



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El Enfoque de Derechos Humanos y sus Elementos en los Planes de Desarrollo Municipal

Oscar Elias Guerrero Reyes

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia
2013

El Enfoque de Derechos Humanos y sus Elementos en los Planes de Desarrollo Municipal

Oscar Elias Guerrero Reyes

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Derecho

Profundización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Director:

Doctor Oscar Parra Vera

Línea de Investigación:

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá D.C., Colombia

2013

Dedicado a mi Madre y Hermano, quienes me enseñan a diario sobre la grandeza del ser humano.

Agradecimientos

De la manera más honesta y sincera debo comenzar agradeciendo al Profesor Oscar Parra Vera, quien orientó este proceso de manera incondicional. Agradecer a mis compañeros de la Maestría quienes con sus apreciaciones ayudaron a perfilar el proyecto inicial. A mis amigos que en todo momento me apoyaron e incentivaron para la culminación del documento. A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior por permitirme aprender desde el territorio sobre el Enfoque de Derechos Humanos. Finalmente, toda mi gratitud a todos aquellos que hicieron posible el cumplimiento y materialización de éste sueño.

Resumen

El presente trabajo de grado busca contribuir en la precisión conceptual del Enfoque de Derechos Humanos, presentar algunas experiencias en relación con su implementación y aportar para que en los Planes de Desarrollo Municipal sea incorporado dicho Enfoque. Adicionalmente se pretende incentivar nuevos estudios que generen mayores aportaciones al Enfoque de Derechos Humanos como campo de estudio.

Palabras Clave: Enfoque de Derechos Humanos, Planes de Desarrollo, Derechos Humanos, Rendición de Cuentas, Igualdad.

Abstract

The present work aims to contribute to the conceptual precision of the Human Rights Approach, feature some experiences with its implementation and contribute to this approach to be adopted in the Municipal Development Plans. Additionally, it aims to encourage new studies that generate greater contributions to the Human Rights Approach as a field of study.

Keywords: Human Rights Approach, Development Plans, Human Rights Accountability, Equality.

Contenido

Resumen.....	5
Introducción	8
Capítulo I. El Enfoque de Derechos Humanos	11
1. Conceptualización del Enfoque de Derechos Humanos	11
2. Antecedentes	13
3. Origen	15
4. Elementos del Enfoque de Derechos Humanos	17
4.1. Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos	17
4.2. Igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	22
4.3. Empoderamiento.....	26
4.4. Participación	28
4.5. Rendición de cuentas	31
4.6. Reconocimiento de Obligaciones por parte de Otros Actores	36
Capítulo II. Experiencias en la implementación del Enfoque de Derechos Humanos.....	41
1. Lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas – ONU.....	41
1.1. Lineamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo...46	
1.2. Lineamientos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – OACDH.....	48
2. El enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo	59
3. Lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – SIDH	62
4. Experiencias en Colombia en la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos.....	66
4.1. La Defensoría del Pueblo y las políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos.....	66
4.2. La UNICEF en Colombia y la planeación con perspectiva de derechos	69
5. Otras experiencias del Enfoque de Derechos Humanos.....	71
5.1. El Enfoque en la Condicionalidad de la ayuda Española	71

5.2. La CEPAL y el Enfoque de Derechos Humanos aplicado en programas sociales.....	73
5.3. Ecuador y el Plan Nacional de Desarrollo con Enfoque de Derechos Humanos	76
5.4. El Banco Mundial y el Enfoque de Derechos Humanos	77
5.5. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos	77

Capítulo III. Incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en los Planes de Desarrollo Municipal 83

1. Desarrollo Histórico de la Planeación Municipal en Colombia.....	84
2. El Plan de Desarrollo Municipal	94
2.1. El Plan de Desarrollo en la Constitución Política	94
2.2. El Plan de Desarrollo en la Ley Orgánica	96
2.3. El Plan de Desarrollo en otras Disposiciones Normativas	99
2.4. El Plan desde consideraciones de la Corte Constitucional.....	102
3. Incorporación del Enfoque desde la perspectiva Política.....	104
3.1. Programa de Gobierno	104
3.2. Agenda de Gobierno.....	107
4. Incorporación del Enfoque desde la perspectiva Normativa.....	108
5. Incorporación del Enfoque desde la perspectiva Administrativa.....	118
5.1. El Enfoque en la parte estratégica del Plan de Desarrollo.....	118
5.2. Políticas municipales con Enfoque de Derechos Humanos.....	121

Conclusiones Generales..... 128

Bibliografía 129

Introducción

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales.

