportunidad destacó:

La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico (Sentencia C – 519 de 1994).

Desde esta perspectiva, el desarrollo económico y tecnológico en lugar de oponerse al mejoramiento ambiental, deben ser compatibles con la protección al medio ambiente y la preservación de los valores históricos y culturales. La satisfacción de las necesidades presentes requiere de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo, con el fin de que, como se señaló, las generaciones futuras cuenten con la capacidad de aprovechar los recursos naturales para satisfacer sus propias necesidades. Esa planificación y esa responsabilidad, para el caso

colombiano, les compete, por mandato constitucional, al Estado y a sus agentes, así como a todos los particulares, sin importar en cuál campo económico, político o social se encuentren. Para ello, se requiere de una tarea constante y permanente que implica siempre un alto grado de participación, de conciencia comunitaria y de solidaridad ciudadana (Sentencia C – 519 de 1994).

3. Adaptación al cambio climático y Sistema Nacional Ambiental

Existe una estrecha relación entre las variaciones climáticas, la capacidad de los ecosistemas para proveer bienes y servicios ambientales y la transformación de estos bienes y servicios, base de la economía en bienestar y crecimiento económico. Es claro que el clima tiene la capacidad de potenciar o limitar el desarrollo socioeconómico en las distintas escalas territoriales. A lo anterior se suma que la forma en la que el hombre interviene los ecosistemas determina su vulnerabilidad frente a los fenómenos climáticos, lo que se evidencia con el hecho de que la mayoría de los desastres en Colombia se deben a las variaciones del clima. Se estima que

[...] el 90% de las emergencias reportadas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riego de Desastres UNGRD (entidad adscrita a la Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, que tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Siste-

ma Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)), para el periodo 1998-2011 en el país (13.624 en total), se relacionan con fenómenos hidroclimatológicos y otros asociados. Entre 1950 y 2007 los desastres asociados con lluvias se incrementaron un 16,1% durante el fenómeno “La Niña” en relación con las condiciones normales. Reportes de desastres asociados con las sequías presentaron un incremento de cerca de 2,2 veces durante los periodos de “El Niño”. Así mismo, este fenómeno ha generado la escasez del recurso hídrico conduciendo a racionamientos de agua y electricidad. (DNP, 2012).

Existen evidencias de que el clima global está cambiando, se anticipa un aumento de las temperaturas medias globales hacia 2100, que estaría entre 1,1 a 6,4°C por encima de los niveles de 1980-1999, dependiendo de las emisiones futuras (DNP, 2012). La Segunda Comunicación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), resume algunas de las manifestaciones biofísicas del cambio climático con mayor notoriedad en Colombia, entre las que se destaca la tendencia al aumento de eventos extremos de lluvia en todos los pisos térmicos a excepción de los páramos, en donde se observan incrementos en la temperatura máxima diaria, cercanos a 1°C por década, mientras que en zonas de subpáramo y bosque alto andino, los incrementos se sitúan entre los 0,3°C y 0,6°C por década (IDEAM, 2010).

En lo que respecta a proyecciones de los impactos que generaría el cambio climático a nivel nacional, se estima que

[...] habrá aumentos en la temperatura media en el orden de 1,4°C; 2,4°C y 3,2°C para los periodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100, respectivamente. Se espera que en la mayor parte del territorio nacional el nivel de lluvias se mantenga en los niveles observados actualmente o con una variación de + 10%. Sin embargo, para algunas regiones se espera una disminución o aumento importante en la precipitación dependiendo de los escenarios globales. Finalmente, se proyecta una reducción de la humedad relativa del suelo entre el 1,8% y 5% en los escenarios evaluados hasta el periodo 2071-2100 (DNP, 2012).

En Colombia se han observado y proyectado una serie de impactos sobre los ecosistemas, la biodiversidad y los sectores productivos, que a su vez se ven representados en pérdidas económicas para el país. Ejemplo de lo anterior fue el evento climático de “La Niña” del año 2010 – 2011, el cual generó pérdidas totales debidas a inundaciones en las actividades pecuaria, avicultura, acuicultura e infraestructura en finca, valoradas en \$759.893 millones de pesos; proliferación de infecciones respiratorias agudas con 470 casos de muerte reportados por Infección Respiratoria Aguda (IRA); daños en infraestructura de agua potable y saneamiento básico por \$525.867 millones de pesos; pérdidas en el sector de transporte de \$3,4 billones de pesos por daños en la infraestructura y \$417.762 millones de pesos por problemas de operación; y 552.175 viviendas afectadas, situación que generó un costo de \$2.6 billones de pesos en reconstrucción y reasentamientos (DNP, 2012).

Si bien este fue un evento sin precedentes en su extensión e intensidad, el rigor del fenómeno del cambio climático ha estado incidiendo en una serie de impactos documentados que han permitido plantear proyecciones futuras, tales como qué partes de la región andina recibirán hasta 30% menos de lluvia, lo cual producirá escasez de agua en las partes más pobladas del país. Se estima también que el cambio del régimen de lluvias podría afectar la capacidad hidroeléctrica nacional (Rodríguez, M. y Mance, H. 2009).

Con el aumento de la temperatura, la malaria y el dengue se difundirán más, ya que los mosquitos transmisores de estas enfermedades podrán sobrevivir en zonas más altas. En solo cuarenta y cinco años, 78% de los picos nevados desaparecerán y 56% de los páramos se transformarán en otros ecosistemas. Se estima que los suelos agrícolas susceptibles de desertificación como consecuencia del calentamiento global están en el rango de 1% a 3%; así, disminuirían las áreas para cultivos como el banano, la palma de aceite y la caña de azúcar (Rodríguez, M. y Mance, H., 2009).

Se espera, además, un impacto del cambio climático sobre los medios de vida de la población, en especial de la rural, y sobre la calidad de vida de todos los colombianos, lo que puede tener entre sus manifestaciones la aceleración de procesos de desplazamiento y migraciones internas. Desde esta perspectiva, el PNUD (2010), estima que “[...] el cambio climático es un desafío de magnitud que puede afectar seriamente la trayectoria del desarrollo en Colombia, la lucha contra la pobreza y la consecución de los Objetivos del Milenio, así como desencadenar nuevos conflicto socio – ambientales o profundizar los ya existentes”.

El impacto del cambio climático ha sido reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, como un hecho que ameritó el replanteamiento del Plan de Gobierno en los siguientes términos:

[...] La ola invernal que golpeó al país a mediados del año 2010, y que se espera continúe durante la primera mitad de 2011, ha cambiado el rumbo de la política ambiental y del riesgo del país, ha transformado la visión de los colombianos sobre las posibles consecuencias del cambio climático, e inevitablemente ha alterado el plan de gobierno de este cuatrienio, y en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo como su principal instrumento. Los esfuerzos en ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, la redistribución de los recursos, y la necesidad de replantear las estrategias de prevención en algunos sectores para evitar consecuencias adversas ante futuros eventos de origen natural (DNP, 2010).

La Constitución Política de 1991 adoptó el modelo del Estado Social de Derecho como el nuevo marco de relaciones entre el Estado y los particulares, el cual se caracteriza por tener como

[...] epicentro de sus acciones al individuo, cuyo desarrollo integral se constituye en su objetivo primero y prioritario. Ese individuo se asume como un ser complejo que presenta múltiples dimensiones, y como tal requiere, con miras al desarrollo pleno de sus potencialidades, satisfacer una serie de necesidades que hoy por hoy trascienden y superan las antaño denominadas necesidades básicas o primarias; una de esas necesi-

dades es la que tiene que ver con la calidad y la racional utilización de los recursos propios del espacio en el que se desenvuelve, con el cual tiene una relación directa, en tanto está integrado a él, lo cual le genera una serie de derechos y obligaciones, y al Estado el imperativo de propiciar la realización material del principio consagrado en el artículo 8 de la Carta Política: “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

Esta concepción del individuo, ubicado en un espacio determinado y determinable por sus características y singularidades en materia de recursos naturales, las cuales contribuyen a diferenciarlo según su relación con el entorno que lo rodea, implica una decidida protección del medio ambiente en el que se desarrolla, protección que dada su importancia se categoriza como principio fundamental en el Estado Social de Derecho y se consagra de manera expresa en la Carta Política como principio superior, cuya realización ha de concebirse armonizada con la de los demás principios de la Carta (Sentencia C – 534 de 1996).

Con este antecedente, Colombia asumió los compromisos suscritos en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la cual se profundizó el compromiso de las naciones del mundo frente a los problemas ambientales, lo que ameritaba un nuevo concepto de la acción pública y privada enmarcado en el Desarrollo Sostenible como modelo de desarrollo, la protección del derecho constitucional al medio ambiente sano, la participación conjunta entre Estado y particulares en la protección del

patrimonio cultural y natural, así como la obligación que le corresponde al Estado en la planificación racional, incluyente y participativa del uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

En virtud del nuevo paradigma constitucional, y en concordancia con las tendencias internacionales, se requirió de un replanteamiento en términos sistémicos y orgánicos de la función pública de gestión ambiental, la cual ha sido definida como un proceso de toma de decisiones acerca de cómo organizar la relación de la sociedad con la naturaleza y el medio ambiente. La articulación de una gestión ambiental que corresponda al ideario constitucional, y especialmente al desarrollo material de los artículos 8, 79 y 80, encontró en el Sistema Nacional Ambiental (SINA), creado por la Ley 99 de 1993, su vía de concreción, a través de una aproximación sistémica que convoca a las diversas instancias públicas y privadas en la aplicación de la normativa ambiental en su conjunto, como condición para el desarrollo sostenible en los diversos contextos territoriales.

No obstante, el SINA se encuentra afectado por debilidades institucionales y de gestión, entre ellas: falta de coordinación al interior; conflictos de competencia y jurisdicciones; escasa focalización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del SINA; debilitamiento del ejercicio de la autoridad ambiental; vacíos y contradicciones en las normas y en la reglamentación; debilidad en la planificación ambiental; la capacidad técnica de las instituciones y la gestión ambiental urbana y sectorial; falta de articulación de la planificación territorial con las variables ambientales, situación que generó

un impacto negativo en la vida y bienes de las poblaciones. (DNP, 2010)

Los procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global, requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada, como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y seguridad de las comunidades. Si bien en los últimos treinta años han sido notables los avances de la gestión ambiental, existe incertidumbre sobre la evolución de la capacidad institucional ambiental para acometer el reto que plantea este crecimiento.

A pesar de la promulgación de la Ley 388 de 1997, y la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país,

[...] los resultados son aún incipientes, en razón a que no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial municipal y la planificación sectorial. [...] Adicionalmente, no se han incorporado aún las variables de riesgo por deterioro ambiental, por variabilidad climática y por impactos previstos del cambio climático, en los escenarios prospectivos y en los determinantes de ordenamiento territorial del país (DNP, 2010).

Todo lo anterior significa una prioridad de la mayor importancia para la planeación municipal, más si se tiene en cuenta el dinamismo y la tendencia de crecimiento de entornos urbanos que, como es el caso de los Municipios del sur de Valle de Aburrá, amerita la investigación acerca del estado de articulación actual de la variable del cambio cli-

mático en los Planes de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Municipal, en el ámbito de los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) y de Acción Trienal de las Autoridades Ambientales y el Plan Nacional de Desarrollo, ante la aplicación de la “Guía para incorporar el cambio climático en Planes de Ordenamiento Territorial”, del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

Referencias Bibliográficas

- Brú, J. (1997) *Medio ambiente: poder y espectáculo. Gestión ambiental y vida cotidiana*. Editorial ICARIA.
- Carmona, S., Ángel, E. & Villegas, I. (2007) *Gestión ambiental en proyectos de desarrollo. 4ª ed.* Posgrado en Gestión Ambiental. Escuela de Geociencias y Medio Ambiente. Facultad de Minas. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994) *Sentencia C-058 de 4 de marzo de 1998. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero*. Colombia
- Corte Constitucional de Colombia. (1994) *Sentencia C-519 de 21 de noviembre de 1994. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996) *Sentencia C-137 de 9 de abril de 1996. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996) *Sentencia C-534 de 16 octubre de 1996. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz*. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010) Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012) ABC: “Adaptación bases conceptuales. Marco conceptual y lineamientos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)”.
- Giménez, G. (1996) “Territorio y cultura”. En: *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Universidad de Colima, México Vol. II, N° 4. . Diciembre 1996. Pp. 9 – 30.
- _____ (2005) “Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. Trayectorias”. En: *Revista de ciencias sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*. Año VII, N° 17. Enero-Abril 2005.
- González, J. (2006) *Derecho ambiental colombiano. Parte general. Tomo I. 1ª ed.*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Guhl, E. (1998) *Guía para la Gestión Ambiental Regional y Local. El qué, el quién y el cómo de la gestión ambiental* Fonade, DNP, Instituto para el Desarrollo Sostenible QUINAXI.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2010) “Colombia Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Bogotá: IDEAM.

- Márquez, G. (2002) “Ecosistemas Estratégicos, Bienestar y Desarrollo. Unión Europea; Proyecto: Desarrollo Sostenible Sierra Nevada de Santa Marta”. En: *Educación para la gestión ambiental: una experiencia con los funcionarios del Sistema Nacional Ambiental en la Sierra Nevada de Santa Marta*. Santa Marta. Pp.103-115.
- Martín, J. (2009) “Conceptos previos y conceptos nuevos en el estudio del cambio climático reciente”. *Investigaciones Geográficas* (Esp). Universidad de Alicante, España. N° 49. Pp.51-63. Recuperado de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=17617034003
- Mesa, N., Ruiz, A, Gómez, B., Et al. (2006) *Marco de referencia para la formulación de las políticas públicas de gestión urbana en asentamientos en desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín - Escuela de Urbanismo Facultad de Arquitectura - Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín. Convenio Interadministrativo 4800000870 de 2005: Formulación de una propuesta de política de gestión urbana en asentamientos en desarrollo.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMD). (1998) “Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio”. Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental.
- Organización de Las Naciones Unidas - ONU -. 1992: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Panel Intergubernamental Sobre el Cambio Climático (IPCC). (2001) Informe de Síntesis. Anexo B: Glosario de términos utilizados en el Tercer Informe de Evaluación del IPCC. The Intergovernmental Panel of Climate Change. New York, USAF
- Panel Intergubernamental Sobre el Cambio Climático. (2007) Anexo B. Glosario de términos. Tercer Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Recuperado de <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>
- Panel Intergubernamental Sobre el Cambio Climático. (2007) Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza.
- Panel Intergubernamental Sobre el Cambio Climático. (2013) Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de

redacción principal: Stocker, T. Dahe, Q. y Plattner, G-K (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza.

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). 2010: El cambio climático en Colombia y el Sistema de Naciones Unidas. Revisión de riesgos y oportunidades asociadas al cambio climático. Resumen para tomadores de decisiones. Proyecto integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación de país de las Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.pnud.org.co/img_uplad/61626461626434343535373737353535/Brochure%20resumen%20Proyecto.pdf

Rodríguez, M. & Mance, H. (2009) Cambio climático: Lo que está en juego. Foro Nacional Ambiental.

Tomadoni, C. (2005) *Seminario Taller Metodología de la Investigación Cualitativa*. Universidad Nacional de Colombia. Postgrado en Gestión Ambiental. Medellín. Marzo 7–8.

_____ (2007) “A propósito de las nociones de espacio territorial y espacio”. En: *Revista Gestión y Ambiente*. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia. Volumen 10 – N° 4. Vega, J. (2010) *Derechos patrimoniales en la gestión socio-ambiental de ecosistemas estratégicos. Caso en estudio: corregimiento de Sapzurro, municipio de Acandí, Chocó*. Tesis de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 277 pp.





Ruta procesal y papel que juega la Defensoría de Familia del ICBF, en el SRPA.

“Una clara vulneración a los principios
de contradicción y de publicidad del
derecho procesal”*

■ Por: *Lina Marcela Acevedo Correa***
*Ana María Mazo Gutiérrez****

Recibido: septiembre 18 de 2014.

Aprobado: octubre 23 de 2014

Resumen

El presente artículo hace parte del proyecto del proyecto *Valor Probatorio del Dictamen Pericial Realizado por el Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Medellín*. La propuesta se

* Producto de la investigación “*Valor Probatorio del Dictamen Pericial Realizado por el Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Medellín*”, que se viene desarrollando con la financiación de la Corporación Universitaria de Sabaneta –Unisabaneta e inscrito en la línea de Investigación Conflicto & Sociedad del Grupo de Investigación POLEMOS.

** Abogada, Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente investigadora de tiempo completo y Coordinadora del Centro de Conciliación “José Félix de Restrepo” de la Corporación Universitaria de Sabaneta –UNISABANETA-. Correo: lina.acevedo@unisabaneta.edu.co.

*** Abogada de la Universidad de Medellín, Especialista en Derecho de Familia de la universidad de Antioquia. Docente investigadora de Cátedra y Directora del Consultorio Jurídico “Juvenal Mesa Tobón” de la Corporación Universitaria de Sabaneta –UNISABANETA-. Correo: consultorio.juridico@unisabaneta.edu.co.

inscribe en la línea de Conflicto y Sociedad, del Grupo de Investigación POLEMOS, de la Corporación Universitaria de Sabaneta. En este artículo de revisión se informa sobre los hallazgos preliminares de un proceso inicial de investigación, acerca de la ruta procesal que se sigue con el dictamen pericial que debe aportarse por parte de la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al proceso penal para adolescentes en Colombia, y si de conformidad con los principios rectores de la prueba, en especial con los principios de contradicción y de publicidad, cumple con la finalidad para la cual fue creado por la ley.

Palabras Clave: Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de familia del ICBF; Dictamen pericial; Juez de conocimiento; Ruta procesal; Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Procedural route and the role played by the expert opinion of the Family ombudsen in the CRSA

A clear vulneration of the contradiction and publicity principles of Procedural Law

Abstract

This article is a first step of the project “Evidentiary Value of Expert Report Performed by the team Interdisciplinary of ICBF family ombudsmen in Criminal Responsibility System for Adolescents in Medellin.” The research proposal is part of the line Conflict and Society POLEMOS Research Group of the University Corporation -UNISABANETA- Sabaneta. In this review, the article reports the preliminary findings of an initial process of inquiry into the procedural route that follows the expert’s report to be provided by the ICBF, the criminal proceedings for teens in Colombia and if in accordance with the guiding principles, in particular the principle of contradiction and advertising, meets the purpose for which it was established by law.

Keywords: Interdisciplinary Technical Team of the Ombudsman ICBF family; Expert opinion; Judge; Procedural route; Criminal Responsibility System for Adolescents.

Introducción

Con el fin de estar a la vanguardia con la legislación internacional sobre infancia y adolescencia, en especial con la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, y de dar respuesta a las problemáticas sociales de este grupo poblacional, se expide la ley de la Infancia y la Adolescencia, el 8 de Noviembre de 2006, ley 1098 de 2006.

Dicha ley plantea un conjunto especial y específico de acciones, procedimientos y medidas, que bajo la óptica de los principios del interés superior y la prevalencia de derechos de los niños y de los adolescentes, propenden por su protección integral y su bienestar.

Para la investigación que se pretende realizar es importante estudiar un cambio específico que trajo la mencionada ley, el de las nuevas funciones que se asignaron en el artículo 79¹ a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y a su equipo técnico interdisciplinario, referente a que todo concepto emitido por este equipo tendría el carácter de dictamen pericial.

El código de la infancia y la adolescencia propone dos procedimientos en los que debe intervenir el equipo técnico interdisciplinario de la defensoría de familia del ICBF, los cuales son: el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), y el Procedimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). En ellos, las reglas para el mencionado dictamen pericial son distintas, debido a esto, en el presente artículo solo se tratará lo referente al dictamen pericial que realiza el equipo transdisciplinario en el SRPA, por ser el tema objeto de esta investigación.

A propósito del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, es importante anotar que comenzó a regir en Colombia a partir del 15 de Marzo de 2007, e inició su operación en el Departamento de Antioquia el 01 de Junio de 2009², “convirtiéndose en un reto académico y profesional frente a su aplicación de acuerdo con los postulados propuestos desde el derecho procesal para el manejo de la prueba pericial, haciéndola compatible con la filosofía de la garantía de protección de derechos y principios propuestos para los adolescentes en conflicto con la ley penal” (Acevedo, 2014, p.18).

-
1. **ARTÍCULO 79.** Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.
Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.
 2. El Artículo 2° del Decreto 4652 de 2006, modificado por los Decretos 1494 del 4 de mayo de 2007 y 3951 del 12 de octubre de 2007, fijó la gradualidad del SRPA así:
 - Fase 1: Inician operación el quince (15) de marzo de 2007 los Distritos Judiciales de Bogotá y Cali.
 - Fase 2 Inicia el primero (1) de enero de 2008, Medellín, Armenia, Pereira, Manizales, Buga, Bucaramanga, San Gil Tunja y Santa Rosa de Viterbo.
 - Fase 3 Distritos Judiciales de Popayán, Santa Rosa de Viterbo y Tunja. Iniciará su operación a más tardar el día primero (1°) de octubre de 2008”.
 - Fase 4 Distritos Judiciales de Bucaramanga, San Gil, Cúcuta y Pamplona. Iniciará su operación a más tardar el día quince (15) de diciembre de 2008.
 - Fase 5: Distritos Judiciales de Antioquia, Barranquilla, Cartagena, Cundinamarca, Ibagué, Montevía, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. Iniciará su operación a más tardar el día primero (1°) de junio de 2009.
 - Fase 6. Distritos Judiciales de Arauca, Florencia, Pasto, Quibdó, San Andrés, Villavicencio y Yopal. Iniciará su operación a más tardar el día primero (1°) de diciembre de 2009.

Vale la pena resaltar que la ley 1098 de 2006 propició un gran avance en materia probatoria, pues, como se mencionó anteriormente, en el artículo 79 asignó nuevas funciones al equipo técnico interdisciplinario de la defensoría de familia, como lo son la elaboración de un dictamen pericial que dé cuenta de la situación física, psicológica y social del adolescente presuntamente infractor³, proporcionando así al juez de conocimiento una ilustración de situaciones que escapan a su entendimiento, a fin de que al momento de tomar la decisión respecto de la medida a imponer al adolescente infractor se haga bajo la concepción de que a la vez se le están restableciendo sus derechos.

El Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF, que debe estar compuesto como mínimo por un psicólogo, un nutricionista y un trabajador social o un profesional en desarrollo familiar⁴, asume, entonces, la calidad de perito en el proceso de responsabilidad penal para adolescentes, ya que, para que dicho informe tenga validez en el juicio oral, debe rendirse testimonio de él como lo dispone el artículo 412 de la ley 906 de 2004. De esta forma, la prueba podrá ser controvertida en caso de necesidad de aclaración o modificación por parte del perito. Así las cosas, el dictamen sigue las reglas de la prueba testimonial, y de esa forma, el perito es sometido al interrogatorio cruzado.

Con este primer avance se quiere describir la ruta procesal y el papel que juega el dictamen pericial que realiza el equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF dentro del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, a la luz de los principios rectores de la prueba, y en especial, del principio de publicidad y contradicción. Para tal fin, el presente artículo estará apoyado en fuentes secundarias de información, como el análisis de contenido y el rastreo bibliográfico; y fuentes primarias, como la observación simple no participante, aplicada en una audiencia de juicio oral realizada en el Juzgado 5° Penal para Adolescentes de Medellín con funciones de conocimiento.

1. El Dictamen pericial en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Para poder conocer la ruta procesal del dictamen pericial que realiza el equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF dentro del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), es necesario, en primera instancia, abordar el concepto de dictamen pericial partiendo de lo general a lo particular enfocado en el SRPA.

-
3. Vale la pena aclarar que el mencionado dictamen pericial también debe hacerse en el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), siguiendo las reglas del procedimiento civil colombiano.
 4. La expresión “Trabajador Social” también comprende a los profesionales en desarrollo familiar, por disposición expresa de la Corte Constitucional Sentencia C- 505 de 2014 del 16 de julio de 2014, Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

1.1. *Noción general de Dictamen Pericial*

De acuerdo con Gurvich (1971), el dictamen pericial es “[...] la conclusión sobre la presencia de los hechos, extraída por una persona competente, atraída al proceso, a base de la investigación de los materiales del asunto (hechos y pruebas) respecto a los problemas planteados por el Tribunal y que requieren la aplicación de conocimientos especiales” (Pp.269-270).

Por su parte, Parra (1996) considera el dictamen pericial como: “[...] un medio de prueba, que consiste en la aportación de ciertos elementos técnicos, científicos o artísticos que la persona versada en la materia de que se trate hace para dilucidar un asunto, que requiere de especiales conocimientos” (p.4).

Por otro lado, Climent (1999) ha expresado que: “Tradicionalmente la prueba pericial ha sido definida como aquella que se realiza para aportar al proceso las máximas de experiencia que el juez no posee o puede no poseer y para facilitar la percepción y la apreciación de los hechos concretos objeto de debate” (p.463).

Los tres autores coinciden en que la prueba pericial es necesaria cuando los hechos que dan lugar al conflicto no hacen parte del saber de la autoridad competente, sea juez o magistrado, por su especial contenido científico o artístico.

La Corte Constitucional se ha referido al tema en la sentencia C- 124 del 2011 de la siguiente manera:

La doctrina tradicional en materia probatoria confiere al dictamen pericial una doble condición: Es, en primer término, un instrumento para que el juez pueda comprender aspectos fácticos del

asunto que, al tener carácter técnico, científico o artístico, requieren ser interpretados a través del dictamen de un experto sobre la materia de que se trate. En segundo lugar, la experticia es un medio de prueba en sí mismo considerado, puesto que permite comprobar, a través de valoraciones técnicas o científicas, hechos materia de debate en un proceso.

Con todo lo anterior, se puede decir que el perito verifica en el proceso hechos desconocidos que no tengan relación con el derecho, pues ese tipo de cuestiones debe estudiarlas el juzgador, conforme a la normativa aplicable a cada caso concreto.

La prueba pericial proporciona al juez nociones sobre unos hechos específicos, pues a este no se le puede exigir poseer conocimientos en todos los campos del saber. Actualmente, este tipo de prueba cobra gran protagonismo en materia procesal, por los avances tecnológicos y científicos que han permitido al juzgador aproximarse a la certeza de los hechos y fundamentar su decisión objetivamente.

Conforme a lo anterior, Pabón (2007) refiere que la doctrina aceptó un doble aspecto en la función del concepto técnico dentro del proceso, a saber:

[...] en primer término se le caracteriza como un instrumento de percepción del hecho, como un medio para el acceso del juez a ciertas reglas de ciencia o experiencia que desconoce y como un mecanismo integrador de su capacidad cognitiva y, en segundo lugar, se le ha otorgado el carácter de instrumento para la inferencia o deducción de hechos o circunstancias que exigen conocimientos,

aptitudes o destrezas que el juez no posee (p.154).

Vistas estas nociones generales, es pertinente pasar a estudiar el dictamen pericial que realiza el equipo psicosocial de la defensoría de familia del ICBF en el SRPA.

1.2 Noción del Dictamen Pericial que elabora el Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF en el SRPA

En el sistema de responsabilidad penal juvenil colombiano, cuando un adolescente es sorprendido cometiendo un delito, es aprehendido por la Policía de Vigilancia, que lo remite a la Policía Judicial asignada a la Unidad Especializada de Infancia y Adolescencia para que, junto con el fiscal encargado, inicien los actos urgentes. Uno de ellos es la solicitud de dictámenes periciales a la defensoría de familia del ICBF que, junto con su equipo técnico interdisciplinario, realiza la primera entrevista psicosocial al adolescente, quien debe estar acompañado por su abogado de confianza o de un funcionario de la defensoría pública. Es así como comienza la valoración y el análisis del caso, que arroja como resultado el dictamen pericial.

Señala la ley 1098 de 2006, en su artículo 79, inciso 3: “Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial”.

Debido a la anterior disposición normativa, los equipos técnicos interdisciplinarios de la defensoría de familia del ICBF deben emitir dictámenes periciales sobre la situación física, social y psicológica de niños, niñas y adoles-

centes, tanto en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), como en el Sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SRPA), temática objeto de análisis del presente artículo.

Es necesario aclarar que en el proceso penal juvenil, al ser regido por la ley 906 de 2004, la expresión *informe pericial*, como aparece en los artículos 406, 412, 413 y 415, se aceptaba equivalente a *dictamen pericial*. Al respecto, opina Valdés (2009) lo siguiente:

[...] La denominación “informe pericial”, se acepta equivalente a dictamen pericial, su característica principal es que se registra el proceso de estudio y los resultados obtenidos de forma metódica y rigurosa, se diferencia a un “informe” en que en este último solamente existe una descripción de hechos o eventos del cual se ha sido testigo, siendo presentados tal como se percibieron sin realizar análisis o estudios sobre ellos (p.159).

La anterior discusión ha suscitado varias opiniones; hay quienes dicen que debe hacerse una diferencia estricta entre informe y dictamen, ya que el primero es algo muy simple, sin la aplicación de técnicas científicas, ni discusión del caso o emisión de conclusiones, como sí contiene el dictamen pericial; y hay quienes opinan que no hay diferencia, porque el código de la infancia y la adolescencia en el mencionado artículo 79 esclareció toda duda, al estipular que cualquier concepto emitido por el equipo tendrá carácter de dictamen pericial, es más, en el sistema penal acusatorio colombiano se habla de informe técnico para hacer alusión al dictamen pericial, de lo que se infiere que en el SRPA ocu-

rre lo mismo por la remisión que hace el artículo 144 de la ley 1098 de 2006 a la ley 906 de 2004, actual código de procedimiento penal. Cabe anotar que dicha discusión no presenta relevancia en este escrito, toda vez que se parte de la premisa normativa del mencionado artículo, y por lo tanto, uno y otro tienen el carácter de dictamen pericial.

Para seguir con el desarrollo del tema, es pertinente anotar que en el Foro de las Subregionales de Antioquia, *Implementación y Regulación de la Ley de la Infancia y la Adolescencia* (2009), celebrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la ciudad de Medellín, se planteó que en el marco de la ley 1098 de 2006, la elaboración, emisión y sustentación de los dictámenes periciales por parte del equipo técnico interdisciplinario de la defensoría de familia, debe abordar los siguientes lineamientos y objetivos básicos: explicitar la procedencia y la construcción de la información en la que se funda; deducir las conclusiones a partir del análisis teórico del material empírico allegado en el informe; poder fundamentarse en el saber de la disciplina de quien lo emite o en la articulación transdisciplinar de los saberes del equipo que lo construye; y responder a un problema que se suscita en el ámbito jurídico y de regulación social, en el que se hace necesaria la intervención de un saber especializado.

Con estos cuatro pilares se debe construir un verdadero dictamen pericial. Pero, previo a dicha construcción, es necesario cumplir con ciertos requisitos por parte del perito, que para el caso es el equipo interdisciplinario, con el fin de que el dictamen no sea desestimado. Para ello recomienda Valdés (2009, Pp.157-158) lo siguiente:

- Preparación previa o documentación: el perito debe obtener toda la información necesaria para abordar el objeto de estudio mediante entrevistas, documentos, observación directa, consulta de bases de datos; y familiarizarse con la persona, hecho o elemento.
- Tiempo disponible: el tiempo requerido para el estudio deberá ser suficiente para alcanzar el conocimiento que se ha solicitado, teniendo en cuenta los recursos locativos, técnicos y tecnológicos con que se cuente.
- Espacio adecuado: el perito deberá realizar entrevistas, visitas, valoraciones sociales, psicológicas, nutricionales, entre otras. Para ello necesita contar con espacios adecuados que permitan realizar esos estudios.
- Uso de recurso técnico y tecnológico apropiado, para adelantar cualquier tipo de estudio.
- Posibilidad de ensayo: el estudio debe generar resultados, y estos deben ser susceptibles de reproducción, si se siguen los mismos procedimientos. Este requisito se fundamenta en el derecho de defensa y en el principio de contradicción de la prueba, de esta forma cualquier experto deberá llegar a los mismos resultados, hecho que otorga un valor probatorio.

Con la preparación previa para la elaboración del dictamen, el equipo técnico interdisciplinario podrá comenzar la construcción del informe de perito que rendirá en la audiencia de juicio oral antes de la imposición de la sanción, dicho informe o dictamen pericial se compone, de acuerdo con Castro, Fer-

nández & Rojas (s.f., Pp.147-148), de los siguientes elementos:

En primer lugar, debe hacerse una **referencia** donde consten los datos de lugar y fecha de emisión del dictamen, número de oficio, y nombre y cargo de la entidad que lo solicita.

En segundo lugar, se hace la **identificación** del adolescente evaluado, anotando los datos de interés que sirven para individualizarlo, es decir, el nombre, ocupación, estado civil, grado de escolaridad, estudios específicos, etc.

En tercer lugar, se hace un recuento de las **técnicas empleadas**, entre las cuales está la entrevista, la visita domiciliaria, la historia de vida, la historia clínica, el genograma, el análisis de redes, el mapa etnográfico, la valoración nutricional y la historia alimentaria, el examen mental, la prueba psicológica, etc.

En cuarto lugar, se relata una **síntesis de los hechos** que hacen parte de la versión que da la persona evaluada sobre los sucesos que son materia de estudio.

En quinto lugar, se comienza el **análisis científico de las pruebas y técnicas aplicadas**, incluyendo los resultados de las pruebas, y se hace una interpretación de cada hallazgo según la perspectiva disciplinaria del perito.

En sexto y último lugar, se termina el dictamen con la **discusión del caso y conclusiones**. Estos dos aspectos van estrechamente ligados; el primero, hace una aproximación diagnóstica del caso e informa cómo se pudo responder a las preguntas realizadas; el segundo, es el resumen del contenido de los pasos anteriores de la pericia, en el que debe ordenarse en frases cortas y precisas la síntesis de los resultados obtenidos. La conclusión debe ser clara, firme y consecuencia lógica de la fundamentación.

Es importante que todos los componentes que deben ser incluidos en el informe, sean recolectados de manera conjunta por los distintos profesionales, a fin de evitar varios interrogatorios al adolescente y de optimizar el tiempo y la percepción de utilidad de las entrevistas de los profesionales (ICBF, 2009).

En síntesis, la elaboración del dictamen pericial debe siempre suponer la realización de diversas actividades, como la descripción del objeto, la relación de los instrumentos y técnicas empleadas, y las conclusiones obtenidas. En tal sentido, señala Font (1995) que la realización de la prueba pericial “[...] se puede resumir en estas tres facetas: percepción, deducción o inducción y declaración técnica o dictamen” (p.234).

2. Ruta procesal del Dictamen Pericial que elabora el Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF en el SRPA

Visto lo que es un dictamen pericial, especialmente enfocado en el que elabora el equipo interdisciplinario de la defensoría de familia, es pertinente pasar a ilustrar al lector en cuál es la ruta procesal de este dictamen. Por ello, primero se describirá la ruta jurídica del SRPA, para luego fijar la atención en las audiencias de juicio oral y de imposición de la sanción, instancias en las cuales, como se expresó en líneas anteriores, se da la intervención del defensor de familia del ICBF con la rendición del dictamen pericial.

Para lo anterior, se utilizarán fuentes secundarias como el Documento *CONPES 3629*, que es la política públi-

ca para el SRPA, y fuentes primarias como los hallazgos obtenidos de la aplicación de la observación simple no participante en una audiencia de juicio oral que se practicó en el Juzgado 5° Penal para adolescentes de Medellín con funciones de conocimiento, el día 17 de octubre de 2014. Por lo tanto, primero se dará cuenta de cómo establece la normativa vigente el proceso jurídico, y luego, se comparará con los hallazgos obtenidos de la observación.

2.1 Ruta jurídica del SRPA desde la política pública

El documento CONPES 3629 (2009, p.19-22), hace un relato completo de esta ruta jurídica por la cual transita el adolescente en conflicto con la ley penal, que se describe a continuación:

El adolescente entre 14 y 18 años (no cumplidos) que es acusado por cometer un hecho punible puede ser aprehendido en flagrancia o por orden judicial de la Fiscalía General de la Nación. Este procedimiento lo realiza la Policía Nacional de Infancia y Adolescencia que hará las veces de Policía Judicial⁵. Se debe permitir que el adolescente cuente con defensa contractual o de oficio (defensor del pueblo) quien garantice la protección de sus derechos en el proceso judicial (p.19).

Luego, el adolescente es remitido al Centro de Servicios Judiciales o al Centro Transitorio del ICBF para iniciar el proceso. Una vez esto ocurre, se le asigna un defensor de familia del ICBF; autoridad administrativa que lo acompañará en todas las actuaciones del proceso y en las etapas de indagación, investigación y juicio. Este funcionario debe verificar inmediatamente la garantía de derechos, tomar las medidas de restablecimiento a que haya lugar, y realizar, en conjunto con el equipo interdisciplinario, el informe bio-psicosocial, que deberá presentar al juez de conocimiento, antes de la imposición de la sanción (p.19).

Es necesario anotar que en los casos en que se solicite, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses efectuará dictámenes de edad y lesiones personales. Asimismo, verificará que durante el proceso el adolescente no haya sido objeto de maltrato físico (p.19).

La Fiscalía solicita la audiencia de control de garantías, que deberá ser realizada en las 36 horas siguientes a la aprehensión. El juez de control de garantías, entonces, cita a audiencia cerrada, en la que participan el adolescente, el defensor de familia asignado, el fiscal que lleva el caso, el defensor público o contractual, y la víctima con su representante. También puede participar, el Ministerio Público, a través de los procuradores o los personeros (p.20).

En esa primera audiencia, según el caso, se podrán realizar las siguientes diligencias: legalización de la aprehensión, formulación de imputación de cargos; y solicitud de la aplicación del principio de oportunidad por parte del Fiscal al Juez⁶.

5. Artículo 145 de la ley 1098 de 2006.

6. Ello según lo dispuesto en el artículo 174 de la ley 1098 de 2006 que se refiere al principio de oportunidad, la conciliación y la reparación integral de los daños; en el artículo 324 de la ley 906 de 2004, que señala los casos en los que la fiscalía puede suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal; y en la ley 1312 de 2009 artículo 2°, se modifican las causales establecidas en el artículo 324 de la ley 906 de 2004.

Durante la audiencia, el juez dará la oportunidad al adolescente de allanarse o no a los cargos, lo que determina el curso a seguir. En todo caso, el juez examinará si procede la medida de internamiento preventivo, que dicta por un máximo de cuatro meses, prorrogable con motivación por un mes, o la medida de reintegro familiar con un proceso judicial (p.20-21).

Si el adolescente se allana es remitido a un juez de conocimiento, quién citará a audiencias preliminares. En estas, ante el juez con función de control de garantías, se realizará la legalización del allanamiento, la formulación de la imputación, se presentará el informe bio-psicosocial del defensor de familia, se dará espacio para la intervención de las partes y, en caso de que aplique, se solicitará el incidente de reparación integral para la víctima. En las audiencias de conocimiento, se realizará la formulación de la acusación, la audiencia preparatoria y la del juicio oral. En esta última se anunciará el sentido del fallo. En caso de ser absolutorio, se concluirá el proceso; de lo contrario, se citará a la lectura de la sentencia (p. 21).

En el caso contrario, si el adolescente no se allana a los cargos imputados, la Fiscalía procederá a adelantar la investigación correspondiente en los treinta (30) días siguientes, desarrollando el Programa Metodológico de Investigación elaborado, en conjunto, con la Policía Judicial de Infancia y Adolescencia. De dicha investigación, el Fiscal podrá solicitar, al juez de conocimiento, la preclusión del caso y el reintegro familiar del adolescente o podrá emitir el informe de acusación. En el último caso, el juez procederá a celebrar la audiencia de formulación de la acusación; la audiencia preparatoria, y la audiencia de juicio oral (p. 21-22).

En la audiencia de juicio oral, el juez deberá anunciar el sentido del fallo; es decir, deberá expresar si es absolutorio o sancionatorio, caso en el cual, se fijará la fecha para su lectura. La sentencia tendrá en cuenta el informe bio-psicosocial que presentó el defensor de familia del adolescente imputado (p.22).

En la audiencia en que se anuncia el sentido del fallo, el juez procederá inmediatamente a abrir el incidente de reparación integral⁷, previa solicitud de la víctima, el defensor, el fiscal o el Ministerio Público. Después, en la lectura del fallo, el juez de conocimiento dictará la sanción según el caso. Cabe señalar que el juez de conocimiento podrá revisar la sanción impuesta atendiendo a las características del adolescente y los informes que el defensor de familia presente para ello (p.22).

2.2 Ruta jurídica del SRPA desde la observación simple no participante

Como se mencionó al comienzo de este acápite, el día 17 de octubre de 2014 se celebraron las audiencias de formulación de acusación, preparatoria y de juicio oral, en uno de los casos⁸ a cargo del Juzgado Quinto (5°) Penal para Adolescentes de

7. Artículo 2° de la ley 906 de 2004, actual Código de Procedimiento Penal.

8. No se mencionará información específica del caso como nombres de los adolescentes o de los funcionarios participantes, ya que no son determinantes para lo que pretende la investigación, y por respeto al artículo 153 de la ley 1098 de 2006, que preceptúa la reserva de las diligencias de las actuaciones procesales en el SRPA, y al señor Juez 5° penal para adolescentes del Medellín con funciones de conocimiento, quien amablemente permitió la entrada de las investigadoras a las audiencias con fines netamente académicos.

Medellín con funciones de conocimiento. En dichas actuaciones procesales se aplicó el instrumento de la observación simple no participante, por lo cual, a continuación se exponen los hallazgos encontrados:

La audiencia de formulación de imputación comenzó con la presentación de los intervinientes; acudieron la fiscalía, el defensor del pueblo actuando en defensa de la víctima, quien acudió con su representante legal, los dos adolescentes infractores, uno de ellos con su representante legal, la defensora de oficio, la procuradora delegada para el SRPA y la defensora de familia.

Primero se le concede la palabra a la fiscal, quien acusa y apela al delito de tentativa de homicidio; luego se le concede la palabra a los adolescentes acusados para que expresen cómo se declaran: inocentes o culpables, en este caso se declararon inocentes. Se le concede, entonces, la palabra a la defensa de oficio, quien controvierte lo planteado por la Fiscalía.

Dado lo anterior, el Juez da apertura a la etapa probatoria, allí la fiscalía incorpora dos pruebas documentales (identificación decadactilar y lectura de derechos) y tres testimoniales. Acto seguido, se llama a los testigos y se les toma el juramento. La fiscalía comienza el interrogatorio, luego continúa la defensa de oficio, después la procuraduría, y por último, el Juez de conocimiento.

Es significativo anotar que uno de los testigos de la fiscalía era médico legista. Este profesional de la salud había practicado el dictamen pericial sobre las lesiones que se le habían propinado a la víctima. Comienza el interrogatorio preguntándole por sus calidades profesio-

nales, tiempo de servicio, especialidad en el cargo, y se le piden documentos de acreditación de sus estudios, los cuales aporta. Dentro del testimonio, el médico expresa que hizo un informe técnico de lesiones no fatales, lee el dictamen, cuenta los procedimientos utilizados y es sometido a un interrogatorio cruzado. Finalmente, se incorpora el dictamen al proceso.

Luego de los testimonios, se le concede la palabra a la víctima de 17 años de edad. Lo interrogan la fiscalía, la defensa de oficio y la procuraduría.

Agotada la etapa probatoria, la fiscalía presenta sus alegatos de conclusión, luego lo hace la defensa de la víctima, después la procuraduría, y por último, la defensa de oficio. La fiscalía hace réplica a la defensa de oficio.

Después de un corto receso, el juez anuncia el sentido del fallo como sancionatorio por tentativa de homicidio (como lo solicitó la fiscalía). Emitida esta decisión, se le da la palabra a la defensoría de familia para que rinda el informe bio-psicosocial (dictamen pericial). En el informe, la defensoría habla de los adolescentes imputados de forma general; no expresa quién le pidió el dictamen ni que técnicas aplicó; lee el dictamen y menciona que los adolescentes ya tienen una medida de restablecimiento de derechos.

Expuesto el informe por la defensoría de familia, el juez le pregunta al Fiscal si tiene comentarios sobre él, este solicita que le prueben las medidas anunciadas por la defensoría de familia; por su parte, la procuraduría y la defensa de oficio hacen lo mismo y solicitan aclaraciones de una manera informal (tipo conversación), allí preguntan por

datos para precisar o por cosas que no se dicen en el dictamen, tanto así que terminan pidiéndole aclaración a uno de los adolescentes imputados por algo que se dice en el dictamen (por qué no está asistiendo al programa que se le impuso como medida de restablecimiento de derechos). Por otro lado, no hay objeciones ni modificaciones.

Para terminar, el señor Juez le concede la palabra a la Fiscalía para que proponga la sanción; esta expresa que considera pertinente la privación de la libertad.

2.3 Observaciones frente a la ruta procesal del dictamen pericial

Después del recorrido hecho por la ruta jurídica del proceso penal para adolescentes, desde una perspectiva normativa y una práctica, es pertinente enfocar la atención en la ruta procesal del dictamen pericial, objeto del presente estudio, por lo que es necesario hacer unas observaciones sobre algunos puntos importantes, a saber:

Primero: se puede decir que la presentación que hace la defensora de familia es totalmente informal, pues hace una lectura del dictamen que elaboró el equipo técnico interdisciplinario, y aunque se identifica a cada uno de los adolescentes imputados, no se mencionan técnicas aplicadas, ni se hace análisis científico de estas, y tampoco se elaboran conclusiones.

Segundo: en todo el proceso observado no se identifica que el dictamen haya sido puesto a disposición de las partes, como sí se hace con los dictámenes periciales elaborados por auxiliares de la justicia (como el médico legista mencionado), o por peritos contratados

por alguna de las partes, es decir, el dictamen que leyó la defensora de familia no había sido conocido antes por ninguno de los funcionarios participantes, contrariándose así lo dispuesto en el artículo 405 del código de procedimiento penal y el principio de publicidad de la prueba:

Toda declaración de perito deberá estar precedida de un informe resumido en donde se exprese la base de la opinión pedida por la parte que propuso la práctica de la prueba. Dicho informe deberá ser puesto en conocimiento de las demás partes al menos con cinco (5) días de anticipación a la celebración de la audiencia pública en donde se recepcionará la peritación.

Dicha contradicción no la hace a su amaño la defensoría de familia o el juez de conocimiento, la hace por disposición expresa del artículo 189 de la ley 1098 de 2006, que dispone en su inciso primero:

Concluidos los alegatos de los intervinientes en la audiencia del juicio oral el juez declarará si hay lugar o no a la imposición de medida de protección, citará a audiencia para la imposición de la sanción a la cual **deberá asistir la Defensoría de Familia para presentar un estudio que contendrá por lo menos los siguientes aspectos: Situación familiar, económica, social, psicológica y cultural del adolescente y cualquier otra materia que a juicio del funcionario sea de relevancia para imposición de la sanción.** Escuchada la Defensoría de Familia el juez impondrá la sanción que corresponda [Negrilla fuera del texto].

En el precitado artículo se hace alusión al estudio bio-psicosocial del ado-

lescente infractor, el mismo que, como se ha mencionado, contiene el artículo 79 de la ley 1098 de 2006, y refiere que todo concepto emitido por el equipo tendrá el carácter de dictamen pericial. En este punto entra la duda de por qué un dictamen pericial, que hace parte de los medios de prueba, debe rendirse en una etapa procesal diferente a la probatoria, violándose así el debido proceso.

Tercero: otro punto de cuestionamiento es la idea de que el perito que realiza el dictamen pericial no sea quien lo rinda en el juicio oral, pues como se pudo leer en los acápites inmediatamente anteriores, es el defensor de familia quien hace esta labor, pero es el equipo técnico interdisciplinario (psicólogo, nutricionista y trabajador social o profesional en desarrollo familiar) quien lo elabora en desarrollo de sus funciones. Por lo tanto, el defensor de familia se somete al interrogatorio cruzado⁹ de una prueba que no elaboró, y como pudo identificarse en el relato de la observación, en la práctica no se da tal interrogatorio, o por lo menos, no con las formalidades exigidas por el código procesal penal en los artículo 417¹⁰ y 418¹¹, lo que se da más bien es una conversación informal para hacer aclaraciones, afectándose con esto el principio de contradicción de la prueba.

Las afirmaciones anteriores encuentran sustento jurisprudencial en la sentencia T- 706 de 2012 de la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

(i) el derecho fundamental al debido proceso es una garantía constitucional que deben respetar las autoridades administrativas y judiciales, y que propende por establecer unos procedimientos y relaciones sustantivas con el fin de lograr una protección del derecho de defensa y contradicción que les asiste a los vinculados y administrados; (ii) el debido proceso administrativo se aplica a las actuaciones preliminares y al trámite administrativo como tal, de tal forma que se basen en la legalidad y en los principios de la función administrativa; y, (iii) dentro de tales principios, importa resaltar el de publicidad, porque a través de él es posible que los administrados conozcan de antemano las actuaciones de la Administración con el fin de que puedan ser informados sobre la creación, modificación o extinción de una situación jurídica preliminar o propia del trámite administrativo, y de esta forma puedan ejercer el derecho de defensa y contradicción sin ser sorprendidos con el actuar de la Administración.

En este mismo contexto, en palabras de Nisimblat (s.f.) con respecto al principio de contradicción “Una prueba no controvertida es una prueba incompleta; una prueba no controvertida es una prueba írrita; por lo tanto, una prueba no controvertida, es una prueba nula” (p.139). En cuanto al principio de publicidad, el mismo autor refiere lo siguiente:

Es claro, que no garantizar a las partes el uso de mecanismos de defensa frente a la prueba que ya ha sido practicada, mediante el ocultamiento hasta la fina-

9. Se siguen los lineamientos de la prueba testimonial. En el sistema penal se utiliza la expresión “testimonio de perito”, y antes del juicio se conoce como “informe del perito”. Para que el dictamen pericial tenga tal calidad, debe hacerse un informe de él y después rendir testimonio del mismo en el juicio.

10. Instrucciones para interrogar al perito.

11. Instrucciones para contrainterrogar al perito.

lización de la respectiva etapa del proceso o peor aún hasta el final, para hacerla pública en sentencia, desconoce el núcleo esencial del debido proceso e impide que en adelante la prueba pueda ser convalidada, pues la nulidad que recae sobre ella será de carácter constitucional, al amparo del inciso final del artículo 29 de la Constitución, según el cual será nula la prueba obtenida con violación del debido proceso (p.140).

Todo lo anterior presupone una clara vulneración del derecho al debido proceso, contemplado en la Constitución Política colombiana en su artículo 29, y en la ley 1098 de 2006 en su artículo 151, y de los principios de contradicción y de publicidad del derecho procesal, contemplados en los artículos 15 y 18 de la ley 906 de 2006, toda vez que la prueba pericial no se presenta en la etapa probatoria, sino previo a la imposición de la sanción; no se da la oportunidad de un conocimiento previo por las partes del dictamen pericial estudiado, y cuando se presenta este, a pesar de que el juez provee la oportunidad a las partes para pronunciarse acerca de la prueba, no hay contradicción, aclaración, complementación u objeción de la misma.

Conclusiones

Con el presente artículo se da cumplimiento al desarrollo del objetivo específico propuesto en la investigación *Valor Probatorio del Dictamen Pericial Realizado por el Equipo Técnico Interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Medellín*, referente a la descripción de la ruta procesal del dictamen pericial del equipo técnico en el SRPA, conjugado

con hallazgos preliminares relacionados con el derecho al debido proceso y los principios de publicidad y contradicción de la prueba.

El dictamen pericial que realiza el equipo técnico interdisciplinario de la defensoría de familia es de vital importancia en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, pues proporciona al juez de conocimiento una amplia visión desde tres puntos de vista diferentes: el psicológico, el físico y el social. Además, permite acercar al juez a la convicción de unos hechos específicos, pues al juzgador no se le puede exigir que tenga conocimientos en todos los campos del saber o disciplinas.

Con lo anterior, se asume entonces que el equipo técnico interdisciplinario de la defensoría de familia del ICBF tiene la calidad de perito en el proceso penal. Por lo tanto, antes del juicio, debe elaborar por escrito el llamado informe de perito; pero ya dentro de este, para que dicho informe tenga la calidad de dictamen pericial y sea válido, debería rendirse testimonio de él y someterse al interrogatorio cruzado. En lo expuesto se puede concluir que esta función la cumple el defensor de familia y no el profesional del equipo, por lo tanto, el dictamen pericial no es expuesto por quien lo elaboró.

Evidentemente, de conformidad con la descripción realizada de la situación fáctica y legal en la que se realiza y presenta el dictamen pericial del equipo interdisciplinario dentro del proceso penal para adolescentes, hay una clara vulneración al debido proceso en la realización y tratamiento que se le da a dicha prueba, toda vez que sobre ella no se da ni el principio de contradicción, puesto que se pone en conocimiento del juez y de las partes por un tercero, el defensor

de familia, que ni siquiera participa en su elaboración; ni el principio de publicidad, ya que no se le da traslado de este a las partes, situación que se agrava, además, con el hecho de que dicho informe se rinde después de que se enuncia el sentido del fallo.

Así las cosas, pareciera que el informe no tiene ninguna incidencia en la decisión que toma el juez respecto al adolescente, lo que puede devenir no solo en una violación al debido proceso, como se ha venido reiterando, sino también en la vulneración de otros derechos fundamentales del adolescente que es juzgado, de allí que como resultado final de esta investigación, se realizará un segundo artículo que muestre el valor probatorio que realmente le da el juez de conocimiento a dicho dictamen pericial, partiendo de la premisa, que se ha demostrado, de que su realización y traslado no cumplen con los presupuestos procesales indicados por la ley para su contradicción y publicidad.

Referencias Bibliográficas

- Acevedo, L. M. (2014). *Dictamen Pericial en el Sistema de responsabilidad penal para adolescentes*. Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín.
- Castro, E.; Fernández, O. & Rojas, J. (s.f.). *Dictamen pericial en la ley 1098 de infancia y adolescencia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Climent C. (1999). *La prueba penal. Doctrina y jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). “Sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SRPA): Documento Conpes 3629”. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-505 de julio 16 de 2014 Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-124 de Marzo 1 de 2011. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-706 de Septiembre 11 de 2012 Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva*. Colombia.
- Font, E. (1995). *Las pruebas de peritos*. Barcelona.
- Gurvich M. (1971). *Derecho Procesal Civil Soviético*. Traducción: Miguel Lubán. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2009) “Foro Subregionales Antioquia: Implementación y regulación de la ley de la infancia y la adolescencia en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes”. [CD-ROM].
- Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Noviembre 8 de 2006. D.O. N° 46.446.
- Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

(Corregida de conformidad con el Decreto 2770 de 2004). Septiembre 1 de 2004. D.O. N° 45658.

- Nisimblat N. (s.f.). *Derecho probatorio. Principios y medios de prueba en particular actualizado con la ley 1395 de 2010 y la ley 1437 de 2011*. Bogotá: Posgrados, Universidad Católica de Colombia. Recuperado de: [http://nisimblat.net/images/LI-](http://nisimblat.net/images/LI-BRO_DERECHO_PROBATORIO_-5.pdf)
- BRO_DERECHO_PROBATORIO_-5.pdf
- Pabón, P. (2007). *Comentarios al nuevo sistema de responsabilidad penal para adolescentes*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Quijano, J. (1996). *Tratado de la prueba judicial: La prueba pericial*. Segunda edición. Bogotá: Ediciones librería del profesional





TIC para la reintegración de excombatientes de grupos armados irregulares en Colombia*

■ Por: *Sandra Liliana Torres Taborda***
*Efraín José Martínez Menese****

Recibido: septiembre 18 de 2014

Aprobado: octubre 23 de 2014

Resumen

Con el estudio de estrategias para la alfabetización digital, se busca fundamentar la necesidad de realizar una inclusión tecnológica en los excombatientes del conflicto armado en Colombia, provenientes de grupos irregulares que se han desmovilizado en forma individual o colectiva; cuya inclusión con fines educativos y de relación con el Estado debe hacerse teniendo en cuenta estrategias didácticas

* Este artículo es producto de la investigación “Diseño de estrategias didácticas multimedia para la alfabetización digital y formación académica de estudiantes en proceso de reintegración social”, financiado por el Centro de Investigaciones de la Corporación Universitaria de Sabaneta – Unisabaneta. Desarrollado por el Grupo POLEMOS COL0111291, en su línea de investigación Conflicto y Sociedad entre los meses de marzo y septiembre.

** Colombiana. Negociadora Internacional, especialista en Alta Gerencia y candidata a Magister en e-learning. Formada como tutora virtual por la Organización de Estados Americanos OEA en convenio con el Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Con experiencia docente y administrativa en educación superior. Investigadora del grupo POLEMOS de la Corporación Universitaria de Sabaneta, Unisabaneta. E-mail: torres.sandra.docente@unisabaneta.edu.co

*** Colombiano. Ingeniero de la Universidad de Antioquia, candidato a Magister en e-learning. 7 años de experiencia docente en educación superior. Investigador del grupo POLEMOS de la Corporación Universitaria de Sabaneta, Unisabaneta, Investigador grupo ICONO de la institución Universitaria Tecnológico Pascual Bravo y formado como gestor TIC por el ministerio de las TIC de Colombia. E-mail: efrain.martinez@unisabaneta.edu.co

específicas para las condiciones que presentan aquellos que comienzan la etapa de reintegración, como: edad, sexo, grado de escolaridad, acceso a tecnología y ciertos intereses específicos. Todo esto, con el fin de ajustar el proceso de reintegración las particularidades de un posconflicto, y no solo para buscar que las personas que han decidido voluntariamente o no reintegrarse a la sociedad, sean las que eventualmente deban adaptarse a una ruta que en términos generales está bien trazada, pero que requiere que cada estación o fase sea investigada y analizada a profundidad para no provocar forzamiento y estrés al intentar buscar inclusión en un sistema que ya los había excluido.

Palabras clave: alfabetización, andragogía, desarrollo endógeno, pedagogía, tecnología digital, TIC.

CTI for the reintegration of veterans of irregular armed groups in Colombia

Abstract

The study of strategies for digital literacy, support the need for a course aimed at people who have decided to lay down their arms and reintegrate into civilian life. The inclusion of educational should take into account specific teaching strategies for conditions that present those starting the reintegration phase, such as age, sex, level of education, access to technology and certain specific interests. All in order to adjust the process to their characteristics, but requiring each stage should be thoroughly researched and tested to not cause stress; forcing and trying to seek inclusion in a system that had previously excluded.

Key words: andragogy, digital Technology, endogenous development, ICT, literacy

Introducción

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) en los procesos formativos, requiere una sinergia entre la reestructuración de las instituciones, la redefinición del modelo educativo, la implementación de una pedagogía propositiva y el reconocimiento del aprendizaje como un proceso continuo y de larga duración. Sin embargo, su implementación no es de uso exclusivo en la educación, las actividades cotidianas cada vez se ven más permeadas por las herramientas digitales, de manera que la ejecución de ciertas labores sencillas, como la realización de trámites ante entidades públicas y privadas, requiere que toda persona posea competencias básicas que le permitan desenvolverse en la sociedad en red en que vivimos.