La doctrina internacional sobre los derechos humanos obliga al Estado parte de un instrumento vinculante a cumplir con las siguientes obligaciones: reconocer, respetar, proteger y garantizar o realizar los derechos incorporados en dicho instrumento. Las obligaciones se asumen independientemente de la complejidad que caracterice cada derecho. La obligación de reconocer los derechos que se establecen en un instrumento proviene de la manifestación de la voluntad de los estados de asumir sus obligaciones con relación a los derechos allí incorporados, por lo general no se hace mención de dicha obligación debido a que se sobreentiende que en el momento de ratificación del instrumento se están reconociendo los derechos que se incluyen en el mismo.

La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no interferir, obstaculizar, o impedir el acceso el goce y disfrute de los derechos humanos ni de los bienes que constituyen el objeto del derecho, exige por tanto, que el tenedor del deber u obligación no viole directa ni indirectamente el derecho humano. En este sentido, los estados deben por ejemplo, abstenerse de llevar a cabo expulsiones forzosas y de restringir arbitrariamente el derecho a votar o la libertad de asociación.

La obligación de proteger consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el goce de los derechos, lo que implica que se deben adoptar medidas para que terceras partes no interfieran con su disfrute y acceso a esos bienes que constituyen el objeto del derecho. En este sentido se habla por ejemplo de que los estados deben proteger el acceso a la educación asegurando que los padres y los empleadores no impidan que los niños y niñas acudan a la escuela.

La obligación de garantizar o de hacer efectivos los derechos supone asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Hacer efectivos los derechos humanos significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate. Esta obligación en ocasiones se subdivide en las obligaciones de facilitar y de poner los medios necesarios para la realización del derecho. La primera se refiere a la obligación del Estado de llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades. La obligación de poner los medios necesarios supone la prestación directa de servicios si los derechos de que se trata no pueden realizarse de otro modo.

Teniendo en cuenta estas obligaciones del Estado, en el presente documento se estudia el Enfoque de Derechos Humanos para determinar cuáles de sus elementos pueden ser incorporados en la planeación municipal para contribuir desde el nivel local al cumplimiento de las obligaciones estatales. De esta manera se establece en el Capítulo I el marco conceptual del Enfoque en donde se identifican los elementos que integran este campo de estudio y que pueden servir de fundamento de los planes de desarrollo municipal.

En el Capítulo II se identifican algunos lineamientos y experiencias en la implementación del Enfoque de Derechos Humanos que provienen de diferentes tipos de agencias, organizaciones e instituciones. Las experiencias contribuyen a sustentar de mejor manera el componente conceptual del Enfoque y genera contenidos que pueden ser tenidos en cuenta en términos prácticos en la configuración y ejecución de los planes de desarrollo locales.

El Capítulo III integra los elementos conceptuales y los lineamientos que surgen de las experiencias nacionales e internacionales relacionadas con el Enfoque de derechos Humanos. De esta manera se presenta desde diferentes perspectivas la inclusión del Enfoque en la gestión del municipio teniendo en cuenta sus competencias en materia de planeación y las acciones que se pueden adoptar para cada uno de los elementos del Enfoque.

En términos generales se debe afirmar que el estudio busca contribuir en la precisión conceptual del Enfoque de Derechos Humanos, presentar algunas experiencias en relación con su implementación y aportar para que en los planes de desarrollo sea incorporado dicho Enfoque. Adicionalmente se pretende incentivar nuevos estudios que generen mayores aportaciones al Enfoque de Derechos Humanos como campo de estudio.

Capítulo I.

El Enfoque de Derechos Humanos

En el presente apartado se desarrolla la conceptualización del Enfoque de Derechos Humanos, se presentan los antecedentes y el origen del Enfoque como campo de estudio y principalmente se estudian los elementos que definen el Enfoque de Derechos Humanos. El objetivo del presente Capítulo se relaciona con la búsqueda de aportar en la claridad conceptual y presentar de forma compilada los diferentes planteamientos teóricos relacionados con dicho campo de estudio.

El estudio de cada uno de los elementos que configuran el Enfoque de Derechos Humanos permite una mejor comprensión del concepto y se identifican lineamientos que pueden ser considerados en la elaboración de políticas públicas. Estos planteamientos iniciales son necesarios para establecer las relaciones entre el Enfoque y la planeación a nivel municipal que se generan en apartados posteriores.