De Chaves & Peña (2006) afirman que el conocimiento no es invariable y estático, es parte integral y dinámica de la vida misma, de las indagaciones que los

miembros de una sociedad hacen acerca de sus condiciones, sus preocupaciones y sus propósitos. Es justamente en este sentido donde se requiere que la educación no se limite solamente a la capacitación para obtener un título académico, sino que se ocupe de integrar a todos los seres humanos y habilitarlos para vivir en condiciones de igualdad de oportunidades.

Los gobiernos se han preocupado históricamente por disminuir los índices de analfabetismo; pero la aparición de la internet y las innumerables actividades en que puede emplearse, incluso su estrecha relación con la generación de valor agregado y poder económico, ha suscitado un particular interés por considerar que la inclusión digital debe ser uno de los ejes prioritarios en los programas educativos de cualquier Estado, ya que asegura la vinculación de los ciudadanos a actividades educativas, culturales, comunicativas, laborales y de ocio.

Moreira & González (2003) afirman que las TIC son uno de los ejes o vértices en torno al cual se está construyendo gran parte de la nueva sociedad informacional, y constituyen, en consecuencia, uno de los temas o líneas problemáticas de mayor interés en casi todos los campos científicos y de conocimiento.

Contexto colombiano

Colombia no es ajena al reconocimiento de la alfabetización digital como mecanismo de inclusión, y ha diseñado un Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación 2008 – 2019, que está estructurado en seis ejes o líneas de acción, en los cuales se considera que impacta directamente: acceso

masivo a las TIC, educación, salud, justicia, gobierno en línea y productividad empresarial.

Al mismo tiempo en que el Gobierno Nacional enfrenta el desafío de fomentar la educación inclusiva, tomando como fundamento la alfabetización digital, está el compromiso de alcanzar la paz y la reconciliación, promoviendo y generando estrategias de apoyo para la desmovilización y reintegración social de personas que pertenecieron a grupos armados irregulares. Para ello se cuenta con la política pública que orienta y reglamenta los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), que se proveen por la ley 548 de 1999, y se direccionan por el Conpes 3554, del 1 de diciembre de 2008, en el que se conceptualiza cada uno de los componentes del proceso:

Desarme y desmovilización: El desarme es la recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos y artillería pesada y liviana que utilizaban miembros de grupos armados ilegales y en algunos casos la población civil. También incluye el desarrollo de programas de manejo responsable de armas.

La desmovilización consiste en el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de fuerzas o grupos armados. La primera etapa de desmovilización consiste en la ubicación de quienes van a ser desmovilizados en zonas de concentración designadas o campamentos especiales diseñados para este propósito. La segunda etapa, la cual se conoce como reinserción, abarca el paquete de apoyo temporal entregado a los desmovilizados para su reubicación

Reinserción: Consiste en la asistencia ofrecida a integrantes de grupos armados durante la desmovilización pero antes del proceso de reintegración. A través de ésta se ejecutan medidas asistencialistas de corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación a corto plazo y entrenamiento para el empleo.

Reintegración: Es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible.

Para éste último componente se ha diseñado una ruta de reintegración, con la cual se quiere demostrar que es posible para los desmovilizados materializar sus aspiraciones de vida en la legalidad, y que identifica las siguientes dimensiones: seguridad, personal, productividad, familiar, habitabilidad, salud, educativa y ciudadana. Al revisarlas, es innegable que el uso de herramientas TIC se constituyen en una necesidad que reviste alto valor por su empleabilidad masiva en todas y cada una de éstas, pero a su vez, es un enorme reto, pues según datos de la Agencia Colombiana para la Reintegración, el 83.7% de personas desmovilizadas se ubican en un rango de edad de 26 a 50 años; lo que da cabida a la necesidad de ofrecer estrategias pedagógicas que permitan alfabetizar tradicional y digitalmente a cualquier individuo, sin hacer distinción de su procedencia o recorrido académico.

Estudios de caracterización de la población desmovilizada realizados por el Ministerio de Defensa Nacional, arrojan que la edad de ingreso a grupos insurgentes se ubica entre los 10 y 17 años, y el 84% de los desmovilizados

ni siquiera han completado la primaria (Borrego, Ballén & Percipiano, 2003). Es por ello que la mayoría se siente abrumada ante los retos que la vida civil les impone, pues no solo deben luchar contra el estigma que la sociedad les adjudica, sino que deben enfrentar un estilo de vida muy diferente al que por muchos años fue el suyo, en donde la tecnología está a su disposición pero les es difícil apropiarse de ella, razón por la cual se requiere generar estrategias que propendan por su inclusión educativa.

Hablar de inclusión educativa no es hacer referencia únicamente a la atención de personas en condición de discapacidad, según la Unesco (2013), sostiene y acoge la diversidad de todos los educandos.

Si se presume que las personas en proceso de reintegración muy pocas veces, o nunca, se han enfrentado a herramientas digitales, la alfabetización tecnológica es fundamental en su proceso de reincorporación a la vida civil. Sin embargo, su enseñanza puede parecer compleja debido a que muchos docentes/instructores viven en una disyuntiva tecnológica y comunicacional, pues en su gran mayoría tampoco son nativos digitales, y aunque hay quienes procuran confiar en el uso de nuevas metodologías como soporte a los procesos educativos e implementar las nuevas tecnologías en la didáctica, no ha sido sencillo cambiar la tiza y el tablero por las herramientas que las TIC ofrece.

Nativos digitales es el término que describe a los estudiantes, menores de 30 años, que han crecido con la tecnología y, por lo tanto, tienen una habilidad innata en el lenguaje y en el entorno digital. Las herramientas tecnológicas ocupan un lugar central en sus vi-

das y dependen de ellas para todo tipo de cuestiones cotidianas como estudiar, relacionarse, comprar, informarse o divertirse (García, Portillo, Romo & Benito, 2007).

Reconocimiento del grupo focal

La identificación del grupo focal tomado para la investigación (seis excombatientes de grupos irregulares en Colombia), refleja que el 67% de ellos son bachilleres graduados, y solo el 33% ha terminado la primaria; además, al momento de la investigación se encontraban adelantando algún tipo de formación académica dentro del programa de Reintegración, por estas razones, a pesar del temor natural que trae consigo el enfrentarse a situaciones desconocidas, estaban convencidos de que el uso de herramientas informáticas les sería útil en sus aspiraciones académicas y también como emprendedores, por lo cual estuvieron siempre expectantes respecto a la capacitación y su aplicabilidad en la vida cotidiana.

Teniendo en consideración sus ceses académicos prolongados y su edad promedio (entre 34 y 49 años), renunciamos a la enseñanza tradicional centrada en el docente, la repetición mecánica y la memorización; para trascender a la andragogía, estrategia pedagógica que combina la motivación, los intereses personales, la utilidad y la aplicación práctica de lo aprendido.

Tabla 1. Rango de edad de los participantes en el grupo focal

Edad de cada estudiante participante del proyecto					
Estudiante 1	Estudiante 2	Estudiante 3	Estudiante 4	Estudiante 5	Estudiante 6
36	34	37	43	49	36

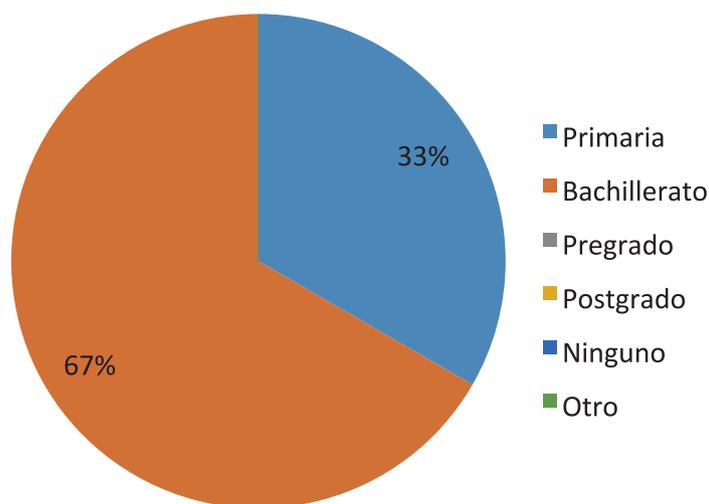


Gráfico 1. Nivel de escolaridad terminado (graduado)

Consultados sobre el tiempo de cese académico, respondieron de la siguiente manera:

Tabla 2. ¿Hace cuánto tiempo no estudiaba?

Tiempo	Numero de estudiante
1 año	2
1.5 años	1
2 años	1
3 año	1
30 años	1

Los ceses académicos son considerables, y ponen a prueba las estrategias apoyadas en multimedios que brinden una idea de cómo debe abordarse la educación para adultos, con ceses académicos prolongados y condiciones socioeconómicas y psicológicas semejantes a las presentadas por el grupo focal.

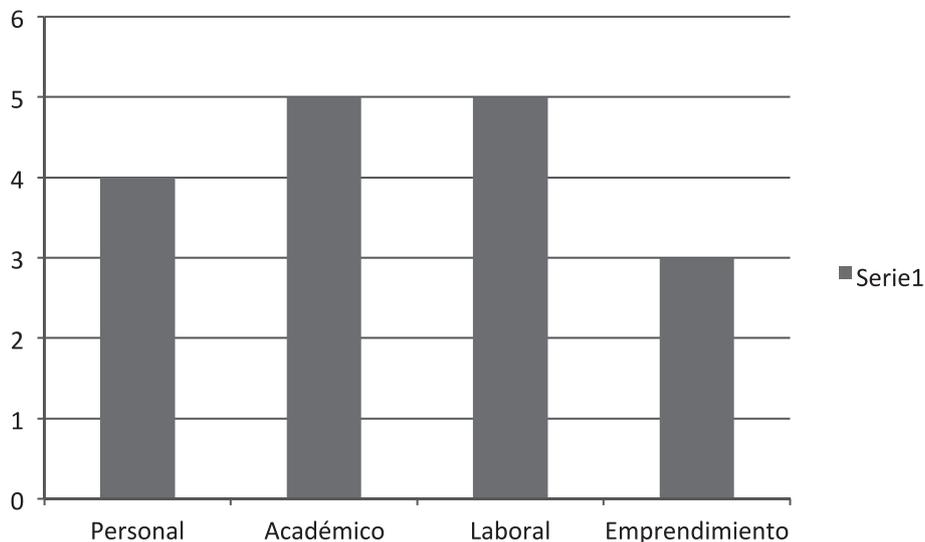


Gráfico 2. ¿En qué aspectos de su vida considera que puede serle útil el uso de herramientas informáticas?

El grupo de desmovilizados en proceso de reintegración reconocen la necesidad del manejo de herramientas informáticas en cada aspecto importante de su vida, poniendo como una prioridad para el proceso de reintegración una fase de alfabetización digital que permita facilitar las otras dimensiones, ya que no existe en la posmodernidad ningún aspecto humano que no utilice como medio o vehículo para agilizar o hacer posible la prestación de un servicio o beneficio, un medio electrónico.

Metodología empleada

Para cumplir el objetivo de alfabetización se opta por usar tabletas digitales provistas de teclado para emular una Laptop, con el fin de tener dos herramientas en una; de esta manera, los estudiantes pueden incursionar en la tecnología táctil (que es completamente intuitiva) y en los computadores tradicionales al mismo tiempo, utilizando las aplicaciones ofimáticas de mayor uso, aspecto que facilita el proceso de apropiación de tecnologías, apoyado en material multimedia y en un Sistema de Gestión de Aprendizaje o campus virtual (en adelante plataforma LMS). Adicional a ello, creamos nuestros propios Objetos Virtuales de Aprendizaje multimediales, para favorecer su experiencia educativa al promover la interactividad, la independencia, la flexibilidad, e incluso, su reutilización en los contextos educativos en que se requieran.

Mayer (2005) afirma:

“Un mensaje instruccional multimedia es una comunicación con palabras e imágenes destinadas a fomentar el aprendizaje. La comunicación puede ser entregada mediante cualquier medio, incluyendo el papel o computadores. Las palabras pueden incluir palabras impresas (como usted ahora está leyendo) o palabras habladas (por ejemplo, en una narración); las imágenes pueden incluir gráficos estáticos como ilustraciones o fotos - o gráficos dinámicos... y los juegos de simulación interactivos”.

El miedo es la principal barrera que deben vencer los adultos al enfrentarse a las TIC. La idea de desplazar objetos con el dedo por una pantalla sensible al tacto o formar parte de las redes sociales no es fácil de asimilar; peor aún si a esta dificultad le sumamos la presión de sentirse menos hábiles que los niños, lo que marca una diferencia generacional que puede desencadenar en un motivo adicional para el distanciamiento entre unos y otros. La alfabetización digital para personas en proceso de reintegración les abre la puerta a un mundo de posibilidades y, primordialmente, a la comprensión de su entorno y adaptación al mismo.

El proceso educativo en los adultos requiere tomar en cuenta las características bio-psico-sociales de estos, de igual manera es necesario darle importancia a sus experiencias anteriores, presentes y futuras, es por ello que el aprendizaje en la edad adulta no puede ser comparado con el de un niño y es indispensable pensar en la distinción de los propósitos, fines, formas de atención, tipos de materiales y formas de evaluación de los aprendizajes durante esta etapa. Desde este marco nace la andragogía, la cual es considerada como la disciplina que se ocupa de la educación y el aprendizaje el adulto (Paz, 2005).

Si bien el inicio del curso requiere un método magistral y expositivo, debido a los requerimientos andragógicos del grupo focal se opta de manera complementaria por el b-learning y los métodos de aprendizaje basados en el trabajo colaborativo, con metas sencillas y significativas para los aprendices.

- La plataforma LMS se diseña con un propósito educativo que se compone de algunos elementos, como contenidos temáticos (guías conceptuales), actividades de refuerzo pedagógico (ejercicios y prácticas), y herramientas de interac-

ción entre estudiante y tutor. Éste se encuentra habilitado en el URL: <http://www.escuelavirtual.co/index.php/cursos-disponibles>

Resultados

El proceso formativo tuvo una duración de 25 horas, de las cuales el 80% fueron de característica remota o a distancia, con asesoría telefónica, y en la última fase, a través de comunicación por correo electrónico y la herramienta Skype.

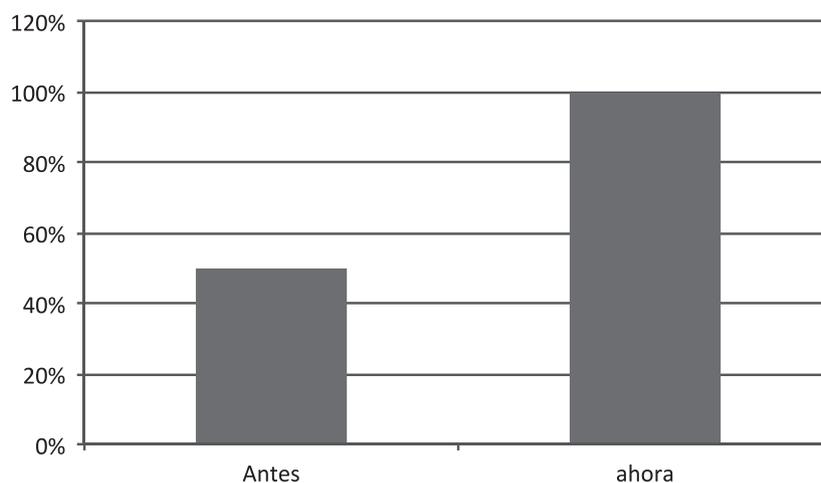


Gráfico 3. ¿Posee algún dispositivo digital con herramientas informáticas?

Puede resultar obvio, pero es de resaltar que la entrega de equipos móviles a cada estudiante facilita la apropiación de la tecnología, ya que pueden incluirla en sus actividades cotidianas.

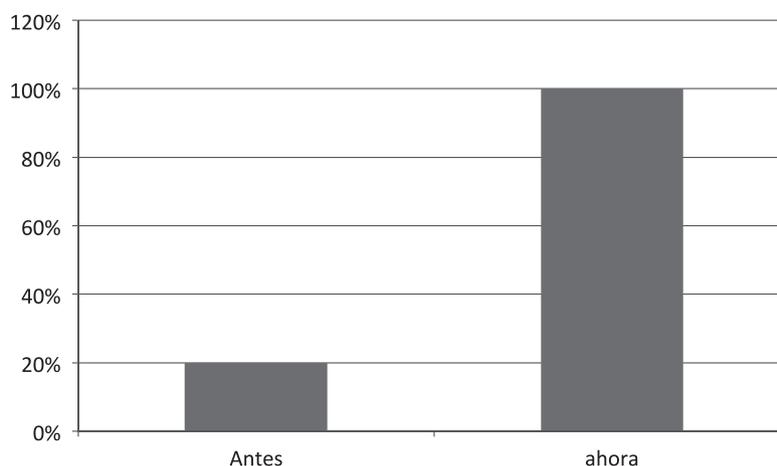


Gráfico 4. ¿Tiene conocimiento en el manejo del procesador de texto?

Al inicio del curso, solo el 20% tenía conocimientos básicos sobre el manejo del procesador de texto; después de la capacitación, el ensayo y la elaboración de textos útiles para su actividad económica, el 100% del grupo focal tiene el conocimiento y la pericia necesarios para elaborar documentos en procesador de texto y realizar la edición del mismo.

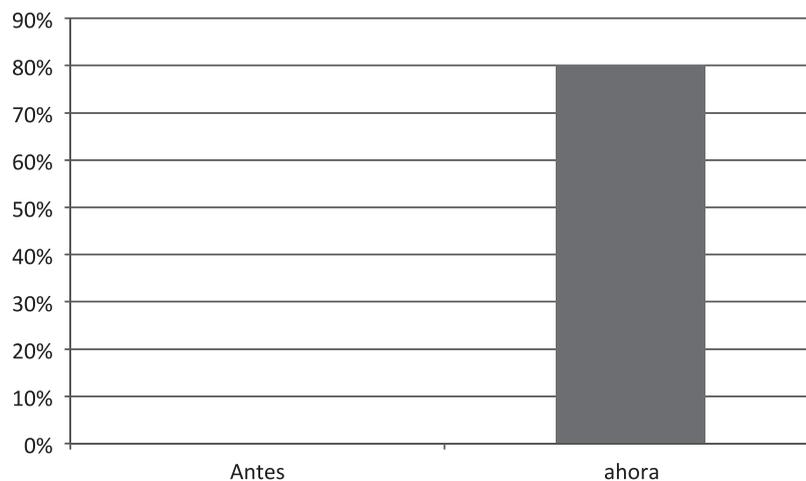


Gráfico 5. ¿Tiene conocimiento en el manejo de la hoja de cálculo?

El 80% de los estudiantes realiza cuentas básicas en una hoja de cálculo, frente a un 0% de los estudiantes que antes no realizaba ninguna actividad en este tipo de programa o aplicación. Los ejercicios implicaban cuentas diarias de sus empresas y cuentas personales.

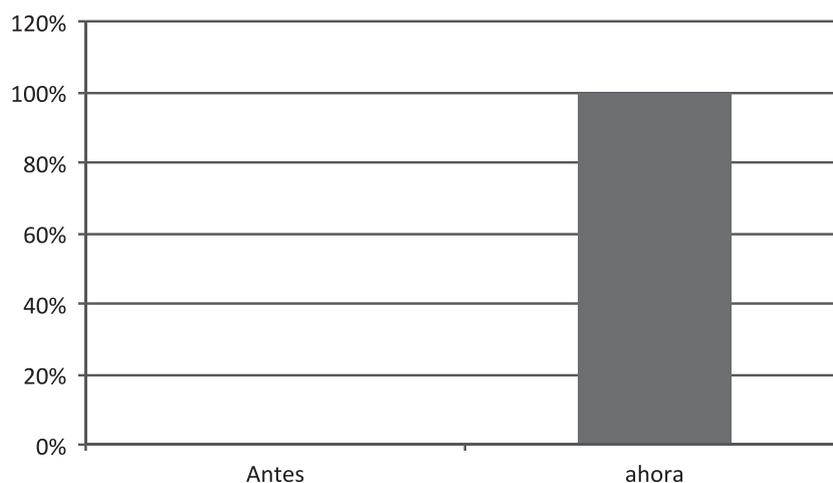


Gráfico 6. ¿Tiene conocimiento en el manejo de herramientas multimedia?

El estudiante ahora se encuentra en capacidad de elaborar objetos educativos en video, en audio y en presentaciones estáticas y dinámicas; el 100% del grupo focal puede realizar trabajos básicos para responder a tareas o exponer una idea de forma enriquecida.

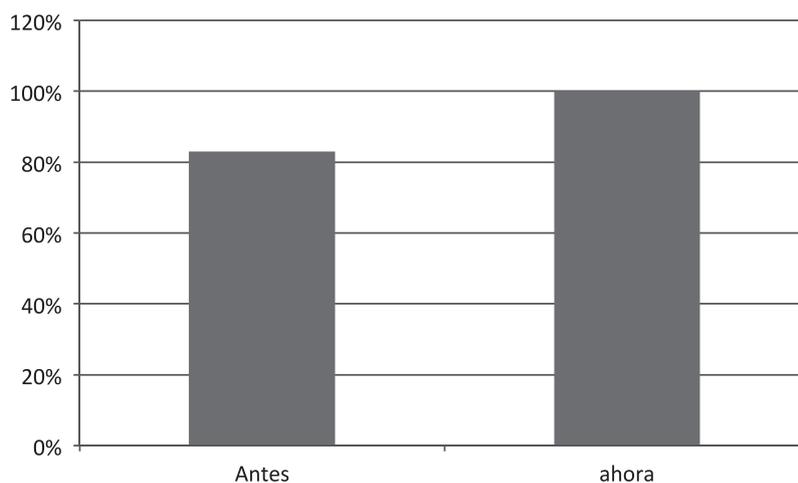


Gráfico 7. ¿Tiene conocimiento en el manejo de herramientas multimedia?

De un 83% que aseguraba tener conocimientos en internet, se pasa a un 100%, sumándole a esos conocimientos básicos el uso de correos electrónicos, redes sociales y plataforma LMS Moodle, en donde desarrollaron un curso breve de marketing en redes sociales, dejando fértil el terreno para brindarles posibilidades virtuales de educación a través de internet con herramientas multimedia.

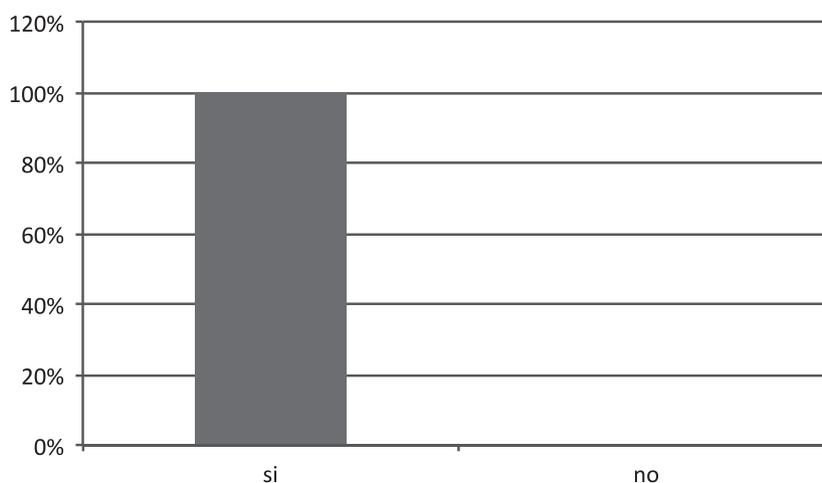


Gráfico 8. ¿Realizaría estudios en modalidad virtual?

El 100% respondió afirmativamente a esta pregunta, dejando abierta la posibilidad para el Estado y las diferentes instituciones privadas que prestan apoyo al proceso de reintegración social, de ofrecer programas y trámites virtuales a personas con características semejantes a las expuestas en este estudio.

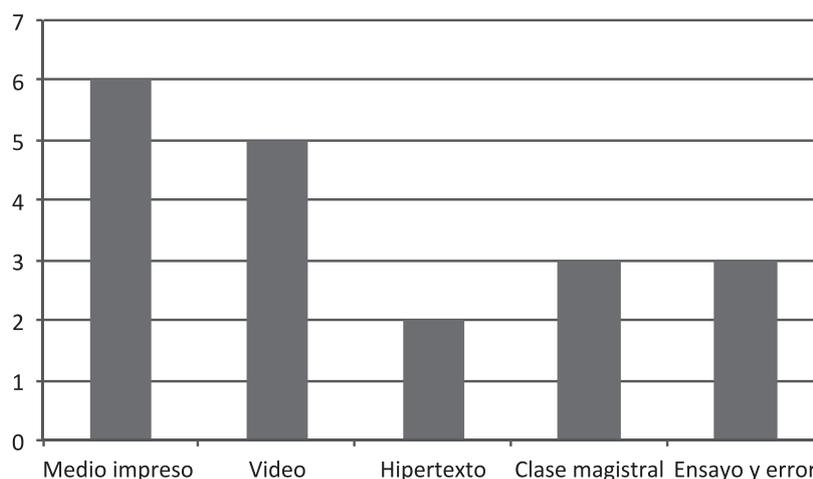


Gráfico 9. ¿Material, materiales o medio de enseñanza con el que se sintió cómodo?

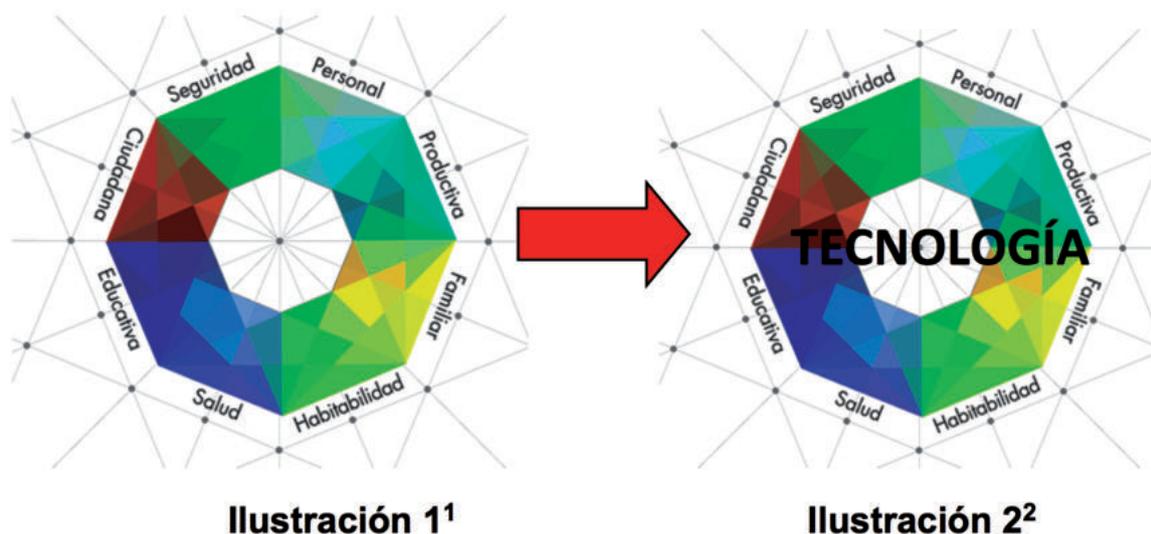
El 100% del grupo tiene preferencia por el medio impreso, un 83% por el video, un 33% por el hipertexto, por la clase magistral un 50%, y en el caso de explorar las herramientas y aplicaciones por sí mismos un 50%. Es de aclarar que los estudiantes consideran que el medio impreso es el ideal para comenzar mientras dominan la tableta digital, luego es el video el predilecto para comprender las instrucciones por su facilidad para repetirlo. Reconocen la importancia de aprender por sí solos, y aunque les gusta la presencialidad, comprenden la naturaleza del proyecto y la necesidad de abrirse a una nueva opción educativa, que se compadezca de sus condiciones económicas, de seguridad y de movilidad.

Conclusiones

El proceso de reintegración social de excombatientes pasa por varios estados o fases, que recogen en forma general las intervenciones necesarias para que un ser humano logre organizar de manera permanente sus condiciones como individuo y como miembro de una comunidad y de un país: atención psicosocial, salud, educación, formación para el trabajo, inserción económica, servicio social y asistencia jurídica. Esto aseguraría, en términos optimistas, que la persona que ha decidido abandonar las armas se reincorpore con pocas dificultades a la sociedad; pero los cambios acelerados que traen los tiempos y que han transformado el cómo nos relacionamos con el medio, hacen evidente la necesidad de realizar una inclusión tecnológica que les facilite la acomodación a las formas en que ha evolucionado el quehacer humano.

Si bien las personas que inician la reintegración no han estado totalmente aisladas o ajenas a los cambios tecnológicos y comunicacionales, su condición de combatientes y fugitivos les ha significado la privación de la experimentación y del dominio de tales herramientas que enlazan, permean y contribuyen a que el impacto de reintegración sea menor.

Actualmente, la inserción tecnológica se toca en la fase de educación, y en algunos casos, dependiendo del operador del proceso, en la fase de inserción económica. Es esencial que la tecnología que ha desarrollado en nosotros un nuevo lenguaje, unos tiempos, una apertura mental y un nuevo desarrollo, sea incluida desde el principio del proceso, medie cada una de las fases, potencialice la educación y la inserción económica.



Existen pocos referentes investigativos sobre la forma como se realizan cada una de las etapas de la reintegración, éstos deberían enriquecer de manera contundente un futuro proceso de desmovilización masiva en Colombia, y deberían reflejar características y estrategias efectivas o fallidas de donde partir. Rehacer siempre los pasos implica un desgaste que puede provocar fracasos, que en estos casos implica la desadaptación de un ser humano, lo que pone en peligro su estabilidad como ciudadano reintegrado, y le deja como una opción la reincorporación a grupos armados.