1. Conceptualización del Enfoque de Derechos Humanos

El Enfoque de Derechos Humanos conocido a nivel internacional como *Rights-Based Approach* (RBA) o *Human Rights-Based Approach* (HRBA), en cuanto a su conceptualización ha carecido de estudio a profundidad. La literatura especializada sobre la temática concentra su atención en el análisis de los elementos que lo integran, dejando de lado el análisis particular sobre su definición. Sin embargo, desde la Organización de las Naciones Unidas, las agencias de cooperación internacional, los expertos dedicados

a su investigación, entre otros actores, se configura su concepto,¹ en los siguientes términos:

El enfoque de derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.²

En términos generales la conceptualización del Enfoque de Derechos Humanos como se presenta en líneas anteriores, plantea dos sentidos, el primero de ellos es el normativo, en donde se integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de los derechos humanos en las estrategias, planes y procesos del desarrollo humano.³ En este sentido, el enfoque considera al derecho internacional de los derechos humanos como un marco capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que orienten las estrategias y políticas del desarrollo y que sirven de guía para la cooperación y la asistencia internacional.⁴ Por tanto, este enfoque integra efectivamente los derechos humanos en la legislación, la política y las prácticas de los Estados,⁵ superando de esta manera la visión exclusivamente jurídica de los derechos humanos que generalmente es asumida por quienes trabajan en este campo.⁶

La segunda perspectiva del concepto del Enfoque de Derechos Humanos que surge de la definición planteada, está referida su orientación operacional, desde donde se percibe que su objetivo general es el de la realización de los derechos humanos para todas las personas.⁷ Ello permite suponer que el Enfoque incorpora elementos para que los

¹ Kirkemann y Martin, 2007, p. 15

² OACDH, 2006, p. 15; Definición citada también por Martin y otros, 2008, p. 17; Parra, 2009, p. 84; En la definición de Artigas adiciona en su componente operacional la orientación de hacer efectivos los derechos humanos, Artigas, 2002, p. 2; En los estudios de Kirkemann y Martin, 2007, p. 9; Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004, p. 13 aparece también esta definición, aunque no es textualmente la misma, conserva la esencia del concepto presentado.

³ Kirkemann y Martin, 2007, p. 9; Artigas, 2002, p. 2

⁴ Abramovich, 2004, p. 3; Abramovich, 2006, p. 35

⁵ OACDH, 2006, p. 10; 2006a, p.12

⁶ Ortiz, 2005, p.2, Se reconoce que la configuración y ratificación de la normatividad de los Derechos Humanos es de gran importancia, pero en los últimos años su incorporación efectiva en la actuación estatal ha concentrado las miradas de la comunidad internacional.

⁷ Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004, p. 13

servidores públicos en sus actuaciones y de manera particular, en la definición de estrategias y políticas de desarrollo, tengan una orientación hacia el bienestar y la calidad de vida de las personas, como titulares de derechos. Esta perspectiva contribuye a la consolidación de la legitimidad estatal que proviene del ciudadano, y por ello el aparato gubernamental, en consecuencia, se organiza en función de la promoción y la protección de los derechos humanos.⁸

Estos dos lineamientos generales provienen de la escasa bibliografía referida a la conceptualización del Enfoque de Derechos Humanos. Sin embargo, gracias al estudio de cada uno de los elementos que integran el Enfoque, en cuyo caso existe una importante producción de literatura especializada, y teniendo en cuenta los lineamientos generales que aporta la definición generalmente aceptada, para el desarrollo del presente estudio se entenderá el Enfoque con la definición planteada.

Para mayor comprensión y entendimiento del concepto, se estudian en líneas posteriores, cada uno de los elementos del Enfoque de Derechos Humanos. Previamente se presentan algunos antecedentes que contribuyen a la configuración del Enfoque y un breve planteamiento cronológico del surgimiento del Enfoque de Derechos Humanos.

2. Antecedentes

El surgimiento del Enfoque de Derechos Humanos se genera a partir de las necesidades teóricas que los planteamientos sobre el desarrollo requerían para hacer frente a problemas no resueltos,⁹ como la desigualdad, la discriminación y la pobreza, considerada esta última como el factor determinante para la plena consolidación de la democracia, la paz y la garantía de los derechos humanos.¹⁰ Es decir, el Enfoque de Derechos Humanos se presenta como el campo de estudio que contribuye a

⁸ Cuervo, 2007, p. 42

⁹ Decker y otros, 2005, p. 43, en apartados posteriores se hará claridad en el concepto de Desarrollo en el contexto del enfoque de Derechos Humanos.

¹⁰ Cortes & Giusti, 2007, p. 13

fundamentar los planteamientos sobre el desarrollo, promoviendo nuevas estrategias para afrontar las problemáticas crecientes a nivel internacional.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el Enfoque se presenta como una posible respuesta a las necesidades de innovación en las formas de hacer efectivos los derechos, que permitieran pasar del reconocimiento de los mismos, al plano de su realización en términos prácticos y concretos.¹¹ Ello implicó que desde los estudios sobre los derechos humanos se buscaran nuevas estrategias de tipo pragmático para incidir directamente en el respeto, protección y garantía de los mismos.