Solo hay cifras y una descripción temática de inclusión al sistema educativo de personas en proceso de reintegración, lo que prueba que se debe ahondar en el “cómo”, porque brindar únicamente la posibilidad no asegura el aprovechamiento de la misma. Se sugiere un análisis de las condiciones específicas de cada grupo para realizar intervenciones que comprometan el componente andragógico y la posibilidad de acceso a nuevas tecnologías, para tal efecto es conveniente la creación de un curso de alfabetización digital con estrategias didácticas multimedia que combinen la presencialidad con la educación a distancia (b-learning), teniendo en cuenta que una adquisición de destrezas en el manejo de herramientas TIC podría favorecer sus condiciones de seguridad, movilidad y ubicación.

1. Componentes de reintegración-Fuente ACR.

2. Componentes de reintegración, modificado por los autores del artículo.

Lista de referencias

- Borrego, M. E. P., Ballén, A. V., & Percipiano, Y. L. (2003). *Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual*. DNP.
- Chaves, A. A., & Peña, L. M. M. (2006). "Reflexión sobre los procesos metodológicos de enseñanza y su incidencia en la cognición del estudiante de educación superior". *Revista Ciencias de la Salud*, 4.
- García, F., Portillo, J., Romo, J., & Benito, M. (2007, Septiembre). Nativos digitales y modelos de aprendizaje. In *SPDECE*.
- Mayer, R. E. (Ed.). (2005). *The Cambridge handbook of multimedia learning*. Cambridge University Press.
- Moreira, M. A., & González, C. S. G. (2003). Líneas de investigación sobre tecnologías de la información y comunicación en educación.
- Paz, L. Alfabetización digital en el adulto maduro una estrategia para la inclusión social.
- UNESCO. (2013). Enfoques estratégicos sobre las TICs en Educación en América Latina y el Caribe.





Actores Políticos locales en Medellín: El Bipartidismo y los Críticos*

■ Por: *César Augusto Giraldo Ceballos**

Recibido: septiembre 18 de 2014

Aprobado: octubre 23 de 2014

Resumen

Desde que se instauró la reforma constitucional de 1986 que estableció la elección popular de alcaldes, Medellín registró una tendencia inicial de alternancia de la alcaldía entre mandatarios de origen conservador y liberal hasta el año 2003. Sin embargo desde el año 2000 empieza a registrarse una tendencia electoral importante del movimiento Compromiso Ciudadano, un movimiento bastante crítico del Bipartidismo que dominaba la ciudad hasta ese entonces, esta tendencia se capitaliza en el año 2003 con el triunfo de la alcaldía con un resultado amplio y contundente de Sergio Fajardo Valderrama. En el año 2007 nuevamente este movimiento gana la alcaldía de la ciudad con su candidato Alonso Salazar Jaramillo, pero esta vez por un margen más estrecho. En el año 2011 ocurre un fenómeno un tanto extraño, llega a la alcaldía un líder de una familia política liberal que fundamenta gran parte de su apoyo en la alianza con este movimiento político.

Esta breve descripción histórica nos pone a pensar en un escenario electoral en el cuál la pregunta es si estamos frente a una tendencia de cambio en los términos

* Este trabajo es un avance de la investigación las Reformas al sistema político colombiano una colcha de retazos. Financiado por la Corporación Universitaria de Sabaneta UNISABANETA. Grupo de Investigación POLEMOS COL0111291. Línea de Investigación Conflicto y Sociedad.

** Abogado Universidad Autónoma Latinoamericana, Magíster en ciencia Política Universidad de Antioquia. C. MG. Economía EAFIT. Docente tiempo completo Corporación Universitaria de Sabaneta. Integrante del grupo de investigación POLEMOS de la Corporación Universitaria de Sabaneta.

planteados por Gutiérrez Sanín (1995), es decir hay una ruptura de la representación entre partidos y electores, especialmente en las clases media y alta, o realmente solo existe un reacomodamiento de actores políticos que solo pasan, en la lógica de este mismo autor, por ciclos de fatiga electoral y luego se reacomodan y en esa lógica los llamados críticos solo son una coyuntura.

Palabras Claves: Partido Liberal, Partido Conservador, Críticos, Clientelismo, Reformas Políticas.

Political local actors in Medellín: The Bipartism and the Critics

Abstract

Since the constitutional reform of 1986, which established the popular election of mayors, was introduced, Medellín registered an initial tendency between conservative and liberal leaders of origin until 2003, but since 2000 a trend starts to register an import electoral trend of the Citizen Commitment movement that is capitalized in 2003 with the triumph of the mayor with a broad and strong results of Sergio Fajardo Valderrama, in 2007 again this movement gains mayor of the city with Alonso Salazar Jaramillo but this time by a fairly narrow electoral movement, in 2011 a rather strange phenomenon emerges, to the mayor comes a leader of a liberal political family that bases much of his support in the alliance with this political movement.

This brief historical overview makes us think in an election scenario in which the question is whether we are facing a trend of change in the terms proposed by Gutiérrez Sanin (1995) or is there just a rearrangement of political actors who just happen in the logic of this author by cycles of electoral fatigue and critics called are just a situation.

Keywords: Liberal Party, Conservative Party, Critical, Patronage, Political Reforms.

Introducción

Este escrito se fundamenta en los conceptos construidos por Francisco Gutiérrez Sanín sobre la llegada de los críticos a la política local y la fatiga material de los partidos en un análisis que hace el autor del caso Bogotá, para tratar de analizar en una lógica metodológica distinta a la del actor, lo que pasa en Medellín con los partidos tradicionales y la llegada y evolución de los denominados críticos o cívicos. El contexto local a diferencia de la capital registra dinámicas distintas y por eso merece un análisis de contexto específico en la idea de lo que Dieter Nohlen ha definido como el institucionalismo contextualizado.

En esa lógica se pretende hacer un análisis meramente descriptivo apoyado en algunos datos electorales para plantear de manera hipotética como en Medellín la

política local mantiene una lógica bipartidista muy acentuada y la llegada de los críticos y su posterior evolución no ha dejado claro si hay una clara tendencia de transformación política, de lo que podríamos llamar el voto urbano y las fuerzas políticas, como lo que pasa en Bogotá o básicamente se está dando un reacomodamiento de los actores políticos tradicionales y los críticos llegan y evolucionan sin mayor vocación de permanencia en el tiempo.

El artículo básicamente plantea los siguientes apartes, en un primer momento se analizarán el contexto nacional y los cambios institucionales desde que se implementó la elección popular de alcaldes y gobernadores, para posteriormente plantear un breve análisis del contexto de los años 90 en las elecciones locales, época caracterizada por el bipartidismo y posteriormente plantear un análisis de contexto de las elecciones locales a partir del año 2000 y hasta las pasadas elecciones locales del año 2011.

1. Reformas Institucionales: descentralización y multipartidismo eficaz

El panorama de Colombia antes de la elección popular de alcaldes era un escenario nebuloso en materia política, se venía de una tradición del denominado Frente Nacional que si bien en su momento apaciguó la famosa violencia política en los años 50 y culminó en el año 1974, en los años 80 la política colombiana padecía el desgaste de un sistema bipartidista cerrado a terceras fuerzas que básicamente se anclaba a la idea de reparto milimétrico de la burocracia entre Liberales y Conservadores y que en el año 1970 había propiciado la for-

mación de un movimiento guerrillero producto de unas elecciones tildadas de fraudulentas que reencauchó la famosa frase del siglo XIX de Román Gómez “*el que escruta es el que elige.*”

Francisco Gutiérrez Sanín en su libro “Lo que el viento se llevó” (2006), a propósito del sistema de partidos en Colombia y analizando el significado del Frente Nacional, ha definido como el *dilema downsiano*, una paradoja del sistema de partidos que consiste en: “*Que si los partidos permanecen demasiado separados se radicalizan, pero si convergen se confunden y trivializan...*” Esta frase resume de forma contundente lo que fue el Frente Nacional. De otra parte autores como Alex Reina (2006) afirman, que: “*Es preciso señalar que nuestro país viene de superar el Frente Nacional y de tener un sistema bipartidista cerrado y excluyente, caracterizado por la baja competitividad, lo que llevó a la despolitización de la sociedad y a la deslegitimación del sistema político.*”

El clientelismo como una forma de intercambio político que ha sido vista de forma peyorativa en Colombia, es tildado por muchos como un mal heredado del Frente Nacional, en ese sentido Hernando Valencia Villa (1978) afirma que: “*el clientelismo como el motor de participación política que permite, con bajas tasas de participación, mantener y justificar en el poder a los partidos dominantes.*”

La reforma constitucional de 1986 que introducía la elección popular de alcaldes, fue vista como un cambio renovador que podía generar importantes cambios, no sólo al régimen político, sino al sistema político en general y al comportamiento electoral del ciudadano. Esta reforma, aprobada mediante acto legislativo 01 de 1986, plantea desde el diseño institucional una transformación política para el país, especialmente para

su dinámica electoral ya que transforma el escenario de las elecciones y les da un mayor valor y grado de autonomía a los gobiernos locales además de una mayor capacidad participativa al ciudadano y a nuevas fuerzas políticas.

Antes de la citada reforma, el sistema político colombiano, fundado en un sistema de gobierno presidencialista y un estado unitario, solo dejaba en manos de los ciudadanos, en sus distintas regiones y localidades, la elección de las corporaciones públicas: Asamblea a nivel departamental y Concejo a nivel municipal. Los Gobernadores y Alcaldes eran seleccionados desde el gobierno central, siendo unas piezas más del engranaje del ejecutivo nacional, donde éste último concentraba todo el poder político.

Con la Reforma de 1986, los promotores y el gobierno nacional no sólo pretendían un traslado de competencias al poder local y mayor representación política de la ciudadanía, sino también un cambio institucional que podía coadyuvar de manera determinante al proceso de pacificación política del país, pues, concomitante con esta reforma, se intentaba la solución negociada del conflicto colombiano como una política del gobierno de turno para enfrentar la grave crisis política y social por la que atravesaba el país. No obstante como afirma Moreno (1988, p. 47):

“Sin embargo, la situación nacional de entonces y su evolución posterior han sido una costosa e infortunada prueba de que la reforma municipal, aun contando con el hecho de que su aplicación todavía es incipiente, no es la panacea que los discursos y la propaganda oficial presentaban como la salida a todos los problemas del país”.

Durante gran parte de los años 70 y 80, los partidos Liberal y Conservador, que mantenían el monopolio del poder, eran partidos más ocupados de sus dinámicas internas, llenas de faccionalismos o subgrupos, de una organización altamente informal, de jefes intermedios y de líderes regionales, (Duque, 2006) que de constituir verdaderas cadenas de transmisión y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. En esa dinámica existía una parte de la ciudadanía vinculada a los partidos, en parte gracias a la dinámica clientelar, pero otro sector importante de ciudadanos encontraba muy pocos elementos que los identificara con un partido político.

La reforma política de finales de los años 80 pretendía la aparición de terceras opciones que disputaran el poder local y ampliar el ámbito de la participación ciudadana en los asuntos locales pues, además de la elección popular de Alcaldes, establecía las Juntas Administradoras Locales –JAL- y la Consulta Popular, como formas de participación ciudadana; además, permitía la participación del ciudadano en las Juntas Directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Las elecciones de 1988 fueron el primer ejercicio práctico de la precitada reforma. Sus resultados, al parecer, no cumplieron con las expectativas que en un principio la reforma suscitó. En estas elecciones a nivel nacional hubo un total 7.375.406 electores frente a los 6.900.762 de ciudadanos que participaron en las elecciones locales de 1986; los 5.652.148 que participaron en el año 1984 y los 5.543.311 de 1982 (Gaitan, 1988), es decir no hubo un aumento significativo inmediato en la participación que pudiera ser reflejo de la reforma institucional.

En el caso particular de Medellín, la primera elección popular de Alcaldes deja a la ciudad ubicada como la capital, catalogada dentro de las grandes ciudades, con el mayor índice de abstencionismo electoral registrado pues, aunque en las demás ciudades el índice de participación no es muy alto, el caso de Medellín llama bastante la atención frente a las cifras de participación de las demás ciudades capitales. Barranquilla, Bogotá y Cali respectivamente registraron índices de participación electoral muy superiores a los de Medellín¹.

Las precitadas elecciones de 1988 estuvieron rodeadas por un panorama violento. La llegada de nuevas fuerzas políticas a la escena electoral y la posibilidad que dio la elección popular de Alcaldes para que llegaran nuevos líderes políticos locales al poder, así fueran de un partido tradicional pero en contra de tradiciones locales de poder del otro partido, generó un ambiente político permeado de violencia, en el cual, no solo fueron asesinados candidatos de nuevos grupos políticos, sino otros líderes que se candidatizaron por parte de los mismos partidos tradicionales. Este panorama hace que las esperanzas de pacificación signadas en la reforma del 86 por parte de sus promotores fenezcan frente a un escenario electoral local marcado por la violencia.

A propósito de la violencia política, el proceso electoral de cara a las elecciones de 1990 llegó a su punto de inflexión con el asesinato en ocho meses de cuatro candidatos. Las distintas elecciones que acontecen en este período registran una de las cifras de abstencionismo electoral más altas de los últimos años. Esta situación agudizó y puso en crisis no solo al sistema político colombiano sino a la sociedad en general de suerte que aparece desde distintos sectores la necesidad de convocar a una asamblea nacional constituyente que culminó con la Constitución Política de 1991.

Los cambios más importantes que desde la Constitución se le imprimió al sistema político fueron entre otros la constitucionalización de los partidos políticos y la elección popular de gobernadores que consolidaba institucionalmente las elecciones locales. Con el desarrollo legal estatutario de la ley de partidos se generó un sistema multipartidista que acababa, en teoría, con las preocupaciones del tradicional sistema bipartidista, que generaba poca representación y que históricamente había cerrado el paso a otras fuerzas políticas.

No obstante, las reformas institucionales, plantean unos cambios que al analizar su impacto debe tenerse en cuenta la manera como los actores políticos se reacomodan y los efectos que esto va generando; los partidos políticos, Liberal y Conservador, empiezan a sufrir un enorme fraccionalismo, pues cada cacique electoral, sin perder de vista su origen tradicional, juega con las reglas del sistema de partidos para obtener recursos a través de lo que en Colombia se ha denominado partidos de “garaje”², que es una de las estrategias de los actores políticos regionales para asegurar cierta independencia frente a sus partidos de origen en ese momento.

1. Gaitán, Pilar, 1988. Análisis Político, número 3. Según cálculos hechos sobre la población total en edad de votar y no sobre el censo electoral, Medellín registró una participación de 22,6%, en Cali sobre esta misma fórmula se da el 32,7%, en Bogotá el 39,5% y en Barranquilla un 53,5% de participación.

2. Los Partidos de Garaje eran facciones de los partidos políticos que conservaban en lo nacional la etiqueta del partido tradicional de origen, pero que, a nivel departamental, tenían su propia dinámica aprovechando las normas institucionales de financiación de actividades políticas.

Los actores regionales empezaron a montar sus propios movimientos para asegurar su existencia como partido político legalmente, con la simple representación en el Congreso y, así las cosas, podían existir tantos partidos como congresistas; de esta manera, los partidos tradicionales se atomizaron y aparecieron más de 70 grupos políticos con personería jurídica, la gran mayoría de ellos sin representación nacional a pesar de que la constitución había propiciado la circunscripción nacional para las elecciones de Senado, grupos originados en reductos de los partidos Liberal y Conservador (Rodríguez, 1998).

Lo que sí quedó evidenciado es que la manera como los actores aplicaron la reforma generó mayores problemas de gobernabilidad, sobre todo para el desarrollo de las relaciones gobierno nacional y Congreso de la República, reflejando con esto la típica relación inversamente proporcional que plantea Sartori (1997) con relación a las variables gobernabilidad y representatividad, pues, aunque los intentos de ganar en representatividad quedaron en el limbo y la crisis en este sentido persistía, la gobernabilidad si se vio seriamente fracturada y, por esto, la necesidad de reformas posteriores.

Efectivamente en el año 2003 frente a esta crisis en el sistema de partidos se generó una reforma política que básicamente le apunta a lo que Rodríguez (1998) ha denominado multipartidismo eficaz. Una especie de sistema que mediante la figura umbral cierra la excesiva atomización que generó la constitución de 1991 y genera una fórmula intermedia entre una excesiva representación y el bipartidismo histórico, esta especie de fórmula política se ha ido ajustando y pretende básicamente generar un sistema político con un pequeño número de partidos fuertes que generen en el papel un mejor margen de representación y en consecuencia de participación.

Finalmente como conclusión preliminar, bajo la premisa del reacomodamiento de los actores políticos, se han hecho planteamientos de que todas estas reformas han sido transformaciones en la lógica de lo que ha denominado Hernando Gómez Buendía *“todo cambia para que nada cambie”*. En ese sentido se ha tratado de demostrar que los Partidos que actualmente tienen personería jurídica en su mayoría obedecen a reductos de los tradicionales partidos políticos por tanto se plantea que el sistema político colombiano en su lógica real y operativa básicamente opera con la misma lógica del bipartidismo por lo menos en la dinámica nacional.

2. Medellín actores políticos y elecciones en los años 90: El Bipartidismo

En relación a Medellín en los años 90 Arenas y Escobar (2000), muestran cómo la política en Medellín sigue dominada por los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, con especial preponderancia de este último, a pesar de que la elección popular de Alcaldes y Gobernadores y la reforma política abría paso a otros actores políticos, no obstante, estos nuevos grupos no lograban ser una opción real de poder en la ciudad, debido en gran parte a su heterogeneidad y dispersión.

En Medellín, las fracciones conservadoras producto del cambio de la Constitución de 1991, a pesar de sus diferencias, logran llegar unidos mediante acuerdos bu-

rocráticos, lo que les permite conservar el poder local durante la mayor parte de los años 90, apelando a la estrategia de una ciudad gerencial, sumado a una propuesta suprapartidista en la que hacían coalición con otros partidos.

Los Liberales, por su parte, se mantuvieron durante gran parte de los años 90 fraccionados y en una permanente pugna entre los líderes de cada facción, que les impedía llegar unidos a las elecciones locales, a pesar de que gozaban de una mayoría histórica y apelaron de manera permanente a la idea de modernización. Los rojos sólo llegaron al poder local (alcaldía) en el año de 1990 y posteriormente en el año 2000, ante la marginación de los líderes o caciques de las distintas facciones del proceso de escogencia del candidato.

Para los partidos tradicionales las elecciones locales empiezan a tener gran trascendencia, especialmente en relación al control estratégico de las alcaldías por eso ganar la alcaldía se convierte en un escenario estratégico, máxime si se trata de una ciudad de las dimensiones de Medellín. como afirman Arenas y Escobar (2000. p. 91) en relación a las elecciones populares de alcaldes y gobernadores: *“Estos comicios han sido vistos por los miembros de los partidos tradicionales y de las nuevas alternativas políticas, como el escenario propicio para mantener una importante presencia política en las distintas zonas del país y procurar desde allí cierta articulación nacional de las organizaciones, como para tener acceso directo a cargos burocráticos de los cuales se deriva en parte su fortalecimiento”*. En efecto, para muchos actores políticos regionales empiezan a ser más importantes las elecciones regionales que las mismas elecciones nacionales.

Este escenario donde el gobierno local y regional goza de autonomía

frente al nacional les permite a los partidos tradicionales generar estrategias de reacomodamiento donde fenómenos como el clientelismo ganan importancia y en la Medellín de los años 90 esa lógica parece permitir una especie de reacomodamiento de las estructuras bipartidistas en la idea de una clara disputa por el control político de la ciudad, pero como lo sostiene Francisco Leal Buitrago:

“El clientelismo asfixiaba la vida política local, el ámbito natural de acercamiento de la toma de decisiones al ciudadano, pues plantea una relación vertical donde la participación pierde sentido” (1996. p. 47).

En relación con las demás fuerzas políticas en ciudades como Bogotá, la elección popular de alcaldes permitió rápidamente desde los años 90, el ascenso al poder local de candidatos alternativos lo que Gutiérrez (1995) clasifica como Críticos, con la elección de Antanas Mockus para el periodo 1995-1997; en adelante, los partidos tradicionales han perdido todas las elecciones a la Alcaldía en Bogotá. Este contraste entre Medellín y Bogotá puede obedecer a que los partidos políticos colombianos como lo expone Hernando Gómez Buendía *“nacieron y han sobrevivido en función de las regiones”* esto puede explicar el contraste entre una consolidación de los críticos o cívicos en Bogotá, mientras que en Medellín el bipartidismo durante los años 90 sigue profundamente acentuado.

En relación al Concejo municipal en Medellín existe una participación en política de distintas fuerzas no tradicionales, o terceros grupos. Sin embargo, su alta dispersión en los años 90, hace que la correlación en la votación de estas fuerzas con relación a la represen-

tación en esta corporación sea muy deficitaria. El sistema electoral, que convierte votos en curules, ante la alta dispersión de las listas independientes, disminuye su posibilidad de traducir votos en curules; por el contrario los partidos tradicionales se fraccionaron a través la denominada operación avispa³, y esta estrategia un poco más calculada sirvió para que el sistema electoral sirviera a sus pretensiones de mantener el mayor número de curules. Lo que puede explicar que la misma estrategia no sirva en un caso y en el otro sí, es que los partidos tradicionales, debido en parte al clientelismo, tienen más organizados sus cuadros y pueden tener mejor certeza de su potencial electoral aún antes de elecciones lo que les permite trazar una mejor estrategia.

En Medellín, la tesis de Francisco Gutiérrez Sanín (1995. p. 73) acerca de los ciclos de fatiga material de los partidos tradicionales parece aparentemente no tener aún aplicación en los años 90, pues, mientras en otras ciudades los partidos tradicionales perdían una elección local y retornaban a la siguiente, o en la capital como vimos nunca más ganaron la alcaldía, en Medellín las fuerzas políticas tradicionales dominaron históricamente las elecciones y, con la llegada de la elección popular de alcaldes y posteriormente la elección popular de gobernadores, siguieron dominado el panorama electoral. Desde 1988 hasta el año 2003, la ciudad tuvo seis alcaldes populares, dos liberales y cuatro conservadores, además su Concejo Municipal siempre fue dominado por representantes de ambos partidos ver (tabla1).

En las últimas elecciones de los años 90, en 1997, en el caso específico de las elecciones a la Alcaldía, Juan Gómez Martínez gana las mismas con un total de 161.363 votos contra 87.811 votos de su más inmediato rival, Luis Pérez Gutiérrez⁴. Este resultado demuestra que son los Partidos Políticos tradicionales quienes dominan la oferta política de la ciudad, que los “otros” o terceras fuerzas, aún no son una fuerza política contundente en la ciudad y que en estas elecciones en particular, hay un triunfo con un margen importante del partido Conservador; el candidato victorioso ganó en todas las comunas y su triunfo fue mucho más contundente en las clases media y alta de la ciudad, además que este partido logra 11 de las 21 curules del Concejo Municipal de la ciudad ver (tabla 1).

3. Elecciones y Actores Políticos en Medellín 2000-2011. La llegada y evolución de los críticos

En Medellín se celebran elecciones locales en el año 2000, la disputa por el poder local nuevamente tiene a los partidos tradicionales en los primeros renglones del partidor; mientras en algunas ciudades del país la competencia tiene a movimientos cívicos o coaliciones partidistas disputando el poder, en Medellín los partidos tradi-

3. En Colombia se le ha dado el nombre de operación avispa al sistema utilizado, por un partido o movimiento político, para obtener varios puestos en unas elecciones a cuerpo colegiado, mediante la partición de listas dentro de un sistema de cociente y residuo electoral.

4. Fuente: Instituto de Estudios Políticos U. de. A.

cionales siguen plenamente vigentes y se constituyen en las únicas opciones reales de poder, por lo menos en lo que a la alcaldía concierne.

En el país, como lo afirman Arenas y Escobar, en el año 2000, el 21% de las alcaldías del país quedan en manos de fuerzas no tradicionales o terceros, aunque estos tuvieron una mayor efectividad en 1992 con un 29% de las alcaldías municipales (2000 b. p. 93); todos estos cambios en las administraciones locales revelan importantes transformaciones en el sistema político, relacionadas básicamente con unas elecciones locales donde la oferta cambia y las reformas institucionales generan nuevas configuraciones políticas.

Los conservadores se fragmentaron y permitieron que los liberales, bajo la unidad de un solo candidato, elegido por consulta popular y con los gamonales marginados del proceso, se aglutinaran en torno a un candidato; aunque la fuerza de los conservadores seguía siendo más importante, su división dejó a los liberales con mayor opción de poder.

Sin embargo, hay un fenómeno importante que anotar como elemento característico de estas elecciones y con relación a las llamadas terceras fuerzas y es que éstas empiezan a encontrar espacios políticos en el escenario local. En las elecciones del año 2000, un movimiento denominado Compromiso Ciudadano liderado por un matemático, perteneciente a la elite económica y académica de la ciudad, logra obtener la tercera votación a la alcaldía de Medellín, una votación bastante significativa, que permitía mostrar la posibilidad, ya no tan remota, de que un candidato que no provenía de los partidos tradicionales llegaría al primer cargo público local.

Hasta el año 1997, las terceras fuerzas en las elecciones de alcaldía lograban votaciones poco significativas y muchas de esas fuerzas no eran más que disidencias de las candidaturas oficiales de los partidos tradicionales. Los partidos tradicionales conservan el poder hasta el año 2003, pero las elecciones del 2000 generan un precedente con relación a las elecciones de alcaldía, pues muestran el nacimiento y crecimiento de una tercera opción de poder local que aglutina a sectores que no se sienten representados por los partidos tradicionales.

Respecto al discurso, habrá que agregar que la mayor característica del candidato de Compromiso Ciudadano es la lucha contra la corrupción, la politiquería y el clientelismo. Para los miembros de este movimiento, la principal característica de los partidos tradicionales era que habían gobernado la ciudad fundados en el clientelismo y la corrupción como los principales argumentos para sostenerse en el poder, lo que los deslegitimaba ante cierto sector de la ciudadanía.

Compromiso Ciudadano fundaba su discurso en el deterioro de la política y con esto de la gestión pública, además manifestaba su preocupación por el fenómeno de la violencia y el deterioro de la calidad de vida. Para este movimiento los políticos, con contadas excepciones, pasaron a ser individuos privilegiados, sin responsabilidades directas con los electores, en parte producto del alejamiento de los ciudadanos de la política, convirtiéndose la política ante los ojos de la mayoría en una actividad indigna⁵. Por todo lo anterior consideraban que era necesario re-

5. Programa de Gobierno de Sergio Fajardo Valderrama, Elección de Alcalde, Agosto de 2000. P. 2-3.

construir la confianza de la ciudadanía a través del ejercicio transparente de la gestión pública.

Los resultados de las elecciones del año 2000 dan como ganador al candidato liberal Luis Pérez Gutiérrez, con una votación de 128.302 ciudadanos, frente a su más inmediato rival Sergio Naranjo Pérez, quien obtuvo el apoyo de 98.037 electores, Sergio Fajardo alcanzó el respaldo de 59.217 ciudadanos seguido por Jaime Arrubla Paucar quien logró 49.766 votos. El candidato ganador marca diferencias en las comunas populares de la ciudad, y en especial en Belén, la comuna que más porcentaje de votación le aporta a la ciudad donde logra 14.300 votos⁶. Es importante resaltar el apoyo logrado por el candidato Sergio Fajardo en la comuna 14, sector de El Poblado, quizá el sector considerado más exclusivo, de la ciudad, donde les gana a los demás candidatos, marcando una importante diferencia con el apoyo de 7.714 electores⁷.

Durante el periodo del Alcalde liberal Luis Pérez (2001-2003), la opinión pública encabezada por algunos medios locales se dedica a tildar a la administración local de ser bastante excéntrica, denuncian los derroches de la alcaldía y algunos sucesos poco claros, que dejan

en el ambiente de opinión la idea de una administración corrupta, de la cual el alcalde es protagonista⁸.

Las Elecciones de 2003 están rodeadas de un ambiente previo de opinión en el cual la administración del momento está desgastada, por tanto, la lógica electoral y la tradición histórica de las elecciones en Medellín apuntaban a que los Conservadores llegarían al poder aplicando la tesis del voto castigo contra los liberales quienes gobernaban en ese momento⁹.

Sin embargo, el desgaste de la administración Pérez traía tras de sí algo más amplio: el desgaste de la clase política tradicional, que incluía a los conservadores y por ello el voto castigo más que contra los Liberales operó frente a la clase política en general. Este desgaste contrastaba con el discurso del candidato de Compromiso Ciudadano quien, a través de sus propuestas, acentuaba la necesidad de un cambio, no solo de la administración actual sino de las tradicionales prácticas de los partidos políticos, que hasta la fecha habían dominado el escenario electoral y la administración municipal de Medellín.

Las elecciones son ganadas por Sergio Fajardo Valderrama con el respaldo de 208.541 electores, seguido por Sergio

6. En Belén hay un tema trascendental que marca el rumbo de estas elecciones, la ampliación de la carrera 76, un proyecto que cuenta con la resistencia organizada de ciudadanos residentes en la zona.

7. Fuente: Instituto de Estudios Políticos U.de.A.

8. En la revista Cambio y en el Periódico El Colombiano, fueron permanentes las páginas dedicadas a mostrar las excéntricas del alcalde y su administración, El famoso viaje a la Guajira, el tema de la Vajilla de EPM, la idea de que el alcalde cobraba una comisión del 15 % por contrato adjudicado, del cual se derivó el calificativo de Luis XV

9. En la revista Semana la edición publicada 31 de agosto de 2003 se publica una encuesta realizada por Gallup Colombia para varios medios, en la cual Sergio Naranjo, candidato de origen Conservador, encabeza la encuesta con el 32 por ciento, seguido de Sergio Fajardo con el 17 y Jorge Enrique Vélez con el 7 por ciento. En otra encuesta de la firma Napoleón Franco del mes de octubre, el primer lugar para la alcaldía de Medellín fue para Sergio Naranjo con 35,6% y el segundo para Sergio Fajardo con 30,4%.

Naranjo Pérez quien contó con el apoyo de 100.931 ciudadanos. Las diferencias más notables entre estos dos candidatos se evidencian las clases altas, donde el candidato ganador logra diferencias muy marcadas, como por ejemplo en la comuna 14 -El Poblado-, donde 15.334 ciudadanos apoyan al candidato Fajardo, frente a 3.641 votos del candidato conservador Sergio Naranjo.

Por su parte, el resultado electoral del Concejo Municipal presenta una corporación que seguía siendo dominada por los partidos tradicionales, lo cual abre el debate en torno al significado de estas elecciones locales, la consistencia electoral del votante y la naturaleza y vocación del movimiento Compromiso Ciudadano, el que solo logra dos de las veintiuna curules en el Concejo Municipal, a través de la Alianza Social Indígena, ver (Tabla 2), a pesar de la contundente victoria de este movimiento en la Alcaldía.

La política colombiana ha sido tradicionalmente dominada por los personalismos, al punto que, como lo afirman Arenas y Escobar (2000. p. 95), muchas veces los candidatos escogen los partidos y no al revés, como se revela en la lógica teórica del sistema de partidos. En el caso de la elección de Sergio Fajardo, su imagen, asociada a una serie de conceptos y simbolismos, parece tener un peso importante en su elección como alcalde. El contraste entre las elecciones de Alcalde y las elecciones de Concejo Municipal dejan en el ambiente la inquietud de si el resultado realmente revela un cambio relevante en el comportamiento electoral de los ciudadanos o, simplemente, estamos ante un fenómeno coyuntural que no tendrá trascendencia futura. Aplicando la hipótesis de Gutiérrez Sanín (1995 p. 73), ¿Será que

estamos simplemente ante la fatiga material de los partidos que, luego de unas elecciones, revelan nuevamente su vocación de poder?

Las elecciones de 2007 a la alcaldía presentan un cambio importante en la lógica de los candidatos que disputaron la elección, estos fueron inscritos básicamente por movimientos políticos, en el caso de Luis Pérez Gutiérrez candidato de origen liberal, éste se inscribe por el movimiento “Todos con Luis Pérez” mediante el sistema de firmas, como una estrategia para captar adhesiones de distintos partidos políticos. Alonso Salazar, por su parte, se inscribió por el movimiento Alianza Social Indígena, que es un partido político desde el punto de vista estrictamente jurídico, sin embargo, en lo político, se debe decir que este es un movimiento que conserva su naturaleza jurídica de partido por su origen étnico, no obstante, en el escenario electoral y representativo sea una agrupación sin mayores proyecciones a nivel nacional. En el caso de Medellín, La Alianza Social Indígena (ASI) es una especie de “vehículo jurídico” en el que se mueve el movimiento Compromiso Ciudadano.

Los resultados de la elección de alcalde, esta vez, a diferencia de la elección anterior, revelan un resultado a todas luces reñido, en el cual hay un alto nivel de competencia, que desde el análisis racional valoriza la conciencia del ciudadano acerca de un momento coyuntural de importancia. Además, los proyectos políticos en cuestión revelan dos formas de administrar la ciudad, que permiten ver, entre las opciones políticas, grandes diferencias al momento de elegir, lo cual también moviliza más al ciudadano y revaloriza sus intenciones de votar.

En la oferta política para el ciudadano tenemos a un candidato que logra concentrar a la mayoría de la clase política tradicional, que ofrece una administración de corte tradicional en donde los partidos tienen un papel protagónico; su contrapropuesta mantiene la línea discursiva de su antecesor Sergio Fajardo como una nueva mirada de la ciudad, donde la politiquería y el clientelismo eran los principales enemigos; esto, a pesar de que el candidato Alonso Salazar recibe apoyo de algunos sectores de la política tradicional.

En estas elecciones hubo factores coyunturales a tener en cuenta en el análisis, por ejemplo, en amplios sectores de las clases media y alta de la ciudad, el candidato Luis Pérez era percibido con una imagen altamente negativa debido a su gestión anterior como alcalde; su administración, comparada con la de Sergio Fajardo, fue uno de los grandes temas del debate electoral en esta ocasión, además, varias de sus propuestas, su famoso Pagaré Social (una de sus estrategias de campaña), fue altamente criticado por algunos sectores de la ciudadanía.

De otro lado, la imagen de Alonso Salazar se consolida, asociada a dirigentes exitosos y con amplios niveles de aceptabilidad, especialmente al alcalde Sergio Fajardo, pero también al presidente Álvaro Uribe, esto último, pues a pesar de que no apoya directamente su campaña, su esposa Lina Moreno si brindó su apoyo, además de que algunos dirigentes regionales del Partido de la U (Unidad Nacional) asociados al presidente Uribe, lograron el respaldo institucional del Partido para Salazar y crearon piezas publicitarias que lo relacionaban. A estas elecciones se le podría aplicar la tesis de Manin de relación con el voto como premio o castigo (1998).

Para el ciudadano, las últimas elecciones locales -2000, 2003, 2007- revelan una oferta política más variada de las que tradicionalmente se presentaban en la ciudad; esto, hipotéticamente nos puede llevar a deducir que las nuevas propuestas movilizaron ciudadanos que no se sentían representados por los partidos tradicionales, lo cual debe ser un factor a tener en cuenta en el análisis del comportamiento electoral. Estudios de tipo cuantitativo realizados por varias instituciones de la región, revelan que los ciudadanos, en el caso de Medellín, en un alto porcentaje creen en la democracia pero no en la política ni en los políticos, (Corporación Región, Alcaldía de Medellín, 2006. P. 5)

En las elecciones de 2007 se acentúa esa diferencia en los proyectos políticos de sectores tradicionales y la nueva fuerza política que participó desde el año 2000 y logró el poder local (Alcaldía) en el año 2003; a partir de esto el ciudadano ve de manera más clara las diferencias, a lo que se suma el intenso nivel de competencia y de movilización estratégica de los actores políticos que están detrás de las campañas con opción de poder en la etapa preelectoral.

El resultado final en el 2007 le da nuevamente el triunfo a la candidatura de Compromiso Ciudadano en cabeza de Alonso Salazar Jaramillo, con una votación histórica de (275.734) doscientos setenta y cinco mil setecientos treinta y cuatro votos y en un segundo lugar al candidato de coalición de sectores tradicionales, Luis Pérez Gutiérrez, con una votación también histórica de (241.993) doscientos cuarenta y un mil novecientos noventa y tres votos, superando todas las expectativas de participación de

la ciudad, pues de un potencial electoral de 1.173.469 ciudadanos, votaron 620.056 ciudadanos. El grado de polarización de la ciudad en torno a estas dos propuestas es tal, que la tercera opción, en cabeza del candidato Gabriel Jaime Rico, solo logra una votación marginal de 15.580 votos

Con esto, el Movimiento Compromiso Ciudadano se afianza en la ciudad; sin embargo, en el caso del Concejo Municipal, el dominio de los partidos políticos permanece, lo cual sigue dejando amplios interrogantes acerca del comportamiento electoral de los medellinenses, en relación con las diferencias que se establecen en los resultados de las elecciones de Concejo Municipal y Alcaldía.

Autores como Alex Reina, a partir de análisis hechos luego del triunfo de Compromiso Ciudadano en las elecciones de 2003 y 2007, piensa que en Medellín hay una verdadera transformación política local. El autor muestra cómo con la llegada al poder local de una tercera fuerza, cambian los índices de desarrollo humano y calidad de vida a partir de la mejora de la inversión social. Para este autor, a pesar de que en la distribución de la votación en las elecciones de 2007, pone al candidato Luis Pérez como un candidato de dominio en sectores populares, frente a Alonso Salazar que domina en sectores de clase media y alta; la votación significativa que obtiene Alonso Salazar en las comunas populares recaba la hegemonía de los partidos tradicionales en estos sectores, a partir de la inversión social donde se resaltan los famosos presupuestos participativos (Reina, 2007).

Para el autor en mención, *“Compromiso Ciudadano es un movimiento que se consolida y tiene vocación en el tiempo, lo cual prueba con el análisis geográfico de la distribución de su votación, que lo lleva a concluir que la elección de 2007 lleva a este movimiento a consolidarse en las clases medias y altas y a ganar adeptos en sectores populares, disputando los nichos de la clase media y alta con el partido conservador y los nichos electorales de las clases populares del partido liberal”*.

A partir de este análisis de las elecciones de 2007 surge la inquietud de si estamos ante una pérdida de poder de los partidos ante un quiebre histórico de la política local similar a lo que pasa en Bogotá pues ya son dos elecciones consecutivas las que se pierden, o esto solo refleja un reacomodamiento de los actores de más amplio plazo. Sigue dejando una inquietud el comportamiento electoral de la ciudadanía en las elecciones del Concejo Municipal pues esta corporación sigue dominada por actores tradicionales del poder a pesar del cambio de mando en la alcaldía.

En un texto institucional publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLASCO- denominado la Transformación de Medellín, se plantea que: *“La irrupción en la política local de Compromiso Ciudadano plantea la creación de un contexto político que genera una ciudadanía con confianza, optimismo y oportunidades”* (Flasco, 2008. p. 2), este argumento importante debe ser contrastado con otras afirmaciones como las del mismo Reina, quien afirma que: *“En la flexibilidad organizativa de Compromiso Ciudadano está uno de sus principales éxitos, sin embargo implica al mismo tiempo un riesgo pues puede caer en el excesivo personalismo que puede hacer de este un fenómeno coyuntural”* (Reina, 2007. p. 43).

Las Elecciones del año 2011 muestran un panorama en el cual Compro-

miso ciudadano y más que este movimiento la figura de Sergio Fajardo y en alguna medida de Alonso Salazar el alcalde, juegan un papel importante en las elecciones pero bajo una serie de condiciones distintas. En esta oportunidad Sergio Fajardo se presenta como candidato a la Gobernación de Antioquia por el Partido Verde o Alianza Verde que de alguna manera representaba un intento de aglutinación de los Críticos o cívicos que en el año 2010 intentaron disputar la elección presidencial con Antanas Mockus a la cabeza.

Esta vez Sergio Fajardo el principal representante del movimiento Compromiso Ciudadano y Aníbal Gaviria ex gobernador de Antioquia firman públicamente un documento con el cual afirman nace la Alianza de Medellín y Antioquia (AMA) Este último siempre ha representado al Partido Liberal y esta vez no fue la excepción, a pesar de que su principal rival Luis Pérez Gutiérrez también representa de alguna forma al liberalismo.

Al respecto el politólogo Luis Guillermo Patiño en declaraciones al periódico el Colombiano manifestó: *“No cabe duda que esta alianza es un hecho histórico, por que tradicionalmente Fajardo ha manifestado no hacer alianzas con Partidos Tradicionales, porque ha criticado la corrupción de estos partidos. Sin embargo, esta alianza puede salir bien, pero también puede haber muchas críticas, porque Aníbal tiene el respaldo de partidos tradicionales”*, efectivamente Aníbal Gaviria no solo logró el apoyo oficial de los Liberales, sino que además logró el apoyo del oficialismo Conservador.

Apoyos mediáticos como el del cantante JUANES o el periódico El Colombiano resultan vitales para esta Alianza, en tanto que el candidato Luis Pérez por su parte se presentó por el movimiento Firmes por Medellín y logró el apoyo de sectores tradicionales de ambos partidos que decidieron no apoyar al candidato Liberal. Aparece en la escena electoral el candidato Federico Gutiérrez quien avalado por el Partido de la U o Social de Unidad Nacional de la mano del ex presidente Álvaro Uribe se convierte en una tercera fuerza electoral importante.

En el debate previo a las elecciones, el alcalde de la ciudad acusa a Luis Pérez de hacer pactos con bandas criminales por lo cual posteriormente el alcalde de la ciudad resulta sancionado disciplinariamente por la Procuraduría, sanción que luego fue levantada por el Consejo de Estado. La gestión del alcalde Salazar a diferencia de su antecesor es duramente criticada y sus índices de aceptación no son los mejores. Así las cosas tenemos un candidato del oficialismo liberal apoyado por los Críticos o Cívicos y un candidato de estirpe liberal tradicional candidatizado por un movimiento político de ciudadanos e inscrito por firmas algo que resulta paradójico. El resultado final de las elecciones de 2011 es Aníbal Gaviria Correa 238.970 votos, Luis Pérez Gutiérrez 221.708 votos, Federico Gutiérrez 120.002 votos, Jacqueline Toloza 12.556 votos, Luis F. Muñoz 9.650 votos.

En las elecciones de Concejo Municipal, el escenario sigue de alguna manera dominado por los sectores tradicionales ya que entre el Partido de la U, El Partido Conservador, Cambio Radical y el Partido Liberal logran 16 de las 21 curules al Concejo. Esto demuestra que los partidos tradicionales siguen teniendo una presencia fuerte en el Concejo Municipal pues en la lógica de Gómez Buendía *“lo que ha pasado con las Reformas Políticas es que existe un simple cambio de nombres”* y los Partidos Políticos antes mencionados obedecen a facciones del bipartidismo tradicional que se han reorganizado.

Este análisis quedaría corto si no se hace referencia a un fenómeno particular de la política local y es la presencia de Luís Pérez Gutiérrez y Sergio Fajardo Valderrama en el escenario electoral de la ciudad. Luís Pérez ha sido el protagonista de todas las campañas electorales desde 1997 hasta el 2011 con un poder electoral muy fuerte, pero el cual no le ha alcanzado para retornar a la alcaldía después de su período como Alcalde 2001-2003 la imagen de este actor político ha sido duramente cuestionada por sus críticos después de su administración al punto que lo han mostrado como un ícono de lo que significa la política tradicional. De igual forma Sergio Fajardo ha llegado en el año 2000 y de allí en adelante de alguna manera ha sido un ícono de las elecciones regionales especialmente en la ciudad de Medellín. Esto para indicar que en las elecciones unipersonales en Colombia los personalismos han sido una lógica permanente tanto en elecciones presidenciales como en elecciones locales.

Frente a este complejo escenario queda claro que los Críticos o Cívicos pasaron de un momento en el 2000 de convergencia aglutinación para posesionarse en la ciudad en el año 2003 y hasta el año 2011 para luego ser actores políticos estratégicos que juegan un papel político importante en elecciones pero que ya no controlan la ciudad y no tienen para esas elecciones una vocación de poder clara. La alianza con un partido político tradicional erosiona todo el discurso que hasta la fecha viene dando fuerza en la ciudadanía a Los Críticos en Medellín y a diferencia de lo que pasa en Bogotá, la llegada de un Liberal a la alcaldía genera serios interrogantes acerca de lo que pasa en la ciudad en esa relación entre el bipartidismo y Los Críticos

en la disputa del poder local representado estratégicamente en la figura de la alcaldía.

Frente a este panorama más que Conclusiones solo quedan interrogantes que le apuestan a seguir analizando la dinámica local en términos de lo que podría pasar en el futuro.

4. Conclusiones

En Medellín asistimos a un escenario complejo en términos de los que es esa relación Partidos tradicionales versus Los Críticos o Cívicos. Mientras en ciudades como Bogotá hay una clara tendencia de cambio en la elección de alcaldes, por lo menos alejada del tradicional Bipartidismo, en Medellín aparecen los Críticos mucho después que en Bogotá en el escenario electoral, luego de un largo período de hegemonía bipartidista y hoy esa clasificación Liberales-Conservadores (Tradicionales) Críticos o Cívicos no parece tan nítida ni desde el discurso ni desde las alianzas que se fraguan.

Así como se puede hablar de un ciclo de fatiga material para los partidos tradicionales en el año 2003 y 2007, también se puede hablar de un ciclo de fatiga material en Medellín para los Críticos pues pasan de una victoria contundente 2003 a un triunfo por un margen estrecho en una ciudad altamente polarizada en el 2007 y luego, en el 2011, plantean una alianza con un sector tradicional del Partido Liberal que a su vez recibe apoyos del Partido Conservador.

Las Reformas Institucionales desde el año 1986 hasta el 2003 solo han demostrado la capacidad de reacomodamiento de los actores políticos, si bien es claro que hay cambios importantes y

llegan nuevos actores al sistema, lo cierto es que esto siguen ocupando posiciones marginales en el sistema político y los actores tradicionales mantienen estructuras en las que el clientelismo sigue siendo un motor que alimenta en gran medida la lógica del sistema. Como afirma Gómez Buendía *“Colombia es un país de partidos. Pero los partidos viejos han fracasado estrepitosamente y los intentos de crear partidos nuevos siempre fracasan muy ruidosamente”*

En esa lógica en Colombia, y en eso la elección de alcalde no es la excepción, los partidos son básicamente partidos parlamentarios y las elecciones unipersonales operan más en una lógica personalista en la cual la elección del candidato depende más de la figura del candidato que del rotulo o partido que lo avala o lo respalda; en concordancia con esto, las elecciones de Concejo operan en el entendimiento de partidos parlamentarios y la lógica de la alcaldía opera más en una figura personal al estilo de nuestro presidencialismo, por ello ambas elecciones tienen contrastes distintos y el elector se comporta de forma diferenciada a pesar de la concurrencia del certamen electoral.

Se insiste, más que conclusiones el texto plantea hipótesis, por ejemplo ¿Qué pasará con las elecciones de 2015 que se avecinan en el contexto local?

5. Tablas

Tabla 1. Composición del Concejo de Medellín entre 1988 y 2000

ADSCRIPCIÓN	1988	1990	1992	1994	1997	2000
Partido Liberal	9	11	7	9	6	9
Partido Conservador	10	8	9	8	11	11
Otros	1	1	4	5	4	1
Total	20	20	20	22	21	21

Fuente: Arenas y Escobar. 2011. Elecciones, Partidos y Política Local

Tabla 2. Composición del Concejo de Medellín entre 2003 y 2007

ADSCRIPCIÓN	2003	2007
Partido Liberal Colombiano	7	4
Movimiento Equipo Colombia	5	3
Partido Conservador Colombiano	2	3
Alianza Social Indígena	2	2
Movimiento Colombia Viva	1	0
Movimiento Progresismo Democrático	1	
Nuevo Partido	1	
Partido Cambio Radical Colombiano	1	2
Partido Colombia Democrática	1	1
Partido Social de Unidad Nacional		4
Polo Democrático Alternativo		1
Movimiento Jóvenes Fajardistas		1

Fuente: Arenas y Escobar. 2011. Elecciones, Partidos y Política Local

Referencias bibliográficas

- Arenas J, y Escobar J. Las Elecciones de Octubre en Medellín Candidatos, temas y Resultados. Revista de Estudios Políticos número 17. Instituto de Estudios Políticos U. de. A. Páginas 91 a 118.
- Arenas y Escobar. 2000b. Discursos Políticos y Resultados Electorales en Medellín durante los años Noventa. Revista de Estudios Políticos U. de A. Número 16. Páginas 73 a 100.
- Corporación Región, Alcaldía de Medellín. 2006. Promoción de la Participación Ciudadana y de la Cultura Política en Medellín. Noviembre.
- Duque Daza Javier, Partidos Divididos Dirigencia Fragmentada: Los Partidos Liberal y Conservador Colombianos 1974 2006. Revista Convergencia Vol. 13 número 41. UNAM. 2006.
- Gaitán, P. 1988. Primera Elección Popular de Alcaldes, Expectativas Frustraciones Nacional. Revista Análisis Político número 4. IEPRI, Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.
- Gómez, H. Viejos y Nuevos partidos: Todo cambia para que nada cambie. Extraído de la página el 20 de octubre 2014 desde <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2190-hernando-gomez-buendia.html>
- Gutiérrez, F. 1995. Tendencias de Cambio en el Sistema de Partidos: El Caso Bogotá. Revista Análisis Político. Número 24. IEPRI, Universidad Nacional. Bogotá. pp. 73-83
- Gutiérrez, F. 2006. ¿Lo que el viento se llevó? Los Partidos Políticos y la Democracia Colombiana 1958-2002. Editorial Norma. Bogotá.
- Leal, F. 1996. Democracia. Dilemas y paradojas de la transición participativa. Análisis Político número 29. IEPRI Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.
- Manin, B. 1998. Los Principios del Gobierno Representativo. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Moreno, C. 1988. Reforma Municipal Descentralización o Centralismo. Análisis Político número 3. IEPRI. Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.
- Nohlen, D. y Fernández, M. 1991. Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina (editores) Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 201 PP. ISBN: 980-317-005-8.
- Registraduría Nacional del estado Civil e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2008. Atlas Electoral de Colombia. Elecciones de autoridades locales 2000-2003-2007.
- Reina, A. 2006. La Democracia no son solo elecciones. Extraído

- el 18 de marzo de 2010 desde <http://www.voltairenet.org/article137685.html>
- Reina A. 2007. Compromiso Ciudadano: de Fenómeno Político de Opinión a Movimiento Político. Instituto Popular de Capacitación. Medellín. Noviembre
- Rodríguez, J. 1998. Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería instituciones. Revista Análisis Político número 33. Páginas 88 a 102. Bogotá. IEPRI. Enero-abril de 1998.
- Satori, G. (1997). Ingeniería Constitucional Comparada. New York.
- Valencia, H. 1978. Una Atenas sin Sócrates. Sufragio y analfabetismo en Colombia. Nueva sociedad. Número.38, septiembre-octubre. PP. 111-120.





Proyecto cero papel en la modernización de la jurisdicción contencioso administrativa*

■ Por: *Luis Yesid Villarraga Flórez***
*Erick Rincón Cárdenas****

Recibido: septiembre 18 de 2014

Aprobado: octubre 23 de 2014

Resumen

El proyecto cero papel se realizó teniendo en cuenta que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene como finalidad la protección y la garantía de los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes y derechos del Estado y de los particulares.

Corolario de lo anterior, el proyecto “cero papel” se propone como un aporte a la modernización y racionalización del funcionamiento de la administración de justicia, al mismo tiempo que se beneficia la democratización de la administración pública y la competitividad de las Entidades del Estado. Es decir que, por primera vez en la historia de nuestro país, se incorporaría en la Administración los medios electrónicos para tener procedimientos judiciales cien por ciento electrónicos, man-

* Artículo presentado en el marco del Vigésimo encuentro de la jurisdicción contenciosa administrativa organizado por el Consejo de Estado en el año 2014, como avance del proyecto de investigación que apoya la Corporación Universitaria de Sabaneta, con la empresa Certicámara S. A.

** Investigador Unisabaneta, Abogado, especialista en derecho administrativo de la Universidad Santo Tomás, docente del área de Derecho Procesal Administrativo, seretaria.general@unisabaneta.edu.co.

*** Abogado, especialista en Derecho Contractual, especialista en Derecho Financiero magíster en Contratación electrónica financiera. erick.rincon@certicamara.com

teniéndose la presunción de legalidad con base en lo reglado en la Ley 1437 de 2011 y además al tener la garantía de autenticidad, integridad y no repudio de las piezas procesales.

Palabras Claves: Descongestión judicial, eficiencia, expediente electrónico, acceso a la justicia, modernización, fines esenciales del estado.

The Project Zero paper in the modernization of the Administrative Litigation jurisdiction

Abstract

The Project Zero Paper was made taking into account the new Code of Administrative Procedure and Administrative litigation aims to protect and guarantee the rights and freedoms of individuals, the primacy of the general interest, the subject of the authorities the Constitution and other provisions of law, compliance with the governmental objective, efficient and democratic functioning of the administration and enforcement of the rights and duties of the State and individuals.

Corollary to the above , the project “ zero paper “ is proposed as a contribution to the modernization and streamlining the functioning of the administration of justice , while the democratization of public administration and competitiveness of the entities of State benefits . That is , for the first time in the history of our country, would be incorporated in the administration the electronic media to take legal proceedings hundred percent electronic , maintaining the presumption of legality based on what is regulated by Law 1437 of 2011 and further to have a guarantee of authenticity , integrity and non-repudiation of the procedural parts.

Keywords: Judicial decongestion, efficiency, electronic records, access to justice, modernization, essential goals of the state.

Introducción

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, (UNCITRAL o CNUDMI) promovió en 1996 la elaboración de un proyecto de ley tipo en materia de comercio electrónico, para la armonización y unificación progresiva del derecho mercantil internacional para el progreso amplio del comercio internacional. Posteriormente, La Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 51/162 de 1996 aprobó la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico y recomendó su incorporación en los ordenamientos internos, como un instrumento útil para agilizar las relaciones jurídicas por medios electrónicos. El régimen legal modelo, formulado por la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil Internacional, según lo expone la Corte Constitucional (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C – 662 de 2000) busca ofrecer:

“[...]al legislador nacional un conjunto de reglas aceptables en el ámbito internacional que le permitieran eliminar algunos de esos obstáculos jurídicos con miras a crear un marco jurídico que permitiera un desarrollo más seguro de las vías electrónicas de negociación designadas por el nombre de comercio electrónico”.

“[...] La ley modelo tiene la finalidad de servir de referencia a los países en la evaluación y modernización de ciertos aspectos de sus leyes y prácticas en las comunicaciones con medios computarizados y otras técnicas modernas y en la promulgación de la legislación pertinente cuando no exista legislación de este tipo”.

La Ley 527 de 1999 es el marco jurídico que se encuentra con la base de la normatividad en materia de medios electrónicos, cuya aplicación se extiende tanto al derecho privado como al derecho público. No obstante, bajo la premisa de que en el ámbito de la administración pública al servidor público, y el particular que ejerza funciones públicas, sólo le está permitido hacer lo que le manda el ordenamiento legal, sin extralimitarse y sin omitir sus deberes y obligaciones, la Ley 527 de 1999 ha tenido una penetración (incidencia) muy baja en la administración pública y ni que decir de la administración de justicia. Por ello, el legislador, frente a la innegable realidad de la deficiente prestación de sus servicios, el cumulo histórico de procesos, y las quejas continuas por trámites engorrosos e innecesarios, gestó diferentes normas que incorporan el uso de medios electrónicos en la administración pública, al igual que en la administración de justicia. Así, se incor-

poró de manera expresa la viabilidad del uso de medios electrónicos en normas como la Ley 594 de 2000, la Ley 734 de 2003, la Ley 962 de 2005, la Ley 1437 de 2011, el Decreto-Ley 0019 de 2012 y la Directiva Presidencial 04 de 2012, normas que se analizarán en detalle en el presente estudio.

Particularmente en el caso del Distrito Capital, a nivel del Distrito, pueden mencionarse normas tales como el Acuerdo Distrital 057 de 2002, en virtud del cual implementó el Sistema Distrital de Información “SDI” y se organizó la Comisión Distrital de Sistemas, adscrita a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, el Decreto Distrital 397 de 2002, delega en el Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., las atribuciones conferidas al Alcalde Mayor en el Acuerdo 057 de 2002, como presidente de la Comisión Distrital de Sistemas, y las demás funciones que se requieran en el ejercicio de esta atribución. El Acuerdo Distrital 257 de 2006, señala que las actuaciones administrativas serán públicas, soportadas en tecnologías de información y comunicación, de manera que el acceso a la información oportuna y confiable facilite el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales y legales y los controles ciudadanos, político, fiscal, disciplinario y de gestión o administrativo, sin perjuicio de la reservas legales, el Decreto Distrital 619 de 2007 establece la estrategia de Gobierno Electrónico en el Distrito y define la necesidad de reglamentar gradualmente por parte de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá la utilización de medios electrónicos en diversos trámites, procedimientos y actuaciones de las entidades distritales.

De lo anterior se colige que desde el año 1999 contamos con el marco normativo necesario para realizar comercio

electrónico seguro en nuestro país. Sin embargo, su implementación en el sector público ha sido mínimo, en tanto el funcionario público se ampara en que solo puede hacer lo que le está expresamente indicado, lo cual, si bien es cierto, no es acertado en cuanto a medios electrónicos se refiere. El artículo 3° del actual Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, indica que las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción. En virtud del principio de economía, las normas de procedimiento deben utilizarse para agilizar las decisiones, evitando requerir documentos innecesarios. En virtud del principio de celeridad, las autoridades tienen el impulso oficioso de los procedimientos y deberán suprimir los trámites innecesarios. A pesar de tener unos principios orientadores claros y que permiten hacer uso de herramientas que permitan agilizar los procedimientos y eliminar los trámites innecesarios, el funcionario público, por temor a las eventuales sanciones, fiscales, disciplinarias y hasta penales, se abstiene de realizar todo aquello que expresamente le es indicado.

Ahora bien, como resultado de la anterior percepción, equivocada pero generalizada, nuestro legislador, lenta pero decididamente, ha venido expidiendo una serie de normas que obligan al funcionario público a incorporar en sus trámites y procedimientos, medios electrónicos, con el fin de agilizar los trámites y prestar un servicio de óptima calidad, con el fin de tener una administración pública y judicial eficiente por primera vez en nuestra historia.

De tal suerte, a partir de la vigencia de normas como la Ley 1437 de 2011 y el Decreto-Ley 0019 de 2012, resultaría

en un hallazgo de connotación fiscal y disciplinaria el hecho de no implementar medios electrónicos en los trámites y procesos de la administración de justicia y la administración pública. De suerte que ya es un imperativo legal el implementar las TIC, y no hacerlo implicaría infringir una obligación legal, que puede resultar en una responsabilidad disciplinaria (República de Colombia, 2000A), o en una responsabilidad fiscal (República de Colombia, 2000B).