Así, el Enfoque de Derechos Humanos busca de manera permanente el encuentro entre los derechos humanos y el desarrollo, debido a que se reconoce que estos campos de estudio se han construido de forma independiente, con pocos puntos de encuentro o conexión,¹² considerados en algunas ocasiones como contradictorios entre sí. El Enfoque asume que estos campos son complementarios entre sí, ya que gracias a la convergencia entre los elementos de los derechos humanos y del desarrollo, se genera una mayor potencialidad para el cumplimiento de los objetivos de cada uno de ellos en un nivel práctico.¹³

Es por ello que se genera una mayor aceptación de los derechos humanos en la comunidad internacional dedicada a la temática del desarrollo. Esto se refleja en la forma de asumir progresivamente los derechos humanos como pilares fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, pasando de ser un campo subsidiario para el desarrollo, a constituirse como aquel que sustenta e integra sus estrategias y políticas.¹⁴

Por su parte, las estrategias del desarrollo son estudiadas por aquellos dedicados a hacer efectivos los derechos humanos, reconociendo la compatibilidad entre ellos, en sus

¹¹ Jochnick & Garzon, 2002, p. 1

¹² Abramovich, 2004, p. 7; Decker y otros, 2005, p.16; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 284

¹³ VeneKlasen y otros, 2004, p. 1

¹⁴ Decker y otros, 2005, pp. 43-44; PNUD, 2000, pp. 29-30

motivaciones y finalidades relacionadas con promoción de la dignidad, el bienestar y la libertad de los individuos en general.¹⁵

Los antecedentes evidencian que los requerimientos propios por parte de los campos de estudio relacionados con los derechos humanos y con el desarrollo, contribuyen a consolidar las circunstancias en donde el Enfoque de Derechos Humanos aparece para aportar en la realización de los objetivos de dichos campos.

3. Origen

Desde el punto de vista temporal, no se identifica una fecha específica compartida por aquellos que han estudiado sobre el Enfoque de Derechos Humanos. Es por ello que surgen posiciones que ubican su configuración entre los años de 1960 y 1970 como una derivación del derecho al desarrollo.¹⁶ También se basan en los esfuerzos de los estados de reciente independencia para establecer relaciones económicas y comerciales más justas entre el Norte y el Sur.¹⁷ Pero esta posición es poco aceptada debido a que solo hasta la década de 1980 la mayoría de los analistas comienzan a establecer divergencias en fundamentación entre el desarrollo y los derechos humanos, que es a su vez lo que genera el campo de estudio propio del Enfoque.¹⁸

En la década de 1990 se agrupan otras posiciones que buscan fijar la fecha de surgimiento del Enfoque de Derechos Humanos, debido a que en esta década se reitera en las conferencias internacionales la función medular de los derechos humanos en la

¹⁵ Nyamu–Musembi, 2002, pp.12-13; PNUD, 2000, p. 19

¹⁶ Para ampliación sobre la temática, ver la declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

¹⁷ Decker y otros, 2005, p. 43

¹⁸ Incluso hoy en día, los discursos de los derechos y el desarrollo siguen siendo distintos, y siguen siendo vistos por algunos como necesariamente separados, para ampliar esta posición, se puede consultar: Decker y otros, 2005, p.16

vida de las personas.¹⁹ Se afirma también que aunque la utilización del término propiamente dicho entra en uso en esta década, muchas organizaciones habían incorporado previamente los aspectos del enfoque de manera intuitiva.²⁰ Se considera entonces que el Enfoque de Derechos Humanos logró su síntesis conceptual definitiva en la Declaración de Viena en 1993 gracias al reconocimiento de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos.²¹ Adicionalmente porque es esta conferencia la que da impulso al movimiento a favor de los derechos humanos al definir un amplio programa internacional para la promoción y protección universal de los derechos humanos.²²

Otra de las posturas señala que en 1995 se ubica el surgimiento del Enfoque, se sustenta en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social,²³ debido a que en ésta se utiliza el marco de los derechos humanos para alcanzar metas como la erradicación de la pobreza.²⁴ Existe una aposición compartida por muchos que establece el año de 1997 como el momento en que se configura el Enfoque de Derechos Humanos, debido a que en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas, el Secretario General exhortó a la incorporación del Enfoque a todas las actividades, programas y mandatos de la organización.²⁵ Desde entonces, las distintas agencias de la organización han definido diversas estrategias para incorporar el Enfoque en sus acciones y han realizado actividades de abogacía para lograr que los gobiernos incorporen el Enfoque en sus políticas públicas.²⁶

De esta manera, el surgimiento del Enfoque de Derechos Humanos data de los años noventa, aunque su comprensión y estudio como un campo de pensamiento tan solo se ha intensificado en los últimos años gracias a su aceptación por las agencias internacionales de desarrollo,²⁷ y a los lineamientos que desde las diferentes agencias de

¹⁹ PNUD, 2000, p. 30

²⁰ VeneKlasen y otros, 2004, p. 19

²¹ Doz, 2008, p. 88; Jiménez, 2007, p. 34

²² PNUD, 2000, p. 30

²³ Aprobada en la cumbre mundial sobre desarrollo social, Copenhague, Dinamarca del 6 al 12 de marzo de 1995.

²⁴ Nyamu-Musembi, 2002, p. 12

²⁵ Martin y otros, 2008, p. 15

²⁶ Ferrer y Martínez, 2006, p.2; García y otros, 2009, p. 141; OACDH, 2002, p. 6

²⁷ VeneKlasen y otros, 2004, p. vii

la Organización de las Naciones Unidas se han generado en este campo en aras de su incorporación en las prácticas del desarrollo y las políticas públicas.²⁸

4. Elementos del Enfoque de Derechos Humanos

En los diferentes estudios sobre el Enfoque de Derechos Humanos, se habla sin algún tipo de distinción entre principios, características o elementos que integran dicho Enfoque. En el presente apartado se presentan de manera individual aquellos elementos definitorios del Enfoque, sin perder de vista que en términos prácticos, todos los elementos se encuentran vinculados e interrelacionados, conformando de esta manera el campo de estudio del enfoque de Derechos Humanos.²⁹ La presentación de cada uno de los elementos obedece a la forma ordenada que permite su comprensión y no a una secuencia relacionada con su importancia o de relevancia.

4.1. Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos³⁰

El Enfoque de los Derechos Humanos ofrece un marco normativo explícito e imperativo conformado por las normas, principios y estándares del sistema internacional de los derechos humanos, que guían y orientan el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y estrategias nacionales e internacionales.³¹ Esto implica una articulación de la normativa de los derechos humanos de manera general a todas las actividades de los estados, actores sociales y las agencias de cooperación. También genera la vinculación de esta normatividad internacional en el diseño de acciones para la fiscalización y control de las políticas públicas.³²

²⁸ Ferrer, 2005, p. 11; Decker y otros, 2005, p. 1

²⁹ Este planteamiento de integralidad y coherencia en el plano práctico es planteada en: OACDH, 2004, p. 14 y por Kirkemann y Martin, 2007, p. 15, entre otros autores.

³⁰ Elemento referenciado en: OACDH, 2004, p. 16; CCPDH, 2008, p. 42; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 287, entre otros.

³¹ Abramovich, 2006, p. 40; Kirkemann y Martin, 2007, p. 15; OACDH, 2002, p. 6; Pautassi, 2010, p. 2

³² Pautassi, 2010, p. 2; Balbín, 2008, p. 6

Es por ello que se reconoce que el Enfoque de Derechos Humanos encuentra su fundamentación normativa directamente de los instrumentos universales de derechos humanos como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las demás disposiciones en materia de derechos humanos.³³ En este sentido, los tratados y convenios de derechos humanos ratificados por cada Estado, se consolidan como instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para todos los poderes públicos y órganos que conforman la estatalidad y permiten que los actores involucrados en las estrategias y políticas colaboren armónicamente en los diferentes niveles de gobierno para cumplir con las metas y obligaciones internacionales que proviene de este cuerpo normativo internacional.³⁴

Las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni le restan espacio a las políticas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado o los demás sujetos obligados tienen el deber de realizar.³⁵ Por tanto, se considera que los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los estados y dotado de una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente contribuye a mejorar la eficacia de las estrategias y la posibilidad de articular a actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional.³⁶

En cuanto a los derechos incorporados en las constituciones políticas, debido a su jerarquía normativa generan la obligación para los estados de establecer medidas para asegurar el efectivo ejercicio de los derechos.³⁷ Así, al incorporar el Enfoque de Derechos Humanos en las estrategias y políticas se va mas allá de expresiones de buena voluntad gubernamental, debido a que este elemento busca dar mayor efectividad a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y en los sistemas jurídicos de cada Estado, a través de las políticas públicas.³⁸

³³ OACDH, 2004, p. iii; SNUG, 2008, p. 11; Artigas, 2002, p. 2

³⁴ OACDH, 2004, p. 16; 2006, p. 17; Pautassi, 2010, p. 4

³⁵ El marco de derechos no impone cargas agobiantes al gobierno, ni limita su acción en la definición de políticas públicas, pues las normas jurídicas no contienen recetas rígidas ni programas de acción acabados, sino sólo marcos, orientadores generales, así como ciertas garantías mínimas de procedimiento. En: Abramovich, 2009, pp. 8-9