1. Contexto histórico y normativo

Con la reciente expedición de la Ley 1437 de 2011, el Decreto-Ley 0019 de 2012 y la Directiva Presidencial 04 de 2012, se ratifica la política de gobierno inmersa desde 1995, en cuanto al uso de medios electrónicos en la administración pública, y se abre de manera más clara la puerta para la aplicación de la Ley 527 de 1999, como una herramienta normativa que garantice jurídicamente el uso de la tecnología. En Colombia, la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación-TIC viene permeando los diferentes sectores de la sociedad, incluidas las Administraciones Públicas, ya no solo por iniciativa propia, sino en cumplimiento de una política de estado. No obstante, y a pesar de los avances normativos que se verán a continuación, es necesario que los actuales gobiernos destinen recursos para el desarrollo de esta política, cuya omisión en ese sentido podría generar responsabilidades de tipo disciplinario y fiscal. En Colombia, actualmente, las inversiones en implementación de TIC son incipientes, por lo que deben generarse y concretarse mayores esfuerzos

para lograr impactos significativos y evitar rezagos que puedan afectar negativamente la democratización de la administración pública y las relaciones internacionales. Se han creado entes gubernamentales para coordinar el proceso de incorporación de estas nuevas tecnologías. En nuestro país, se creó el Programa Gobierno en Línea¹, que pertenece al Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, con el objeto de lograr la incorporación de las TIC en la Administración Pública. En España, por ejemplo, se creó el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, que tiene también una asociación profesional ASTIC (<http://www.astic.es>).

Por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, del Gobierno a través del Programa para la Renovación de la Administración Pública, del Programa Gobierno en Línea, del Archivo General de la Nación, y por iniciativa de la Academia,

1. La página web: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/index.shtml> Publicado originalmente: Mayo 03 de 2010. El Programa Gobierno en línea es el encargado de liderar, coordinar y acompañar la implementación de la Estrategia Gobierno en línea en todo el País. Para el cumplimiento del objetivo planteado, el Programa ha organizado su gestión por procesos:

PROCESO	DESCRIPCIÓN	AREA RESPONSABLE
Direccionamiento	Asegurar que la estrategia de Gobierno en línea liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se establezca e implemente al interior de la Administración pública a fin de contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que presta mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad, mediante el aprovechamiento de las TIC.	Gerencia General
Planeación	Asegurar la ejecución de las acciones que lidera, coordina y acompaña el Programa para la implementación de la estrategia de Gobierno en línea.	Gerencia General
Investigación y políticas	Asegurar que la estrategia de Gobierno en línea se encuentre alineada con las tendencias y mejores prácticas mundiales, e incorporar los elementos innovadores y evolutivos requeridos que la posicionen mundialmente como modelo de desarrollo.	Investigación, Políticas y Evaluación
Articulación y gestión	Coordinar la interacción con y entre las Entidades con el fin de impulsar y promover la implementación de Gobierno en línea a nivel nacional y territorial.	Articulación y Acompañamiento
Apropiación	Gestionar las estrategias necesarias que promueven el conocimiento, uso y aprovechamiento de la Estrategia de Gobierno en línea por parte de los servidores públicos y ciudadanos y empresarios.	Articulación y Acompañamiento
Estructuración de proyectos	Gestionar la conceptualización de los proyectos que impulsan el desarrollo e implementación del Gobierno en línea en Colombia.	Estructuración de Proyectos
Desarrollo	Gestionar las estrategias de diseño, desarrollo, implantación y puesta en marcha y mantenimiento de las soluciones que impulsan el desarrollo e implementación del Gobierno en línea en Colombia y están relacionadas con los objetivos y metas a cargo del Programa.	Desarrollos Tecnológicos
Operación	Asegurar el adecuado funcionamiento y disponibilidad de las soluciones tecnológicas ofrecidas en el portafolio de servicios del Programa propendiendo por el mejoramiento continuo de ellos.	Operación
Monitoreo y evaluación	Adelantar las acciones necesarias para medir el avance en la oferta de servicios de Gobierno en línea por parte de la administración pública, así como el uso, la calidad e impacto en la demanda de los servicios ofrecidos.	Investigación, Políticas y Evaluación
Administrativo, Financiero y Jurídico	Asegurar la prestación de los servicios administrativos, jurídicos y técnicos, requeridos para el funcionamiento del Programa.	Corporación para el Desarrollo, Apropiación y Aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

entre otros actores, se han gestado normas en nuestro país, que han impactado positivamente el uso de medios electrónicos en la administración pública y en la administración de justicia, dentro de las cuales, se encuentran: La Ley 1437 de 2011 (República de Colombia, 2011), los documentos CONPES 3072 de 2000², 3527 de 2008³, 3650 de 2010⁴, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014⁵, la Normatividad de Gobierno en Línea⁶, la Ley de TIC⁷, el Manual para la implementación de la

-
2. El Documento Conpes 3072 de 2000, sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, la declaratoria del Programa Agenda de Conectividad - Estrategia de Gobierno en Línea que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones viene desarrollando a través del proyecto de inversión “Implementación y Desarrollo Agenda de Conectividad”, como de importancia estratégica para continuar con su implementación y promoción en el orden nacional y territorial.
 3. Este Conpes, plantea 15 planes de acción para desarrollar la Política Nacional de Competitividad propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Los 15 planes de acción son los siguientes: (1) Sectores de clase mundial, (2) Salto en la productividad y el empleo, (3) Competitividad en el sector agropecuario, (4) Formalización empresarial, (5) Formalización laboral, (6) Ciencia, tecnología e innovación, (7) Educación y competencias laborales, (8) Infraestructura de minas y energía, (9) Infraestructura de logística y transporte, (10) Profundización financiera, (11) Simplificación tributaria, (12) TIC, (13) Cumplimiento de contratos, (14) Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad, y (15) Fortalecimiento institucional de la competitividad.
 4. En este documento se presenta a consideración del CONPES la “Agenda de Conectividad”, que busca masificar el uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 “Cambio para Construir la Paz”.
 5. Es la base de las políticas gubernamentales formuladas por el Presidente de la República, a través de su equipo de Gobierno y plasma los temas y propuestas expuestas a los colombianos durante su campaña electoral.
 6. A continuación se presenta un resumen de la normatividad en Colombia relacionada con el Programa Gobierno en línea. Adicional a las normas ya mencionadas que son normas que tienen una relación directa con dicho programa, deben señalarse las siguientes: 1) **Documento CONPES 2790 de 1995**, “Gestión Pública Orientada a Resultados”, en el cual se estableció una estrategia orientada a hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos que incluía, entre otros, la creación de la Unidad de Eficiencia de la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional (donde años después nacería la Estrategia Gobierno en línea). 2) **Ley 190 de 1995**, norma creada con el fin de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios y el Sistema de Información Normativa y de Procesos de la Administración Pública -SINPRO- (oferta de información sobre trámites y procesos básicos, junto con la normatividad que los sustenta, que además sirva como insumo para el mejoramiento de dichos procesos. 3) **Decreto Ley 2150 de 1995 -Decreto Antitrámites-**, el cual en el artículo 26 determina que las entidades de la Administración Pública “deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a la administración”, lo cual no hace nada distinto a obligar a las entidades de la Administración Pública a su modernización. 4) **Directiva Presidencial 02 de 2000**, fue la primera instrucción directa de un Presidente de la República sobre el tema Gobierno en Línea, donde se dijo: “con el ánimo de dejar al país al finalizar mi Gobierno, el legado de un Estado eficiente y transparente, que haga uso intensivo de las Tecnologías de la información, para prestar servicios a los ciudadanos a través de un óptimo desempeño de sus funciones”. Dirigida a todas las instituciones del orden nacional de la rama ejecutiva, establece responsabilidades, fases, plazos, obligaciones puntuales y se acompañó de un manual de “políticas y estándares para publicar información del Estado en Internet”. Adicionalmente, presenta el portal www.gobiernoenlinea.gov.co, con la finalidad de facilitar a los ciudadanos, empresas, funcionarios y otras entidades estatales el acceso a la información de las entidades públicas e iniciar la integración y coordinación de los esfuerzos de las entidades en este propósito. 5) **Ley 790 de 2002**, que reglamenta este mismo Programa, dispone de un capítulo sobre Gobierno en línea según el cual “el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados con los siguientes aspectos: a) Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico; b) Desarrollo de portales de información, prestación de servicios, y c) Participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información. El Gobierno

Nacional desarrollará y adoptará los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico deberá realizarse bajo criterios de transparencia, de eficiencia y eficacia de la gestión pública, y de promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado. 6) **Documento CONPES 3248 de 2003**, que lo eleva a política de Estado, incorpora el Gobierno Electrónico como una reforma transversal con la finalidad de “definir una política y un conjunto de instrumentos adecuados para el manejo de la información en el sector público de modo que se garantice plena transparencia de la gestión, alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos y en las relaciones con el sector productivo y condiciones adecuadas para promover el desarrollo interno y la inserción internacional. Esta política confiere sentido a la incorporación y al uso de la tecnología informática en el desarrollo de las operaciones de las entidades estatales, tanto en sus actividades internas como en sus relaciones con otras entidades públicas y privadas, con los ciudadanos y con el sector productivo. El propósito último es facilitar las relaciones del ciudadano con la administración, e incrementar la eficiencia, la transparencia y el desarrollo territorialmente equilibrado del Estado”, acompañado de otra reforma transversal, la Estrategia antitrámites, la cual “busca establecer un marco de política que permita simplificar, integrar y racionalizar los trámites de la administración pública, tanto en su operación interna como en sus relaciones con el ciudadano. El Gobierno adelantará acciones para diseñar e implantar proyectos de racionalización de trámites en entidades de la administración pública en función de la relación beneficio/costo de los proyectos identificados. Igualmente, el Gobierno diseñará un programa de gobierno en línea para la prestación de servicios y trámites al empresario y ciudadano”. 7) **Ley 812 de 2003** por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, da la instrucción de fortalecer Gobierno en línea como parte del Programa de Renovación de la Administración Pública. Frente a la necesidad de contar con la articulación, integración y orientación estratégica de las acciones de las entidades públicas generadoras de información, mediante el Decreto 3816 de 2003 se crea la “Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la administración pública”, la cual pretende principalmente alinear las estrategias y los programas de producción de información, generar espacios para un efectivo control social, mejorar las relaciones intra gubernamentales, con el ciudadano y con sus proveedores y optimizar las inversiones del gobierno evitando las duplicidades en producción y en demanda de información al ciudadano, teniendo entre sus funciones la de impulsar la Estrategia de Gobierno en línea. 8) **Documento CONPES 3292 de 2004** “Proyecto de Racionalización y Automatización de trámites”, el cual define tres componentes tendientes a solucionar de manera integral la racionalización y automatización de las cadenas de trámites sectoriales, así: coordinación interinstitucional y adecuación normativa; análisis funcional para la racionalización; y fortalecimiento tecnológico. Recomienda la constitución de un grupo de coordinación interinstitucional que defina el estado del arte de los trámites, identifique aquellos de alto impacto socioeconómico y proponga un plan de trabajo y de apoyo a las entidades para garantizar la simplificación y estandarización de trámites. Determina que las entidades deben realizar la simplificación, integración, estandarización y normalización de sus trámites estableciendo un plan de acción en materia de racionalización, para posteriormente realizar estudios de viabilidad técnica, jurídica y económica para la automatización de sus trámites. 9) **Ley 962 de 2005** por la cual se dictan disposiciones sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos, y la oferta a través de medios electrónicos de información y servicios relacionados. Se eleva a fuerza de Ley la oferta a través de medios electrónicos, de información básica sobre las entidades, de formularios oficiales gratuitos, de información sobre trámites y procedimientos, así como la presentación, por estos mismos medios, de peticiones, quejas, reclamaciones o recursos y facilitar la recepción y envío de documentos, propuestas o solicitudes y sus respectivas respuestas. Es de destacar que a partir de la expedición de esta Ley, se prohíbe a las autoridades públicas establecer trámites, requisitos o permisos que no estén expresamente autorizados por la ley, solicitar documentos que sean competencia de otras autoridades y establecer nuevos trámites sin la autorización expresa del Departamento Administrativo de la Función Pública. Así mismo, se establece que “(...) todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites” (artículo 1°), sistema que es consultado mediante www.gobiernoenlinea.gov.co. El procedimiento para autorizar o modificar trámites y la creación del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites es dispuesto mediante el Decreto 4669 de 2005. 10) El **Acuerdo PSAA06-3334 de 2006** recoge disposiciones de Gobierno en línea para la Rama Judicial, reglamentando la utilización de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia. 11) Con la **Ley 1151 de 2007** se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el cual se determina que “el Gobierno Nacional promoverá la formulación de una política de Gobierno electrónico que comprenda entre otros aspectos, la modernización de los esquemas de rendición de cuentas de las entidades del orden nacional; la difusión de información relevante de cada una, su gestión y sus resultados. Se avanzará en la automatización de trámites, para lo cual cada sector desarrollará los sistemas de información requeridos haciendo uso de la Intranet Gubernamental que fue diseñada por la Agenda de Conectividad, y se adoptará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, diseñado en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública” (artículo 6, numeral 6.2.2). 12) El **Decreto 1151 de 2008** define los lineamientos para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en la República de Colombia bajo la coordinación del Programa Gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, lo cual incluye el objeto y principios del GE, definiciones básicas y comunes, fases y plazos (metas) y responsable institucional de impulsarlo, con un ámbito de

Estrategia de Gobierno en Línea 2010⁸, el Decreto 1151 de 2008⁹, la Circular 58 de la Procuraduría General de la Nación¹⁰, la Ley 1150 de 2007¹¹, el Decreto 3107 de 2003¹², el Decreto 1620 de 2003¹³, la Ley 812 de 2003¹⁴, el Decreto 3816 de 2003¹⁵, el Decreto 127 de 2001¹⁶, la Directiva Presidencial 02 de 2000¹⁷. En España, por ejemplo, la referencia más importante es la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, publicada el 23 de junio de 2007 que se vio desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre. Estas normas, consagran la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para las Administraciones.¹⁸ El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así como eje central de tales normas.

aplicación que por primera vez en estos términos involucra a toda la administración pública. Para hacerlo operativo se incluye en la norma que su aplicación es dictada por lineamientos definidos en el Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea, de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades. 13) Ley 1341 de 2009 establece como un principio orientador de la sociedad de la información, y en lo cual el Estado interviene con la financiación del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a la masificación del Gobierno en línea. Para esto, y con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las entidades del orden nacional y territorial incrementarán los servicios prestados a los ciudadanos a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Gobierno Nacional fijará los mecanismos, condiciones, plazos, términos y prescripciones para su desarrollo en el país y las condiciones en que se garantizará el acceso a la información en línea, de manera abierta, ininterrumpida y actualizada, para adelantar trámites frente a entidades públicas. 14) La Circular No. 058 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación conmina a los servidores públicos al cumplimiento de la Estrategia de Gobierno en línea so pena de sanciones disciplinarias y la Circular No. 003 de 2010 de la Contraloría General de la República imparte instrucciones para verificar y evaluar el cumplimiento de Gobierno en línea en las auditorías que se realizan a las entidades públicas.

7. *“Por la cual se definen principios y conceptos sobre la Sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC-, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones”*
8. *En el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 2010, se determinan los lineamientos para cumplir con lo establecido en el Decreto 1151 del 14 de abril de 2008 y se incorporan recomendaciones del documento de “Políticas y Estándares para publicar información del Estado colombiano en Internet” del año 2000, las cuales dejaron de tener vigencia a partir de la publicación de la primera versión del Manual. Indica el manual que el desarrollo del Gobierno en línea debe asumirse como un proceso gradual, evolutivo, coordinado y colectivo entre todas las entidades de la Administración Pública, que comprende cinco fases: Información, Interacción, Transacción, Transformación y Democracia en Línea.*
9. *Por la cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.*
10. *Circular 58 de la Procuraduría General de la República de Colombia donde se indica la obligatoriedad del cumplimiento del decreto 1151 del 14 de abril de 2008.*
11. *Medidas para la Eficiencia y Transparencia en la Contratación Pública.*
12. *Supresión del Programa Presidencial.*
13. *Reestructuración del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*
14. *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.*
15. *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública COINFO-.*
16. *Programa Presidencial para el desarrollo de las TIC.*
17. *Estrategia de Gobierno en Línea.*
18. *Es relevante y necesario recordar el artículo 37 de la Ley 489 de 1998, que refiere el tema de los Sistemas de Información de las Entidades y Organismos del Estado. Al respecto el artículo indica: “Los sistemas de información de los organismos y entidades de la Administración Pública servirán de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, darán cuenta del desempeño institucional y facilitarán la evaluación de la gestión pública a su interior así como, a la ciudadanía en general. [...]En la política de desarrollo administrativo deberá darse prioridad al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los sistemas de información y a la elaboración de los indicadores de administración pública que sirvan de soporte a los mismos”.*

2. Nuevo Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011

Esta ley es objeto de análisis en el presente estudio, en la medida que Ley 1437 de 2011 incluye un Capítulo, el IV, destinado al PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO, donde convergen varias de las normas ya estudiadas y que serán el eje central de la renovación de la administración de justicia en los próximos años.

Esta norma, es el resultado de un esfuerzo importante del Gobierno Nacional para actualizar la normatividad aplicable a la administración pública en Colombia, cuya normatividad data del año 1984, cuando se expidió el Decreto 01 de 1984. En la exposición de motivos, se hace alusión a la globalización de la economía, la cual conlleva a la globalización del derecho, de manera que tanto los negocios entre los gobiernos como entre estos y las organizaciones y empresas transnacionales, obligan, a que existan normas que permiten el comercio electrónico internacional, para lo cual es necesario que las normas que regulan las relaciones entre las instituciones del estado y entre estas y los ciudadanos contengan normas de común utilización como lo es la ley 527, cuya estructura es una recomendación, como ya se vio, de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional.

Indica la exposición de motivos que los países que no caminen en esa dirección corren el riesgo de que los actores de las relaciones jurídicas recurran al arbitramento internacional, al derecho pactado, a Cortes o Cámaras de solu-

ción de conflictos ubicados en diversos sitios del planeta, y que desechen el derecho administrativo interno de quienes se resisten al cambio. Así, indican que la reforma propuesta se justifica desde esta problemática de la internacionalización y modernización de la temática de la administración y sus conflictos. Valga recordar que nuestros procedimientos administrativos y nuestro Código Contencioso Administrativo fueron concebidos y madurados antes de 1991, con los viejos paradigmas de la Constitución de 1886. De manera que ajustarse a los preceptos de la Constitución de 1991, es uno de los grandes objetivos del nuevo código contencioso administrativo, en un esfuerzo de constitucionalizar, ante la realidad de un nuevo modelo de Estado: el llamado Social de Derecho, que en verdad es el Estado Constitucional con sus pilares de lo Jurídico y lo Social, pero también lo Unitario, lo Democrático, lo Participativo, la Descentralización, La Autonomía Territorial, el Pluralismo y la Forma Republicana (República de Colombia, 2011).

Así mismo, el nuevo entorno de la sociedad de la información, hace imperioso la necesidad de permitir y promover de manera expresa el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública y en la administración de justicia y esto, fue precisamente, lo que hizo la Ley 1437 de 2011, al incluir un capítulo nuevo que insta a las Entidades Públicas a incluir dentro de su Plan Estratégico, la desmaterialización de los flujos y procesos, a través de la implementación de tecnologías de la información y la comunicación, y a destinar una parte de sus ingresos a la financiación de tales proyectos.

2.1 Finalidad y espíritu de la Ley 1437 de 2011

Como finalidad del nuevo Código Contencioso Administrativo, se señalan la protección y la garantía de los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes y derechos del Estado y de los particulares.

Se resalta el funcionamiento eficiente y democrático de la administración pública y como herramienta para alcanzar dicha meta, se concentran los esfuerzos en el fortalecimiento de la implementación de medios tecnológicos en la gestión administrativa, al introducir un conjunto de disposiciones que permiten hacer uso de los avances de las TIC, suprimiendo el uso de papel y habilitando el procedimiento administrativo electrónico, teniendo en cuenta que deberán estar siempre presentes los atributos de seguridad jurídica que indica la ley, para que pueda darse la presunción de legalidad que se predica, hoy, de manera expresa, en el Código Contencioso Administrativo.

Se propende por la modernización y racionalización del funcionamiento de la administración de justicia, al mismo tiempo que se beneficia la democratización de la administración pública y la competitividad de las Entidades del Estado. Es decir que, por primera vez en la historia de nuestro país, se incorporarán en la Administración los medios electrónicos para tener procedimientos administrativos cien por ciento electrónicos, manteniéndose la presunción de

legalidad, por las siguientes consideraciones:

- a. Por disposición de la Ley 1437 de 2011 por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- b. Por entenderse que los documentos que conforman los expedientes electrónicos han sido expedidos con la observancia de la normatividad que le es aplicable y
- c. Por haber sido creados por un medio confiable y apropiable, garantizándose los atributos de seguridad jurídica que exige la ley: autenticidad, integridad y no repudio.
- d. Para garantizar la presencia de los atributos de seguridad jurídica, se debe hacer un ejercicio de medición del riesgo, clasificando el nivel del riesgo por los efectos del documento público. Dicho análisis indicará que tipo de firma electrónica debe usarse para garantizar los atributos de seguridad jurídica.

De otra parte, si bien se reconoce que estas tecnologías brindan una oportunidad de modernización y eficiencia, también fue claro para la Comisión redactora que su utilización puede prestarse para la consumación de actividades fraudulentas, razón por la cual se introducen las exigencias legales necesarias para que las actuaciones que se adelanten a través de estos medios se encuentren revestidas, siempre que la naturaleza del acto lo amerite, de las suficientes garantías de seguridad, sobre la autoría de los documentos electrónicos, su integridad y su conservación, remitiendo siempre tales cuestiones a las normas que regulan la materia, es decir, a la Ley 527 de 1999 sobre comercio electrónico y sus decre-

tos y normas reglamentarias, estos son; el Decreto 1747 de 2000, la Resolución 269309 y el Decreto 0019 de 2012.

Del capítulo sobre la utilización de medios electrónicos en la administración pública, uno de los aspectos a destacar es el derecho que se confiere a las personas de actuar ante las autoridades a través de estos medios, lo cual implica que las autoridades deberán habilitar las herramientas electrónicas que permitan a todas las personas ejercer este derecho. Por lo anterior, el proyecto posibilita la actuación administrativa sin papel, pues desde la petición inicial hasta la sentencia que decide el caso, así como las notificaciones, la presentación de los recursos contra la decisión, pasando por la configuración del expediente electrónico y su archivo, podrán hacerse por vía electrónica, con plena validez jurídica y con el más alto valor probatorio al utilizarse firmas electrónicas certificadas.

Sin perjuicio de lo anterior, se decide mantener como una garantía y como mecanismo de transición, la utilización de los medios tradicionales para los sectores de la población que no pueden acceder a estas modalidades de comunicación, de manera que la utilización de sistemas de información no se constituya en una carga adicional para la población de escasos recursos.

2.2 Principios

En el artículo tercero se consagra que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera del CCA y en las leyes especiales. Así mismo, se indica que las actuaciones administrativas se desa-

rollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Este principio se resaltó en la Directiva Presidencial 04 de 2012, al indicarse que las entidades debían revisar sus procesos y flujos de procesos, para determinar cuáles de ellos eran críticos e incorporar en los mismos el uso de TIC, con la observancia de la Ley 527 de 1999.

Es claro que todas las autoridades deben revisar sus procesos y verificar la posibilidad de desmaterialización de los mismos, para lo cual es necesario, como requisito sine qua non, realizar un análisis de equivalencia funcional y un análisis de los riesgos de suplantación y de alteración.

La desmaterialización de los procesos, y trámites administrativos no es mandato exclusivo de la Directiva Presidencial 04 de 2012, dirigida a las Entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público sino que, por consagrarse en el Código Contencioso Administrativo, aplica a todas las Entidades del estado sin exclusión alguna, así como a funcionarios que presten servicios públicos.

Tal actividad es pues de obligatorio cumplimiento en virtud del principio de eficacia que deben observar todos los

actos de la administración pública. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

La economía ha sido siempre un principio de obligatorio cumplimiento en la administración pública, sin embargo, tal vez de repetir y oír su nombre una y otra vez, su importancia ha quedado de lado y, por el contrario, al interior de la gran mayoría de entidades del estado, el uso del papel y de todos los bienes asociados a éste, son ilimitados. Adicionalmente, el manejo del archivo es inadecuado y usualmente es manejado por secretarías con conocimiento escaso o nulo sobre el manejo de archivos públicos (Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá 2003). Por esta razón, el legislador, entendiendo la necesidad de incorporar las TIC y fortalecer la política pública de cero papel en el estado colombiano, incorporó el Capítulo IV sobre medios electrónicos, en el actual Código Contencioso Administrativo. Con la política de cero papel, se busca eliminar los flujos de procesos cártales y desmaterializarlos teniendo siempre presente que la presunción de legalidad se predicará del uso de las firmas electrónicas certificadas y de tecnologías de estampas cronológicas de tiempo emitidas por entidades de certificación digital.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que

los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. Queda claro, en virtud de este principio que las TIC son el vehículo idóneo para darle celeridad a los trámites de la administración pública y la administración de justicia; lo cual comprende la desmaterialización de los flujos de trabajo cártales, la habilitación de la *Sede Electrónica*, y dotar todos los procesos de la seguridad jurídica que requieren los medios electrónicos, incluyendo la *Sede Electrónica Judicial*.

Como se observa, uno de los pilares sobre el cual está cimentado el nuevo Código Contencioso Administrativo es la eficacia, la economía y la celeridad en la prestación de los servicios por parte de la Administración Pública, que se extiende a la administración de justicia, para lo cual deberá incentivarse el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con lo cual queda claro que la tecnología ya no es una opción, sino una obligación, bajo el entendido que las herramientas tecnológicas y la política pública de cero papel generan economía, eficacia y celeridad.

Queda claro también que el procedimiento administrativo electrónico requiere, en su implementación, la observancia de las normas que le son aplicables en Colombia a los medios electrónicos y que se han enunciado y analizado en el presente estudio, de suerte que la equivalencia funcional de firma, original, escrito y conservación, al igual que los atributos de seguridad jurídica de autenticidad, integridad y no repudio deben estar presentes desde el primer momento de creación de los documentos electrónicos; así mismo, los documentos que conformen expedien-

tes administrativos judiciales deberán haber sido catalogados por sus efectos y por niveles de riesgo¹⁹ y haberse determinado para ellos un tipo de seguridad donde se garantice la presencia de los atributos de seguridad jurídica exigidos por la ley.

2.3 Procedimientos Administrativos, trámite de la actuación y audiencias

En el artículo 35 de la Ley 1437, se indica que los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos. Indica el artículo que cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa. Esas actuaciones que se habilitaron por la Ley 1437 de 2011, son las siguientes:

- Principio de publicidad, es decir realizar la publicación de los documentos indicados en el artículo 8°.
- Procedimiento y trámites administrativos electrónico. (Artículo 53).
- Acto administrativo electrónico. (Artículo 57).
- Documento público electrónico. (Artículo 55).
- Presentación de peticiones quejas y reclamos. (Artículo 5).
- Sede electrónica. (Artículo 60).
- Sesiones virtuales. (Artículo 56).
- Notificación personal electrónica. (Artículo 56).
- Expediente electrónico. (Artículo 59).
- Archivo Electrónico de Documentos. (Artículo 58)²⁰.

En el artículo 37 se establece que cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto, la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos. La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

19. Sobre niveles de riesgo véase: GARCIA. SANTIAGO. Héctor, José. “Instructivo por medio del cual se dan lineamientos en la prestación de servicios por medios electrónicos y se definen reglas técnicas de uso de firma electrónica, para las autoridades administrativas distritales”. Alcaldía Mayor de Bogotá. Marzo de 2011.

20. Al respecto véase Protocolo de digitalización con carácter probatorio. Archivo General de la Nación. 2012.

De este artículo se colige la viabilidad de realizar comunicaciones y/o emplazamientos a través del correo electrónico a terceras personas a quien pueda afectar una decisión administrativa. Dicho correo deberá garantizar los atributos de autenticidad e integridad para que se presuma su legalidad. Es importante precisar que la constancia de dichos informes se podrá hacer bien en un expediente físico o bien en un documento electrónico, a través de su equivalencia de firma que le otorga al documento electrónico el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

2.4 Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo.

Para llevar a cabo un procedimiento administrativo electrónico, es necesario observar las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicione o modifiquen. Lo trascendental es aplicar las disposiciones que generan presunción de legalidad en los mensajes de datos, dada la confiabilidad y apropiabilidad de estos sistemas de seguridad. Tal presunción de legalidad, se da en cuanto dicho mensaje de datos, esté revestido de los atributos de seguridad jurídica de autenticidad, integridad y no repudio. Situación que solo es posible en virtud de los artículos 17 y 28 de la Ley 527 de 1999. El artículo 17, indica que habrá presunción de autenticidad, previo acuerdo entre iniciador y destinatario del procedimiento utilizado para determinar tal autenticidad y cuando, un tercero envíe un mensaje de datos utilizando un método que el destinatario había acordado previamente con el iniciador, que le permite reconocerle como suyo, garantizando la autenticidad de tal mensaje.

Ahora, como lo hemos mencionado, tal acuerdo, si bien supe el atributo de autenticidad, no asegura los atributos de integridad y no repudio. La presunción de autenticidad bajo esta norma, se da de manera directa entre las partes, pero deberá probarse ante terceros. Adicionalmente si se utiliza algún método que haga posible la integridad del mensaje de datos, este deberá probarse ante el juzgador. Por su parte, la presunción del artículo 28, al utilizar un sistema de seguridad de avanzada, como lo es el sistema de firma digital, que utiliza la criptografía para cifrar los mensajes de datos, es directa y aplica frente a terceros, toda vez que las entidades de certificación digital asumen la responsabilidad de la presencia de los atributos de seguridad jurídica, y por ello, son consideradas como una autoridades (FONT, 2000).