³⁶ Abramovich, 2006, p. 38

³⁷ Pautassi, 2010, pp. 3-4

³⁸ *Ibidem* p. 4

Se debe tener en cuenta que el sistema internacional de los derechos humanos establece algunas pautas y criterios que permiten orientar las estrategias y políticas, pero se debe aclarar que no las formula, es decir, simplemente genera un marco normativo para que los estados y demás actores definan dichas estrategias y políticas.³⁹ En este sentido, el reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos no limita excesivamente el margen de acción de los gobiernos en la formulación de sus políticas públicas, ya que no se impone una determinada manera de hacerlas, por el contrario, permite la innovación y creatividad de quienes definen políticas y estrategias. Por ello se reconoce que el Estado y los actores interesados cuentan con discrecionalidad y autodeterminación para configurar y elegir las medidas de política pública destinadas a hacer efectivos los derechos humanos.⁴⁰

Con el propósito de contribuir a la realización de los derechos humanos, en el elemento objeto de estudio se tienen en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.⁴¹ Ello con el propósito de generar una mayor comprensión de la normativa de los derechos humanos para quienes se encuentran en el campo de las estrategias y al mismo tiempo incidir de mejor manera en la configuración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.⁴² Debido a estas importantes implicaciones, se presenta a continuación estos principios.

*Universalidad*⁴³

La universalidad es entendida como una característica fundamental de los derechos humanos por medio de la cual se indica que la titularidad de los derechos humanos no se encuentra restringida a determinadas personas o grupos privilegiados, sino que es

³⁹ Abramovich, 2006, p. 43

⁴⁰ *Ibidem*, p. 41

⁴¹ Principios reconocidos en este enfoque de Derechos Humanos por Balbín, 2008, p. 2; Ferrer, 2005, p. 32; Parra, 2009, p. 87; Kirkemann y Martin, 2007, p. 15; Pérez, 2003, p. 5; Artigas, 2002, p. 2; Martin y otros, 2008, p. 19; García y otros, 2009, p. 23; Gherardi, 2009, pp. 246, 266, entre otros autores. En documentos e instancias internacionales, ha sido reconocidos en la Declaración de Teherán (1968), la Resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1977 y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993.

⁴² PNUD, 2010, p. 5

⁴³ Para ampliación del término ver: Pérez, 2002, pp. 21-56, "Capítulo Primero, La Universalidad de los Derechos Humanos".

reconocida como un atributo básico inherente a todos los hombres, a toda persona, más allá de cualquier exclusión o discriminación.⁴⁴

También es entendido este principio como aquel que no permite que los derechos humanos puedan interpretarse, modificarse, alterarse o variarse, en función de diferencias culturales, políticas, históricas, sociales, económicas, o de cualquier otra índole que distingan a las organizaciones, colectividades o sectores de la humanidad. Reconociendo las diferencias que existen entre las diferentes sociedades y pueblos de la humanidad, este principio contribuye a comprender que aunque tales diferencias pueden presentar ciertos matices, existen garantías que deben operar de igual manera para toda la humanidad en un sentido universal.⁴⁵

Interdependencia

El Enfoque de Derechos Humanos adopta en este contexto el principio de interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.⁴⁶ Ello significa que el goce de ciertos derechos puede depender o contribuir a que se disfrute de otros derechos.⁴⁷ Este principio reconoce la dificultad de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás.⁴⁸

Esto ponen en cuestionamiento las ideas en donde los derechos civiles y políticos son considerados como un lujo que sólo se pueden permitir sociedades relativamente prósperas y la que plantea que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son tan sólo aspiraciones y no obligaciones vinculantes. En consecuencia, presupone este principio que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales forman parte integrante de las estrategias y de las políticas de un Estado.⁴⁹

⁴⁴ Pérez, 2002, pp. 47-49; García y otros, 2009, p. 24; OACDH, 2006, p. 16

⁴⁵ García y otros, 2009, p. 23

⁴⁶ Abramovich, 2004, pp. 6-7; 2006, p. 37; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 307

⁴⁷ OACDH, 2002, p. 7

⁴⁸ OACDH, 2006, p. 2

⁴⁹ OACDH, 2006a, pp. 15-16

La interdependencia por tanto, se refieren al carácter sistemático de los derechos humanos, es decir, al comportamiento que dichos derechos tienen como un sistema integral, único y equilibrado, entendiéndolos como complementarios entre sí y no como categorías separadas, autónomas y fragmentadas.⁵⁰

Indivisibilidad

El principio de indivisibilidad reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro y por ello se busca la eliminación de los tipos o clases de derechos que generan un tratamiento diferenciado entre ellos. Por tanto, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos.⁵¹

En la práctica se reconocen algunas situaciones concretas -como la escasez de recursos- que generan que las políticas públicas deben priorizar acciones y focalizar en sectores poblacionales, pero ello no debe suponer la superioridad de unos derechos sobre otros o la realización de los derechos de un grupo poblacional en detrimento de los de otro.⁵² La estrategia de priorizar en unos derechos humanos y de focalizar la acción estatal según prioridades y contextos específicos, debe entenderse como una estrategia necesaria en algunas ocasiones y no debe ser percibida como una violación de la indivisibilidad de los derechos humanos.⁵³

Como puede observarse en la presentación de este elemento del Enfoque de Derechos Humanos, los derechos no determinan el contenido de las políticas y estrategias, pero sí permiten la orientación general de ellas y brindan un marco normativo que guía sus diferentes fases.⁵⁴ Es por ello que la generación de políticas y estrategias desde el Enfoque implica reconocer la necesidad de políticas de carácter integral, que surgen

⁵⁰ García y otros, 2009, p. 25

⁵¹ OACDH, 2006, p. 2; García y otros, 2009, p. 25

⁵² Pérez, 2003, p. 6

⁵³ Decker y otros, 2005, p. 45; Pérez, 2003, p. 6

⁵⁴ Abramovich, 2006, p. 38

conforme a los estándares y principios de los derechos humanos, abordando de esta manera los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.⁵⁵

En términos generales se identifican algunos postulados que se encuentran incorporados en este elemento de reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos, estos son:

- Marco normativo claro conformado por los postulados del sistema internacional de los derechos humanos, que guían y orientan las diferentes fases de las políticas públicas.
- Los instrumentos de derechos humanos ratificados por cada Estado, vinculan a todos los poderes y órganos que conforman el poder público y permiten a otros actores contribuir para el cumplimiento de las obligaciones que previene de esta normatividad.
- Este elemento busca dar mayor efectividad a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y en los sistemas jurídicos de cada Estado.
- El sistema internacional de los derechos humanos establece algunas pautas y criterios que permiten orientar las estrategias y políticas, permitiendo al Estado y los demás actores actuar con discrecionalidad y autodeterminación en la configuración y elección de las medidas de política pública destinadas a hacer efectivos los derechos humanos.
- Se tienen en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia que permiten generar una mayor comprensión de la normativa de los derechos humanos.

4.2. Igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad⁵⁶

Como lo ha manifestado en diferentes oportunidades la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – OACDH, la igualdad y no discriminación son principios

⁵⁵ Pérez, 2003, p. 6

⁵⁶ Elemento referenciado en: Kirkemann y Martin, 2007, p. 15; Balbín, 2008, p. 6; OACDH, 2004, p. 18; Martin y otros, 2008, p. 18; Jiménez, 2007, p. 35, entre otros.

gemelos que figuran entre los elementos fundamentales de la normativa internacional de los derechos humanos.⁵⁷ Ello se debe a que este marco normativo internacional presta especial atención a las personas y grupos humanos que son vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos.⁵⁸ El propósito del Enfoque de Derechos Humanos al incorporar este elemento en su conceptualización, se debe a la necesidad de analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas sociales y de esta manera corregir las prácticas discriminatorias.⁵⁹

El Enfoque de Derechos Humanos se centra de esta manera en la realización de los derechos humanos de los individuos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, excluidas, marginadas y en aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser vulnerados.⁶⁰ Prestar atención preferente a aquellas personas y grupos que sufren discriminación motivada en la raza, género, religión, etnia, orientación sexual, edad, origen nacional o familiar, lengua, color, opinión política o filosófica, o por su condición económica, física o mental, entre otras categorías,⁶¹ supone favorecer expresamente a través de las estrategias y políticas del desarrollo a quienes la padecen, atacando los factores generadores de los diferentes tipos de exclusión social, discriminación y desigualdad.⁶²

Se identifican en la actualidad múltiples formas que fomentan la discriminación y la desigualdad, entre las que se encuentran las generadas en las leyes, estrategias y políticas, que realizan algún tipo de clasificación entre personas de manera arbitraria. Este tipo de discriminación se puede observar en algunas ocasiones de manera evidente, pero también puede ser realizada de forma encubierta, generando así, prácticas

⁵⁷ OACDH, 2002, p. 7; 2004, p. 19; 2006a, p. 14

⁵⁸ OACDH, 2002, p. 7; Cunill, 2010, p. 3; El mencionado marco normativo internacional lo conforman instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, estos son citados en: OACDH, 2004, p. 19

⁵⁹ Martín y otros, 2008, p. 17; OACDH, 2006, p. 15; Parra, 2009, p. 84

⁶⁰ OACDH, 2006, p. 16; Cunill, 2010, p. 3

⁶¹ Artigas, 2002, p. 3; OACDH, 2004, p. 19; PNUD, 2010, p. 5

⁶² Los pobres asumen la mayor parte de las situaciones planteadas como es planteado por la OACDH, 2004, p. 19, pero se debe prestar atención a los "sectores medios" que aun no estando en los rangos de pobreza, experimentan sus efectos y por lo general no son acreedores a las compensaciones otorgadas a los calificados como pobres como lo afirma Cunill, 2010, p. 3

discriminatorias y efectos desfavorables en cuanto a la situación y derechos de las personas en estado de vulnerabilidad.⁶³