Debe decirse que las disposiciones de mayor impacto en el actual Código Contencioso Administrativo son las referentes a los equivalentes funcionales, los atributos de seguridad jurídica, la presunción de legalidad, la validez y efectos probatorios y lo referente a entidades de certificación digital.

2.5 Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos. (Artículo 53)

En este artículo se habilitan los procedimientos y trámites administrativos electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos, con lo cual queda claro que la Ley 1437 de 2011, habilita a los funcionarios para realizar trámites y procedimientos administrativos.

De manera que en virtud del principio de economía y eficiencia, es un deber del funcionario incorporar las TIC en sus trámites y procedimientos, y, con fundamento en el artículo 53 se habilita expresamente los trámites y procedimientos administrativos.

En el artículo 54 se indica la necesidad de registrar la dirección de correo electrónico para realizar todas sus actuaciones por medios electrónicos, para lo cual se requiere que las autoridades dispongan una base de datos destinada para tal fin, la cual está sometida a reserva legal sobre datos personales²¹. A través de dicha dirección se realizarán notificaciones personales y en general, comunicarse por este medio. Las peticiones de información y consulta hechas a través de correo Las actuaciones en este caso se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registrados hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil electrónico no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía.

Se reitera que las entidades del estado, deberán garantizar que los mensajes de datos comunicados o enviados a través de redes públicas como Internet, deben ga-

21. La Constitución Política en su artículo 15 consagra los derechos de las personas a que el Estado garantice su intimidad personal y familiar, su buen nombre, así como la posibilidad de conocer, actualizar y rectificar datos que hayan sido recogidos sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. Se estipula también en esa disposición constitucional, la obligación de respetar la libertad y las demás garantías constitucionales, en la recolección, tratamiento y circulación de datos La protección de los datos personales surgió ligada al derecho a la intimidad, reconocido en varios instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. En el plano internacional, el derecho a la intimidad fue reconocido por primera vez en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 12 dispone que toda persona debe ser protegida contra injerencias arbitrarias en su vida privada, familia, domicilio o correspondencia, así como de ataques contra su honra y reputación.[2] Posteriormente, en 1966, este precepto fue reproducido por el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con lo cual se le dio naturaleza vinculante entre los estados partes. En el ámbito regional, también en 1948, se reconoció el derecho a la intimidad con el artículo V de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. El derecho fue nuevamente introducido en el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, el cual en términos generales reproduce el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el sistema europeo de protección, el derecho a la intimidad fue reconocido por primera vez en el artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en 1950. Este artículo, además de proteger la vida privada y familiar, y el domicilio y la correspondencia, proscribió toda injerencia de las autoridades públicas en el ejercicio de este derecho, salvo "(...) cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás." Posteriormente, en la sentencia T-729 de 2002, la Corte explicó que es importante diferenciar y delimitar el habeas data respecto de otros derechos como el buen nombre y la intimidad, por lo menos por tres razones: "(...) (i) por la posibilidad de obtener su protección judicial por vía de tutela de manera independiente; (ii) por la delimitación de los contextos materiales que comprenden sus ámbitos jurídicos de protección; y (iii) por las particularidades del régimen jurídico aplicable y las diferentes reglas para resolver la eventual colisión con el derecho a la información". A continuación, la Corte definió el derecho de la siguiente forma: "El derecho fundamental al habeas data, es aquel que otorga la facultad al titular de datos personales, de exigir a las administradoras de datos personales el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como la limitación en la posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, conforme a los principios que informan el proceso de administración de bases de datos personales".

Más recientemente, en la sentencia C-1011 de 2008, la Corte nuevamente reconoció la autonomía del derecho al habeas data y lo conceptualizó así: "El hábeas data confiere, (...), un grupo de facultades al individuo para que, en ejercicio de la cláusula general de libertad, pueda controlar la información que de sí mismo ha sido recopilada por una central de información. En ese sentido, este derecho fundamental está dirigido a preservar los intereses del titular de la información ante el potencial abuso del poder informático". Para profundizar véase: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm>

rantizar la autenticidad, integridad y no repudio de la información, comunicada, enviada o notificada, para garantizar la presunción de legalidad de los documentos públicos, y la efectiva defensa del derecho a contradicción que le asiste a todos los ciudadanos.

2.6 Archivo electrónico de documentos. (Artículo 58)

Tal y como lo mencionó el artículo 19 de la Ley 594 de 2000, cuando el procedimiento administrativo se adelante utilizando medios electrónicos, los documentos deberán ser archivados en este mismo medio. Podrán almacenarse por medios electrónicos, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

La conservación de los documentos electrónicos que contengan actos administrativos de carácter individual, deberán asegurar la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo.

De acuerdo con lo anterior en el archivo de mensajes de datos se debe proceder de la siguiente manera:

1. Se deben conformar expedientes electrónicos.
2. Los actos administrativos que hagan parte de dichos expedientes electrónicos deberán tener firma digital y estampado cronológico.
3. Los demás documentos que conforman el expediente electrónico no requieren de firma digital.
4. El expediente electrónico, como serie documental, deberá tener un sello de tiempo, estampa cronológica, para asegurar su disponibilidad en el tiempo, con lo cual se estará ga-

rantizando su conservación durante el tiempo, extremos temporales, que exige la ley para los mismos, así como su autenticidad e integridad.

2.7 Expediente electrónico. (Artículo 59)

El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.

El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación cuando se requiera.

La autoridad respectiva conservará copias de seguridad periódicas que cumplan con los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.

Del artículo 59 se desprenden las siguientes conclusiones:

1. El expediente electrónico corresponde a un procedimiento o trámite administrativo cualquiera sea la información que contenga.
2. El expediente electrónico debe tener un índice, el cual debe estar firmado digitalmente por la autoridad responsable de la custodia del mismo.
3. Los actos administrativos que hagan parte de un expediente electrónico deberán estar firmados digitalmente.
4. Los demás documentos no requieren firma digital, pero podrán estar firmados electrónicamente.

5. Se deben guardar copias de seguridad del expediente electrónico.
6. Se debe conservar por el tiempo que exija la ley para dicha serie documental.

2.8 Recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades. (Artículo 61)

Para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán:

1. Llevar un estricto control y relación de los mensajes recibidos en los sistemas de información incluyendo la fecha y hora de recepción.
2. Mantener la casilla del correo electrónico con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información.
3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.

De lo anterior se tiene entonces que las entidades deben llevar un control de los mensajes de datos recibidos, para lo cual es necesario que la entidad disponga de una base de datos para llevar tal control y asegurar la información para lo cual es necesario que se garanticen los atributos de autenticidad, integridad y conservación.

Disponer de un servidor con la suficiente capacidad, que permita recibir las solicitudes de los ciudadanos sin que se vaya a presentar algún inconveniente en ese sentido.

Se debe enviar un mensaje de confirmación de recepción con el número de radicado, de suerte que se deberá implementar un sistema que permita recibir los documentos, y asignar un número de radicado y que a su vez se enviado al área, dependencia o departamento responsable para su oportuna respuesta. Dicho mensaje no requiere estar firmado digitalmente por su efecto ante terceros²².

22. ARTICULO 20. ACUSE DE RECIBO. Si al enviar o antes de enviar un mensaje de datos, el iniciador solicita o acuerda con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, pero no se ha acordado entre éstos una forma o método determinado para efectuarlo, se podrá acusar recibo mediante:

a) Toda comunicación del destinatario, automatizada o no, o

b) Todo acto del destinatario que baste para indicar al iniciador que se ha recibido el mensaje de datos. Si el iniciador ha solicitado o acordado con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, y expresamente aquél ha indicado que los efectos del mensaje de datos estarán condicionados a la recepción de un acuse de recibo, se considerará que el mensaje de datos no ha sido enviado en tanto que no se haya recepcionado el acuse de recibo.

ARTICULO 21. PRESUNCION DE RECEPCION DE UN MENSAJE DE DATOS. Cuando el iniciador recepcione acuse recibo del destinatario, se presumirá que éste ha recibido el mensaje de datos. Esa presunción no implicará que el mensaje de datos corresponda al mensaje recibido. Cuando en el acuse de recibo se indique que el mensaje de datos recepcionado cumple con los requisitos técnicos convenidos o enunciados en alguna norma técnica aplicable, se presumirá que ello es así.

ARTICULO 22. EFECTOS JURIDICOS. Los artículos 20 y 21 únicamente rigen los efectos relacionados con el acuse de recibo. Las consecuencias jurídicas del mensaje de datos se registrarán conforme a las normas aplicables al acto o negocio jurídico contenido en dicho mensaje de datos.

ARTICULO 23. TIEMPO DEL ENVIO DE UN MENSAJE DE DATOS. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido cuando ingrese en un sistema de información que no esté bajo control del iniciador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre de éste.

2.9 Prueba de recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad. (Artículo 62)

Para efectos de demostrar el envío y la recepción de comunicaciones, se aplicarán las siguientes reglas:

1. El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad.
2. Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio.

2.10 Sesiones virtuales. (Artículo 63).

Los comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados en la organización interna de las autoridades, podrán deliberar, votar y decidir en conferencia virtual, utilizando los medios electrónicos idóneos y dejando constancia de lo actuado por ese mismo medio con los atributos de seguridad necesarios.

Los atributos de seguridad necesarios son; para el video: estampa cronológica de tiempo y su conservación en un archivo confiable de mensajes de datos y; para las actas, firma digital, estampa cronológica y conservación en un archivo confiable de mensajes de datos. Con esta seguridad, se garantiza la autenticidad de las personas que suscriben el acta y que las vincula con su contenido y la inalterabilidad de dicho mensajes de datos.

2.11 Estándares y protocolos. (Artículo 64).

Sin perjuicio de la vigencia dispuesta en este Código en relación con las anteriores disposiciones, el Gobierno Nacional establecerá los estándares y protocolos que deberán cumplir las autoridades para incorporar en forma gradual la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 64 del CCA, queda claro que las entidades deben:

ARTICULO 24. TIEMPO DE LA RECEPCION DE UN MENSAJE DE DATOS. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el momento de la recepción de un mensaje de datos se determinará como sigue:

a) Si el destinatario ha designado un sistema de información para la recepción de mensaje de datos, la recepción tendrá lugar:

1. En el momento en que ingrese el mensaje de datos en el sistema de información designado; o
2. De enviarse el mensaje de datos a un sistema de información del destinatario que no sea el sistema de información designado, en el momento en que el destinatario recupere el mensaje de datos;

b) Si el destinatario no ha designado un sistema de información, la recepción tendrá lugar cuando el mensaje de datos ingrese a un sistema de información del destinatario.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable aun cuando el sistema de información esté ubicado en lugar distinto de donde se tenga por recibido el mensaje de datos conforme al artículo siguiente.

- Incorporar medios electrónicos en los procedimientos administrativos de manera gradual.
- Estar atentos a la formulación de estándares y protocolos que defina el Gobierno Nacional, sin embargo, es muy importante que se haga claridad sobre los estándares y protocolos que ya están definidos y que son de obligatoria observancia por parte de las entidades, estos son, entre otros:
 - Protocolo de Seguridad **Artículo 15^o23. Contenido obligatorio del informe de auditoría.** Tratándose de entidades extranjeras que obren en las condiciones previstas en el artículo 12 del decreto 1747 de 2000, los informes de auditoría deberán anexar certificación que demuestre que está facultada para realizar este tipo de auditorías en su país de origen. El informe de auditoría deberá indicar por lo menos:
- Manifestación del cumplimiento de los estándares indicados en el artículo 23 de esta resolución, teniendo en cuenta criterios reconocidos para el efecto, que cumplan por lo menos con los objetivos del nivel de protección 2 (Evaluation Assurance Level 2) definido por Common Criteria for Information Technology Security Evaluation (CC 2.1) CCIMB-99-031 desarrollado por el Common Criteria Project Sponsoring Organization en su parte 3 o su equivalente en la norma ISO/IEC 15408.
- **Artículo 18°. Estándares.** Para los efectos previstos en el artículo 27 del decreto 1747 de 2000, admitirán los siguientes estándares:
Para algoritmos de firma:
 - Algoritmos definidos en el “draft Representation of Public Keys and Digital Signatures in Internet X.509 Public Key Infrastructure Certificates” desarrollado por el PKIX Working group del Internet Engineering Task Force (IETF), excluyendo el MD2.
 - El algoritmo y la longitud de la clave seleccionados deben garantizar la unicidad de la firma digital de los documentos que se firmen de acuerdo con los usos permitidos del certificado. Esta longitud debe ser superior o igual a 1024 bits en el algoritmo de RSA o su equivalente. Longitudes inferiores serán admitidas, pero no menores de 512 bits o su equivalente, previa justificación de garantía de la unicidad.**Para generación de firma digital.**
 - Un sistema de generación de firma digital que utilice un algoritmo de firma digital admitido.
Para certificados en relación con firma digital.
 - Los certificados compatibles con el estándar de la International Telecommunication Union (ITU - T) X 509 versión 3.**Para listas de certificados revocados.**
 - El estándar de CRL de la ITU X-509 Versión 2.

23. Resolución 26930 de 2000. Superintendencia de Industria y Comercio.

Es muy importante que se tengan en cuenta los estándares y protocolos de seguridad ya definidos y vigentes en Colombia, los cuales son parámetros de seguridad para la incorporación de medios electrónicos en las entidades públicas y privadas, que son de obligatoria observancia para incorporar tecnologías de la información y la comunicación, en los términos de la Ley 527 de 1999 que se cita en las leyes 594 de 2000, la ley 962 de 2005, la ley 1437 de 2011, el decreto 0019 de 2012 y la directiva presidencial 04 de 2012. En ese sentido, es claro que la incorporación de políticas de cero papel a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación es una obligación que deben observar los funcionarios públicos en tanto se trata de una obligación legal en un asunto que está catalogado como una política pública.

No puede entonces, so pretexto de esperar la expedición de estándares y protocolos, no incorporarse tecnologías de la información y la comunicación, ya que es claro que tenemos estándares y protocolos como los anteriormente mencionados, que deben observarse y que constituyen los parámetros actuales a seguir, se reitera, en la incorporación de TIC en las entidades del Estado.

2.12 Dirección electrónica para efectos de notificaciones. (Artículo 197 y siguientes)

Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales.

Este buzón al que se refiere el artículo 197 es una dirección de correo electrónico, asociada a una IP fija, que deberán crear o habilitar para dicho efecto las entidades públicas y de la cual se debe cumplir con el requisito de notificación de actos de carácter general de conformidad con lo indicado por el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 atrás reseñado. En este sentido, se recomienda que mediante acto administrativo debidamente motivado se indique cuál es la dirección de correo electrónico que se utilizará exclusivamente para efectos de recibir notificaciones judiciales. Para los efectos del CCA, se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico.

Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. Además de los casos contemplados en los artículos anteriores, se podrán notificar las providencias a través de medios electrónicos, a quien haya aceptado expresamente este medio de notificación, con lo cual se reitera la condición sine qua non en virtud de la cual debe existir autorización previa y presencial prima facie. Con lo cual debe decirse que si se ha dado un proceso de registro²⁴ previo, se podrá realizar dicha autorización de manera remota.

En este caso, la providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario a la dirección electrónica registrada y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. Se presumirá que el destina-

24. El proceso de registro previo consiste en la plena identificación del ciudadano por parte de una Autoridad de Registro, que garantice y/o avale la identidad del ciudadano y que permite, su posterior identificación remota ante un sistema

tario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

De lo anterior quedan claras las siguientes reglas:

1. La notificación debe ser enviada a la dirección de correo electrónico que sea indicada por el interesado.
2. Se puede enviar a dicha dirección, tanto el aviso de notificación como el acto administrativo y los anexos a notificar.
3. Se entenderá notificado el acto administrativo en tanto el destinatario ingrese efectivamente al mensaje de datos enviado, de lo cual deberá quedar constancia en sentido positivo o negativo en el expediente.
4. La notificación se entenderá surtida cuando se dé el acuse de recibo por parte del destinatario y/o cuando el sistema genere un acuse de recibo automático, constancia que en cualquier caso debe constar en el expediente.
5. Se deberá garantizar la autenticidad y la integridad de los actos a notificar por medios electrónicos, para lo cual, necesariamente, y en concordancia con el artículo 57²⁵ de la Ley 1437 de 2011, tales actos se deberán firmar digitalmente y deberán, adicionalmente, contar con una estampa cronológica de tiempo, la cual podrá imponerse a todos los folios o a las series documentales²⁶ que conformen el expediente electrónico; este sello de tiempo garantiza los extremos de conservación temporal de los documentos por el tiempo que exige la ley.

Cuando la norma indica que el acto administrativo electrónico es válido siempre y cuando se asegure la autenticidad, integridad y disponibilidad del mismo de acuerdo con la ley, está haciéndose una referencia directa al artículo 28 la ley 527 de 1999. Recordemos que el artículo 28 incorpora al ordenamiento jurídico, una presunción de derecho que indica que un mensaje de datos que ha sido firmado digitalmente se presume que el suscriptor de aquella tenía la intención de acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo. Esa presunción del artículo 28, es un requisito de validez sine qua non para el Acto Administrativo Electrónico, en tanto la presunción de los actos administrativos²⁷ depende, en el mundo virtual, de la presunción del artículo 28, que para efectos prácticos significa que el acto administrativo esté firmado digitalmente y se le imponga un sello de tiempo. La administración debe garantizar la idoneidad del documento electrónico

25. **Artículo 57. Acto administrativo electrónico.** Las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley.

26. El sello de tiempo o estampa cronológica de tiempo debe ser impuesta a cada folio o las series documentales, según lo señalen los expertos en derecho y TIC, para garantizar los extremos de conservación temporal que exige la ley.

27. **Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar

(mensaje de datos), esto es, que sea auténtico, íntegro, y que pueda consultarse en cualquier momento hasta su último día de conservación de conformidad con lo dispuesto en las tablas de retención documental de la entidad²⁸. La firma digital, recordemos, dota al documento electrónico, de tales atributos.

2.13 Procesos jurisdiccionales a través de medios electrónicos

La Ley 1437 da un paso muy importante al habilitar la utilización de medios electrónicos en los procesos contenciosos administrativos, con el objetivo de que en cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, esto es, a partir del 02 de Julio de 2012, se implementen los expedientes administrativos electrónicos. Con este propósito los artículos 194 y 195 consagran que la notificación a las entidades públicas, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, se realizará a través de mensajes de datos dirigidos al buzón electrónico que se disponga para el efecto, presumiendo razonablemente que este tipo de entidades tienen plena disponibilidad para acceder a estos servicios.

A su vez, para aprovechar estos recursos tecnológicos desde la perspectiva de la información, se dispuso en el artículo 181 que todas las actuaciones judiciales que puedan surtirse en forma escrita, se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando estén rodeadas de las necesarias seguridades para garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y que las autoridades judiciales cuenten con mecanismos que permitan acusar recibo de la información. Esto obliga a que se lleven a cabo desarrollos tecnológicos que permitan utilizar adecuadamente estos avances con plena garantía para los usuarios sobre la seguridad jurídica de estas actuaciones.

El trámite que debe surtir un proceso electrónico ante lo contencioso administrativo es el siguiente:

1. Las entidades estatales²⁹ deben iniciar procesos de incorporación de TIC, entre ellos el más significativo, adelantar procedimiento administrativo electrónico.
2. Se debe implementar la sede electrónica en las entidades públicas.
3. Se debe habilitar un buzón electrónico para notificaciones.

28. El artículo 205 de la Ley 1437 consagra la obligación de conservarán las notificaciones realizadas electrónicamente, exigiendo que dichos registros estén disponibles para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

29. Artículo 2º.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

- a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

4. Se deberá iniciar un proceso de digitalización con carácter probatorio.
5. Se debe implementar el expediente electrónico y las tablas de retención documental de conformidad con el artículo 19 de la Ley 594 de 2000.

Las anteriores etapas, son la base de un proceso contencioso administrativo electrónico, en tanto la jurisdicción contenciosa se debe a las actuaciones de las entidades estatales.

2.14 Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil. (Artículo 199)

Este artículo habilita la posibilidad de que el auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado que se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, se pueda realizar mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011.

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil en la dirección electrónica por ellos dispuesta para recibir notificaciones judiciales. El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza

y contener copia de la providencia a notificar. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente. Este aspecto es muy importante para determinar la efectividad y validez de la notificación. Resulta necesario que al momento de obtener la autorización y/o manifestación del ciudadano de querer recibir las notificaciones a una dirección de correo electrónico, se desarrolle un sistema de notificación que permita determinar el acuse de recibo por parte del destinatario, lo cual se sugiere se delante de cualquiera de las siguientes formas:

1. Se realice la notificación a través de la Sede Electrónica, de manera que se envíe al correo electrónico dispuesto por el ciudadano el **aviso de notificación, con instrucciones claras y precisas acerca de la forma de acceder a la Sede Electrónica y notificarse allí del acto administrativo.**
2. Se determine de manera previa, las **instrucciones para que el usuario active el acuse de recibo en su buzón de correo electrónico, lo cual es viable con todos los prestadores de servicios de correo existentes en el mercado, tales como Gmail, Hotmail, Yahoo, Outlook, entre otros.**

En este evento, las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado, y el traslado o los términos que conceda el auto notificado solo comenzarán a correr tres (3) días después de la notificación. Estos documentos pueden conservarse en medios electrónicos, que es lo aconsejable.

Los tipos de notificación previstos para adelantarse por medios electrónicos en el contencioso administrativo, son los siguientes:

- Citación para la notificación personal.
- Notificación por aviso.
- Notificación por estado.

2.15 Notificaciones por estado. (Artículo 201)

Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto y en ella ha de constar:

1. La identificación del proceso.
2. Los nombres del demandante y el demandado.
3. La fecha del auto y el cuaderno en que se halla.
4. La fecha del estado y la firma del Secretario.

El estado se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial y permanecerá allí en calidad de medio notificado durante el respectivo día.

De las notificaciones hechas por estado el Secretario dejará certificación con su firma al pie de la providencia notificada y se enviará un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.

De los estados que hayan sido fijados electrónicamente se conservará un archivo disponible para la consulta permanente en línea por cualquier interesado, por el término mínimo de diez (10) años.

Cada juzgado dispondrá del número suficiente de equipos electrónicos al acceso del público para la consulta de los estados.

2.16 Notificación de las sentencias. (Artículo 203)

Las sentencias se notificarán, dentro de los tres (3) días siguientes a su fecha, mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. En este caso, al expediente se anexará la constancia de recibo generada por el sistema de información, y se entenderá surtida la notificación en tal fecha.

A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de edicto en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil.

Una vez en firme la sentencia, se comunicará al obligado, haciéndole entrega de copia íntegra de la misma, para su ejecución y cumplimiento.

2.17 Régimen probatorio. (Artículo 211)

En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en la Ley 1437 de 2011, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil, con lo cual y para los efectos de los mensajes de datos, se tiene que éstos tienen validez y fuerza probatoria y que, en tratándose de mensaje de datos certificados o donde intervenga un tercero de confianza como lo son las entidades de certificación digital, se presumirá la legalidad de tales actos certificados, gozando los mismos de plena validez y de la más alta valoración probatoria.

2.18 Actuaciones judiciales en el contencioso administrativo a través de medios electrónicos. (Artículo 186)

Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

El Código habilita que una actuación judicial pueda valerse de medios electrónicos para surtir sus diferentes etapas, en ese sentido, se podrá realizar por medios electrónicos, entre otras, las siguientes actuaciones, teniendo en cuenta que en todas ellas se deberá garantizar su autenticidad, integridad y conservación segura:

- Presentación de la solicitud de conciliación por medios electrónicos firmada digitalmente.
- Presentación de la demanda y sus anexos.
- Contestación de la demanda y escrito de excepciones previas.
- Práctica de pruebas. Es importante tener claro que los procesos siguen su curso normal y son posibles todas las formas de pruebas previstas en el Código de Procedimiento Civil. Las pruebas, cualquiera de ellas, termina plasmada en un papel, de suerte que dicho documento podrá elaborarse en medios electrónicos, como por ejemplo, en un documento PDF firmado digitalmente por quienes tienen que suscribir dicha acta, para el caso de inspecciones judiciales, o cualquier otro método electrónico que permita garantizar la autenticidad e integridad de la información así como su conservación en un archivo confiable de mensajes de datos.
- Memoriales y alegatos de conclusión, entre otros.

Indica el párrafo del artículo 186 que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para que en un plazo no mayor de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Código, sea implementado con todas las condiciones técnicas necesarias el expediente judicial electrónico, que consistirá en un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso.

Para lograr un expediente judicial electrónico, se requiere de un serie de actuaciones previas que hagan posible tener un proceso contencioso administrativo electrónico que se lleve en expedientes electrónicos. De esta manera será necesario que se adelanten por lo menos las siguientes actuaciones:

1. Garantizar la autenticidad de los documentos que conforman el expediente electrónico, desde la presentación de la demanda.
2. Garantizar la integridad de los documentos que conforman el expediente electrónico.

3. Garantizar el no repudio de los actos administrativos y en general de todos los documentos que se encuentren suscritos por un funcionario o por un ciudadano.
4. Garantizar el archivo confiable de los expedientes electrónicos.
5. Desmaterializar los documentos que hayan llegado al expediente en formato papel, garantizando los atributos de seguridad del documento desmaterializado.

Para implementar las seguridades correspondientes y garantizar los atributos de seguridad jurídica y la presencia de los equivalentes funcionales, según lo hemos visto, se requiere seguir una metodología clara y precisa para determinar el nivel de seguridad a implementar en los documentos electrónicos, para garantizar así la presencia de los atributos de seguridad jurídica y de los equivalentes de firma, original, escrito, firma, conservación y consulta, y darle al documento público la presunción de legalidad de que está revestido en su formato físico.

Un ejemplo a seguir es la metodología indicada en el documento intitulado **“INSTRUCTIVO POR MEDIO DEL CUAL SE DAN LINEAMIENTOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS Y SE DEFINEN REGLAS TÉCNICAS DE USO DE FIRMA ELECTRÓNICA, PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DISTRICTALES”**³⁰.

Finalmente, se precisa que será admisible la utilización de medios electrónicos para efectos probatorios, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulan la materia y en concordancia con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y las del Código de Procedimiento Civil.

3. Conclusiones

1. Las tecnologías de la información y la comunicación, a través de normas como la Ley 1437 de 2011, permiten que la política pública de CERO PAPEL, sea una realidad.
2. La incorporación de las TIC en la Administración Pública, es una obligación legal que se impone a las entidades estatales.
3. Se habilita la posibilidad realizar notificaciones por medios electrónicos.
4. Se incorporan al ordenamiento jurídico los conceptos de procedimiento administrativo electrónico, sede electrónica y expediente electrónica.
5. Se reitera el valor probatorio.
6. La presunción de legalidad de los actos administrativos requiere per se dé la presencia de los atributos de seguridad jurídica de autenticidad, integridad y disponibilidad.
7. Los actos administrativos deben superar el análisis de equivalencia funcional de escrito firma, original, conservación y consulta.

30. GARCÍA, SANTIAGO. Héctor José. Documento de la Comisión Distrital de Sistemas de la Alcaldía de Bogotá. Op. Cit. Pág. 25.

Referencias bibliográficas

- Angarita, N. *Internet Comercio Electrónico & Telecomunicaciones. Desmaterialización, Documento y Centrales de Registro*. Bogotá: Editorial Legis S.A. 2002.
- Bravo, J. “Nociones Fundamentales de Derecho Tributario”. Bogotá. Ed. Legis S.A. 2000.
- Carbonell, J. La protección del consumidor titular de tarjetas de pago en la comunidad europea. Editorial Beramer, Madrid, 1994.
- Carnelutti, F. *La Prueba Civil*. Buenos Aires. Citado por
- RODRÍGUEZ, G. *Derecho Probatorio Colombiano*. Bogotá: Ediciones de Cultura latinoamericana Ltda. EDICULCO: 1979.
- Cole, E. (2002) Hackers beware. Defending your network from the wiley hacker. New Riders.
- Colegio de Abogados de Medellín. *Derecho del Comercio Electrónico*. Medellín: Ed. Biblioteca Jurídica Dike. 2002.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-662 de junio 8 de 2000. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia C-037 de febrero 5 de 1996. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa*. Colombia
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-1316 de septiembre 26 de 2000. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz*. Colombia
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-831 de agosto 8 2001. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia C-741 de diciembre 2 de 1998. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-776 de septiembre 9 de 2003. Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1995) *Sentencia C-430 de 28 de septiembre de 1995. Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo*. Colombia.
- Cubillos, Velandia, Ramiro y RINCÓN, CARDENAS, Erick. “Introducción Jurídica al Comercio Electrónico”. Bogotá. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Ltda. 2002.
- Cunningham Michael, Lo fundamental y lo más efectivo acerca del e-commerce. Primera edición. Bogotá: Mac Graw Hill editores. 2001.
- Day, K. (2003) inside the security mind. Making the tough decisions. Prentice Hall.
- ELSENPETER, Robert. VELTE, Joby. *Fundamentos de Comercio Electrónico*. Estados Unidos: MC Graw Hill. 2002.

- Font, Andrés. *Seguridad y Certificación en el Comercio Electrónico. Aspectos Generales y Consideraciones Estratégicas*. Madrid: Fundación Retevisión. 2000.
- García Rengifo, Ernesto. *Memorias: Comercio Electrónico*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2000.
- Gregory, P. (2003) Security predictions for 2004. ComputerWorld. <<http://www.computerworld.com/printthis/2003/0,4814,88113,00.html>>. Diciembre.
- Horner, Frances y Owen, Jeferey. "Tax and the Web: new technology, old problems". Boletín para la Documentación Fiscal Internacional.
- Horton, M y Mugge, C. (2003) Hacknotes. Network Security Portable Reference. McGraw Hill.
- Madrñan de la torre, Ramón E. *Principios de Derecho Comercial*. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis S.A. 1997.
- Oliver Cuello, Rafael. "Tributación del Comercio Electrónico". España - Valencia. Tirant Lo Blanch. 1999.
- Palacios Mejía Hugo. *Riesgos Jurídicos: Seguridad Jurídica y propiedad. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia*. Cartagena. 2007.
- Peña Valenzuela Daniel, Universidad Externado de Colombia, Responsabilidad civil en la era digital. Primera edición: septiembre de 2007. Bogotá: Editoriales Curcio Penem. 2007.
- Plazas, vega. Mauricio. "Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario". Bogotá. Ed. Temis. 2000.
- República de Colombia. (2000A) Ley 734 de 2000, *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá.
- República de Colombia. (2000B). Ley 610 de 2000, *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá.
- República de Colombia (2011). Ley 1437 de 2011, *por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá.
- Restrepo, Juan Camilo. "Hacienda Pública". Sexta Edición. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2003.
- Rincón Rios, Jarvey, BOHADA ÁVILA, Lubín, SUAREZ, Miguel Angel. *TRANSFERENCIA ELECTRÓNICO DE FONDOS*. Ed: Universidad Santiago de Cali. Cali. 2002. p. 115.
- Savage, M. (2003) Time to act. New Challenges in 2004. Secure Computing Magazine. <http://www.scmagazine.com/scmagazine/2003_12/cover/index.html>. Diciembre.
- Schneier, B. (2003) Beyond Fear. Thinking sensibly about security in

an uncertain world. Copernicus Books.

Secretaría General-Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). Normatividad aplicable al manejo, conservación y acceso a archivos de entidades públicas. Recuperado en agosto 8 de 2014 de, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10511>

Tamayo Jaramillo, Javier. De la Responsabilidad Civil. Tomo I. Bogotá: Editorial Temis S.A. 1999.

Tapscott Don, La era de los negocios electrónicos. Primera edición. Bogotá: Mac Graw Hill Editores. 2000.

Trujillo Sánchez, Guillermo. Internet para abogados. Medellín: Señal Editora. 2001.

Trujillo **Sánchez, Guillermo. Internet para abogados. Medellín: Señora Editora. 2001.** CANO, J. (2004) Hacia un concepto extendido de la mente segura. Pensamiento sistémico en seguridad informática. Artículo de investigación (En revisión). Universidad de los Andes.

Whittaker, J. (2003) How to break software. A practical guide to testing. Addison Wesley.

JURISPRUDENCIA

Diarios y revistas

Revista Chilena de Derecho Informático. ISSN:0717-9162. Universidad de Chile, Facultad de Derecho,

Centro de Estudios de Derecho Informático, No. 3 diciembre de 2003.

Diario Oficial de la República de Chile, No. 37.909. Año CXXVII - N° 320.108.

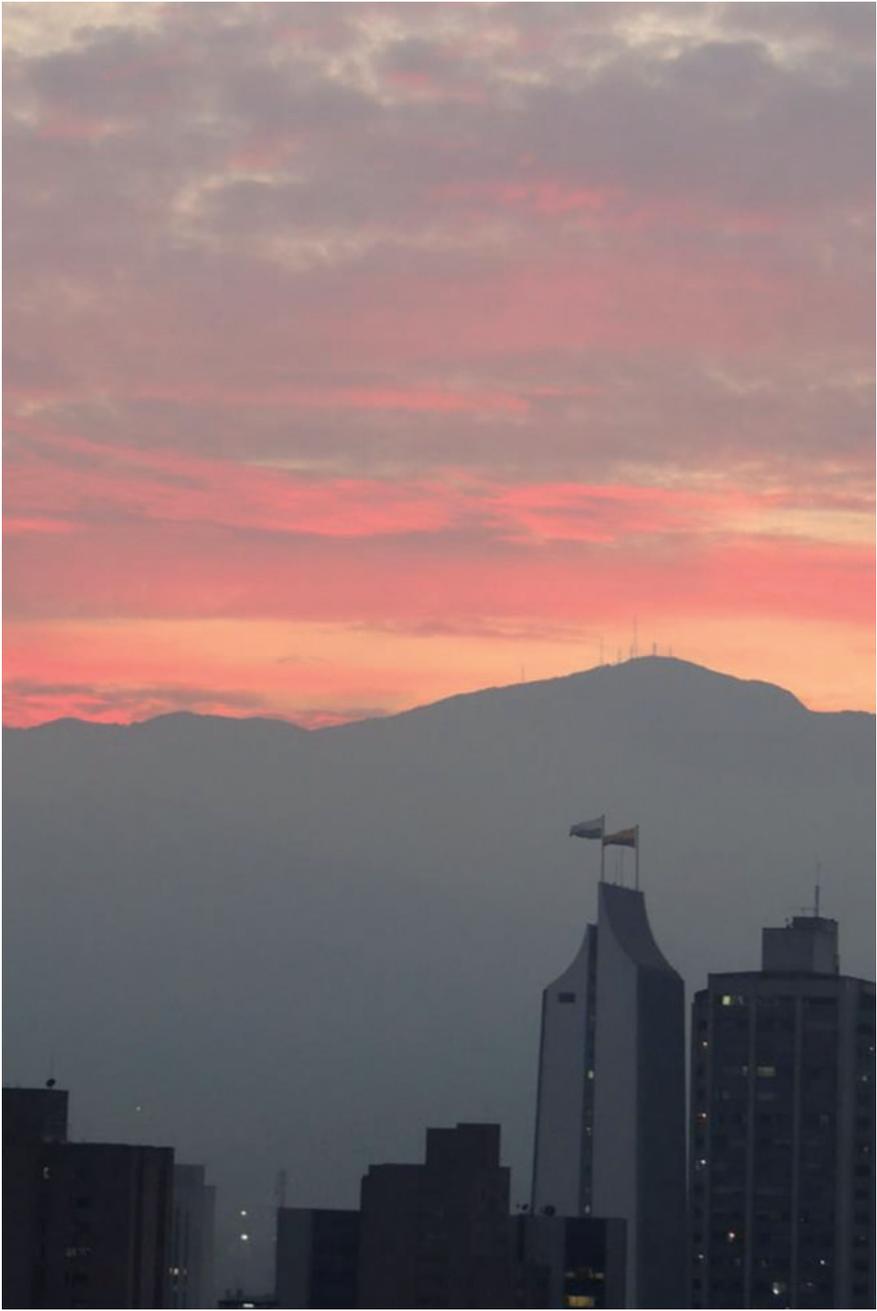
Publicación de la ONU. Estudio sobre las perspectivas de la armonización de la ciberlegislación en América Latina. Junio de 2009.

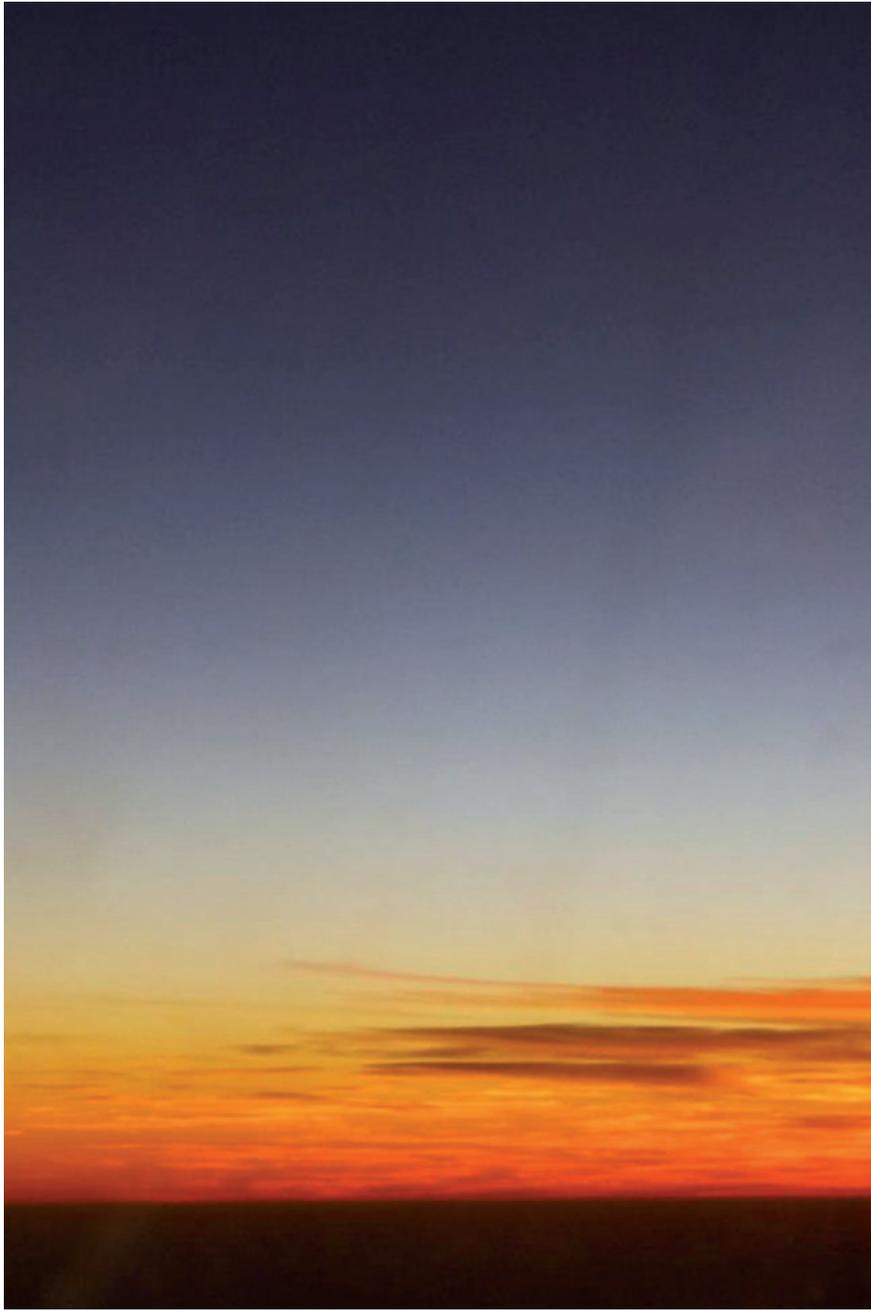
Publicación de la OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recommendation of the OECD council concerning guidelines for consumer protection in the context of electronic commerce. Diciembre de 1999.

“Estudios Jurídicos sobre Comercio Electrónico”. Ed. Cámara de Comercio. 2006.

Revistas y Periódicos

- Periódico **EL TIEMPO**. Publicación del 26 de enero de 2000. Públcación del 8 de noviembre de **1999**
- *Harvard Business Review*. Volumen 81. Número 6. Junio 2003. p. 87.
- *Ámbito Jurídico*. Legis S.A. Publicación agosto 21 a septiembre 3 de 2001. AUSTIN, Robert. Darby, Christopher. MAURICIO CARVAJAL CÓRDOBA, en su artículo “Marco jurídico de la firma digital: ¿Hacia dónde vamos?”





Índice de autores anteriores

Grupo Sistema Interamericano. *Garantías judiciales. Una mirada desde el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 8-21. Sabaneta, Colombia.

Echaverry Enciso, Yesid e Illera Cajiao, Jorge Andrés. *Colisión de derechos grupales y derechos individuales. Estudio de casos*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 22-49. Sabaneta, Colombia.

Montoya Hincapié, Juan Esteban. *Improcedencia de la caducidad en las acciones resarcitorias por delitos de lesa humanidad*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 50-57. Sabaneta, Colombia.

Mira Olano, Luz Elena. *El derecho penal como garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico colombiano*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 57-71. Sabaneta, Colombia.

Lopera Becerra, Andrés Felipe. *Acercamiento al conflicto social, su etimología y su conceptualización desde la sociología. Una delimitación teórica del concepto y sus autores*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 72-83. Sabaneta, Colombia.

Gandini Ayerbe, Fernando. *Contratos conexos: fundamentos y efectos*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 84-91. Sabaneta, Colombia.

Obando Tobón, Luis Miguel. *Contraste y comparación de la ciencia política frente a un caso particular*. Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 92-101. Sabaneta, Colombia.

Matzumoto Benitez, Namiko & Coronel Gamboa, Luis Eduardo. *El matrimonio entre personas del mismo sexo: ¿derecho humano o concesión graciosa de los “tolerantes”?* Conflicto & Sociedad, Vol. 1, n° 2 julio-diciembre 2013, pp. 102-115.

Castaño Barrera, Oscar Mauricio. *El tratado para lograr la paz perpetua en Europa del Abad de Saint Pierre y su contexto histórico*. Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 11-29. Sabaneta, Colombia.

Trujillo González, José Saúl & Giraldo Galeano, Sergio Andrés. *Reflexiones entorno al neoconstitucionalismo*. Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 33-46. Sabaneta, Colombia.

Ortiz Jaramillo, Juan D. *Too soon to foresee the Reality of global law. International Criminal Law Constitutes the Sole Field Where the Promise of Global Law Provides Solide Ground.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 49-62. Sabaneta, Colombia.

Valencia Agudelo, Germán Darío & Bedoya Tobón, Claudia Gisela. *El proceso de paz con las FARC-EP, 2010-2013: descripción y análisis sobre el tema procedimental.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 65-86.

Vega Henao, Juan Rodrigo. *Derechos patrimoniales de herencia y existencia.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 89-107. Sabaneta, Colombia.

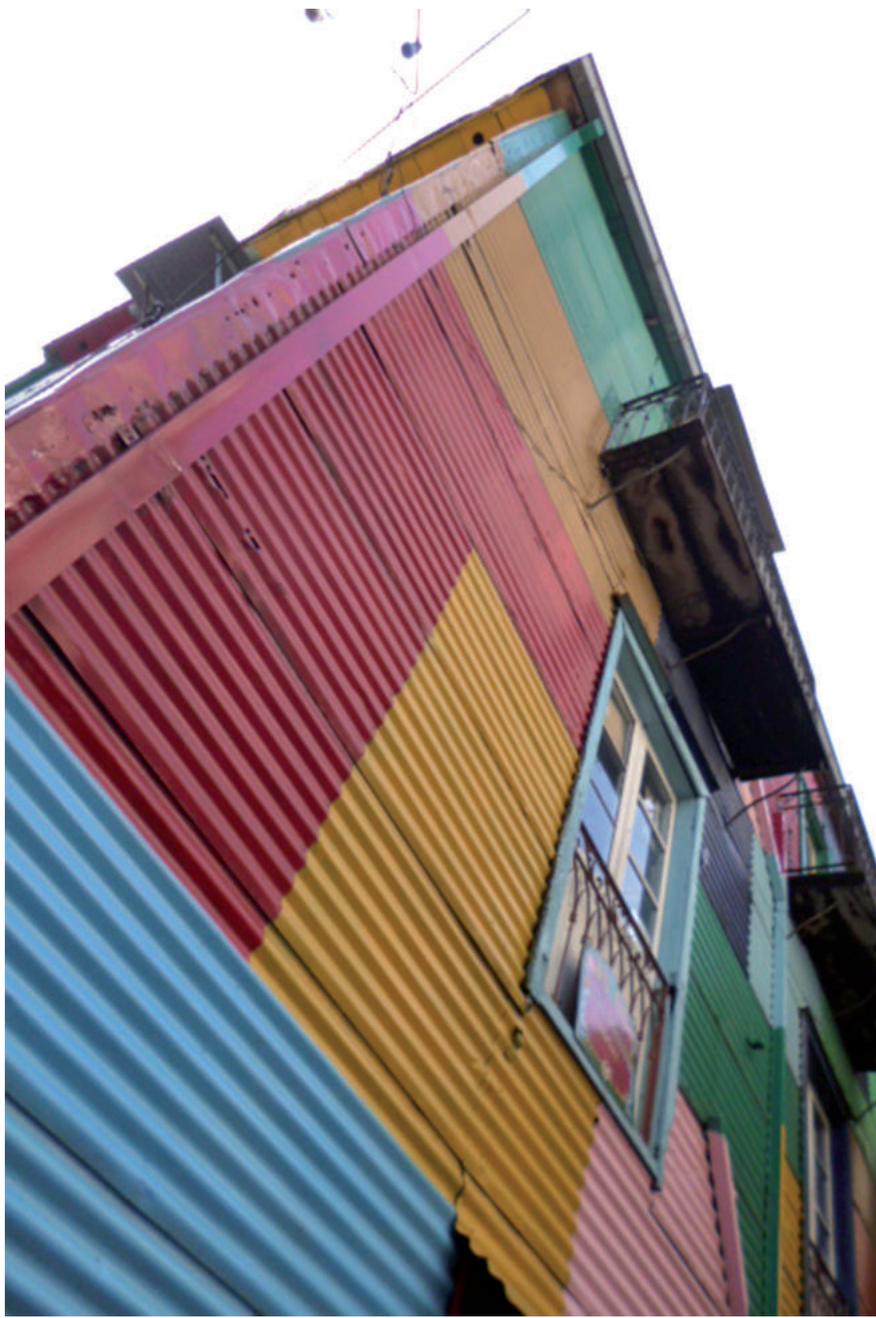
Affonso Caldas, Aluísio Celso. *Competências constitucionais ambientais no federalismo brasileiro.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 111-133. Sabaneta, Colombia.

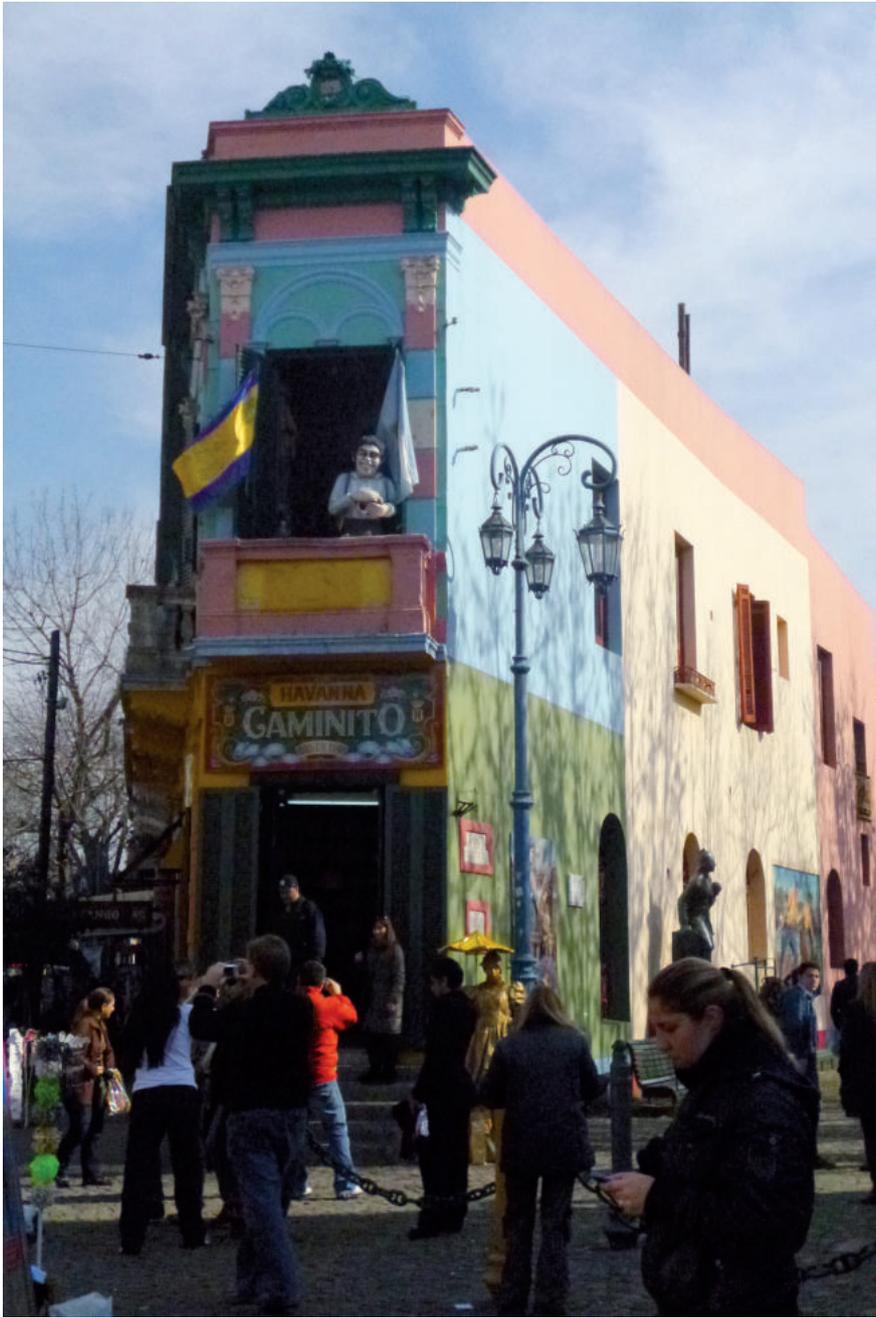
Affonso Caldas, Aluísio Celso. *Competencias constitucionales ambientales en el federalismo brasileiro.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 137-159. Sabaneta, Colombia.

Villarraga Flórez, Luis Yesid. *Alcance de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en sede administrativa a la luz de la ley 1437 de 2011.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 163-178. Sabaneta, Colombia.

Montoya Calle, Diego Andrés. *Violencia política y violencias privadas, un análisis desde la perspectiva de Stathis Kalyvas sobre las lógicas y las teorías de la violencia y el conflicto interno armado de Colombia.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 181-206. Sabaneta, Colombia.

Echeverry Enciso, Yecid. *Antecedentes jurídico-políticos del código penal colombiano de 1890.* Conflicto & Sociedad, Vol. 2, n° 1 enero-junio 2014, pp. 209-244. Sabaneta, Colombia.





Guía para los autores

Las personas que envíen artículos para cualquiera de las publicaciones de la Corporación Universitaria de Sabaneta, UNISABANETA, con el fin de ser publicado, deben acompañar los textos de una constancia firmada que indique que los textos son inéditos y de su autoría y que no ha sido publicado o propuesto en otro medio de divulgación. Esta cesión de artículo autoriza a la Corporación a publicar el artículo de manera impresa, en medio electromagnético o en la web.

Los requisitos para presentar un artículo en consideración para su publicación en la revista *Conflicto & Sociedad* son los siguientes:

- Enviar el artículo inédito, en una copia impresa y en medio magnético, a la dirección de correo electrónico del editor direccion.investigaciones@unisabenta.edu.co, dirigido a José Saúl Trujillo G. Editor responsable y a la calle 75 sur No. 34-120 Sabaneta-Antioquia.
- Los artículos deben tener un máximo de 25 cuartillas, en letra Times New Roman 12 puntos, nota al pie 10 puntos o en Arial en las mismas dimensiones, debidamente justificado, a espacio y medio, con un margen en los cuatro bordes de 2.5 cm, tamaño carta.
- Es obligatorio el uso de citas y referencias bibliográficas, de preferencia en normas de la Asociación Americana de Psicología (APA). Las listas de referencias bibliográficas deben corresponder a fuentes utilizadas en el texto del artículo.
- En una hoja del texto debe escribirse un resumen analítico del artículo, en inglés y en español, no superior a 150 palabras en cada idioma, y de 6 a 10 palabras claves, en los dos idiomas.
- Se señalará con un asterisco en el título la naturaleza del artículo y del subtítulo si lo hubiere. Aquí se especificará si el artículo es un producto de investigación, tesis de grado, ensayo o reseña crítica, reflexión o reporte de casos y traducciones. Para los casos pertinentes debe señalarse en el título del proyecto la entidad que ha financiado la investigación y la fecha de realización.

- Los datos del autor deben señalarse con dos asteriscos en los nombres y apellidos completos de la siguiente manera:
Formación académica: Títulos obtenidos e instituciones que los otorgaron, cargo institucional actual, grupo de investigación al que se encuentra vinculado, si es el caso, dirección electrónica y dirección para el recibo de correspondencia física de la institución a la cual pertenece el autor.
- Introducción en la que debe incluirse de manera breve la metodología utilizada en el desarrollo de la investigación que permite obtener los resultados del artículo que presenta.
- En el evento de que el texto contenga cuadros en Excel, gráficos o diagramas, o presentaciones deben anexarse en un archivo aparte en Power Point o Word y en el caso de imágenes en formato jpg.
- Las páginas deben estar numeradas en el ángulo inferior derecho, empezando por la página del título.
- El envío de un artículo por parte del autor a la revista *Conflicto y Sociedad*, implica que él mismo certifica y pone de manifiesto que éste no ha sido publicado en cualquier otro medio ni del mismo modo se encuentra postulado para otra publicación, ni ha sido aceptado para su publicación en otra revista, transfiriendo de esta forma los derechos de autor a la revista *Conflicto y Sociedad*, para su respectiva publicación de forma impresa y electrónica.

La selección de artículos a publicar serán aquellos que sean remitidos al correo y a la dirección del editor responsable. El editor revisará el cumplimiento de los requisitos anteriormente enunciados, y los remitirá al Comité Editorial que de manera interna realizará la revisión y nombrará al par evaluador. El editor enviará el artículo al par evaluador escogido por el Comité Editorial. Analizará el concepto del par y lo expondrá ante el Comité Editorial recomendando la decisión. Luego del concepto favorable del mismo o favorable con ajustes por parte del par y el concepto del editor, el Comité Editorial entrará a decidir si se regresa al autor para su modificación o su rechazo definitivo. El editor comunicará la decisión que se tome al autor del artículo en el menor tiempo posible, por el medio que sea más fácil contactarlo.

Conflicto & Sociedad



SUSCRIPCIÓN

Nombre y Apellidos:	
Cédula o Nit:	
Oficina:	
Residencia:	
Teléfono:	
Correo electrónico:	
Departamento:	Municipio:
País:	
Fecha:	Firma:

Valor de la suscripción – dos números
Colombia – ordinaria \$20.000 + envío nacional
En el exterior: US\$12 + envío nacional

Correspondencia y Suscripciones
Oficina Editorial Unisabaneta
Teléfono 301 18 18 – ext.- 118-152

Lea las instrucciones que se encuentran al respaldo antes de diligenciar este formato

Por favor diligencie la suscripción a máquina o en letra legible.
Evitar los borrones, tachones y enmendaduras.

Conflicto & Sociedad



SUSCRIPCIÓN

Nombre y Apellidos:	
Cédula o Nit:	
Oficina:	
Residencia:	
Teléfono:	
Correo electrónico:	
Departamento:	Municipio:
País:	
Fecha:	Firma:

Valor de la suscripción – dos números
Colombia – ordinaria \$20.000 + envío nacional
En el exterior: US\$12 + envío nacional

Correspondencia y Suscripciones
Oficina Editorial Unisabaneta
Teléfono 301 18 18 – ext.- 118-152

Lea las instrucciones que se encuentran al respaldo antes de diligenciar este formato

Por favor diligencie la suscripción a máquina o en letra legible.
Evitar los borrones, tachones y enmendaduras.

Conflicto & Sociedad



SUSCRIPCIÓN

Nombre y Apellidos:	
Cédula o Nit:	
Oficina:	
Residencia:	
Teléfono:	
Correo electrónico:	
Departamento:	Municipio:
País:	
Fecha:	Firma:

Valor de la suscripción – dos números
Colombia – ordinaria \$20.000 + envío nacional
En el exterior: US\$12 + envío nacional

Correspondencia y Suscripciones
Oficina Editorial Unisabaneta
Teléfono 301 18 18 – ext.- 118-152

Lea las instrucciones que se encuentran al respaldo antes de diligenciar este formato

Por favor diligencie la suscripción a máquina o en letra legible.
Evitar los borrones, tachones y enmendaduras.



Conflicto & Sociedad

se terminó de imprimir en la
Editorial Artes y Letras S.A.S., en diciembre de 2014



Conflicto & Sociedad

Vol. 2 - N° 2 / Sabaneta, Colombia / Julio - Diciembre de 2014 / ISSN 2322-6900

13 Aproximaciones conceptuales básicas a la adaptación al cambio climático en Colombia
Juan Rodrigo Vega Henao

39 Ruta procesal y papel que juega la Defensoría de Familia del ICBF, en el SRPA. "Una clara vulneración a los principios de contradicción y de publicidad del derecho procesal"
Lina Marcela Acevedo Correa
Ana María Mazo Gutiérrez

57 TIC para la reintegración de excombatientes de grupos armados irregulares en Colombia
Sandra Liliana Torres Taborda
Efraín José Martínez Meneses

73 Actores Políticos Locales en Medellín: El Bipartidismo y los Críticos
César Augusto Giraldo Ceballos

93 Proyecto de cero papel en la modernización de la jurisdicción contencioso administrativa
Luis Yesid Villarraga Flórez
Erick Rincón Cárdenas



Calle 75 Sur N 34-120
Teléfono 301 18 18 ext. 135-137
www.unisabaneta.edu.co

Quiénes somos

La Corporación Universitaria de Sabaneta, **UNISABANETA**, es una institución emprendedora y de innovación para la construcción y transferencia del conocimiento, desde el orden local y regional, con perspectiva social de su extensión y comprometida con la construcción de un país más pacífico, más justo, más solidario, con conciencia social y ecológica.



Conflicto & Sociedad / Sabaneta, Colombia / Vol. 2 / N° 2 / Julio - Diciembre / pp. 138 / 2014 / ISSN 2322-6900

Tarifa Postal Reducida Servicios Postales Nacionales S.A. N° 2014 - 658 4-72, vence 31 de Dic. 2014.