Por ello la inclusión de este elemento en el Enfoque de Derechos Humanos contribuye a lograr que los individuos y grupos vulnerables sean tratados sobre una base de igualdad y no discriminación,⁶⁴ y presupone la eliminación de leyes y categorías normativas que dan trato desigual a determinados individuos y grupos.⁶⁵

Otro tipo de prácticas discriminatorias es el que proviene de la desigualdad estructural, que no se fundamenta exclusivamente en la arbitrariedad o el prejuicio en un momento determinado, sino en la consecuencia de un diseño de la estructura social que coloca a grupos en una condición desventajosa por periodos prolongados de tiempo.⁶⁶ Ello implica la existencia de grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos humanos.⁶⁷ Por tanto, es deber del Estado mejorar la posición de estos grupos realizando acciones que reviertan los efectos de esta marginación histórica y evitar que esta situación se siga profundizando. Ello puede lograrse en la medida en que se adopten medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales.⁶⁸

En este elemento del Enfoque de Derechos Humanos se asume la normativa internacional de los derechos humanos que aporta conceptos claros que sirven de parámetros para definir, ejecutar y evaluar las estrategias y políticas que enfocan su atención a los individuos y grupos en condición de vulnerabilidad y exclusión social.⁶⁹ Con la adopción de este elemento, los estados no solamente tienen la obligación de no discriminar a través de sus leyes, estrategias y políticas, sino que también deben generar

⁶³ OACDH, 2004, p. 20; Para determinar si una norma al realizar una clasificación de personas cumple con las condiciones de "objetividad y razonabilidad" se recomienda aplicar el test de igualdad y realizar un juicio estricto a las "categorías sospechosas", para su profundización ver: Parra, 2009, p. 86 sentencia

⁶⁴ *Ibidem*, p. 20; La jurisprudencia y la doctrina internacional tiene cierto consenso acerca de que el deber de no discriminar, es una obligación de cumplimiento inmediato, no sujeta al principio de realización progresiva, ni a la disponibilidad de recursos presupuestarios. En: Abramovich, 2009, p. 35

⁶⁵ OACDH, 2006a, p. 14; 2002, p. 7

⁶⁶ Cunill, 2010, p. 3; Parra, 2009, p. 86

⁶⁷ Parra, 2009, p. 86

⁶⁸ *Ibidem*, p. 86

⁶⁹ OACDH, 2004, p. 18; Abramovich, 2006, p. 44

aquellas medidas necesarias para garantizar la inclusión social de estos individuos y grupos discriminados.⁷⁰

Así, el Estado y los demás actores que participan en la generación de estrategias y políticas, deben identificar el conjunto de aspectos normativos e institucionales que pueden estar causando o incrementando la vulnerabilidad de algunos sectores de la población. Por ello es necesario reconocer expresamente los factores que determinan la vulnerabilidad de los individuos y grupos, al igual que las restricciones que impone el medio social, económico y cultural.⁷¹ De esta manera, el Enfoque de Derechos Humanos conlleva la obligación de todas las instancias del Estado y de los demás actores obligados de diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el respeto, protección y garantía de los derechos en condiciones de igualdad.⁷²

De manera general se identifican algunos postulados que se encuentran incorporados en este elemento de igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad, estos son:

- Este elemento centra su atención en la realización de los derechos humanos de los individuos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, excluidas, marginadas y en aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser vulnerados.
- Plantea el análisis de las desigualdades sociales para la generación de políticas que contrarresten los factores generadores de los diferentes tipos de exclusión social, discriminación y desigualdad.
- Presta atención preferente a aquellas personas y grupos que sufren discriminación, lo que supone favorecer a través de las estrategias y políticas del desarrollo a quienes la padecen.
- Se identifican algunos aspectos que fomentan la discriminación y la desigualdad, entre los que se encuentran los de tipo normativo, institucional y estructural.

⁷⁰ Abramovich, 2006, p. 44; UNFPA, 2008, p. 7

⁷¹ Pérez, 2003, p. 6

⁷² Abramovich y Pautassi, 2009, p. III; Las estrategias de monitoreo y seguimiento pertenecen al elemento del Enfoque de Derechos Humanos denominado Rendición de Cuentas o *Accountability* que se desarrolla en líneas posteriores.

- El elemento busca que los estados no solamente cumplan con la obligación de no discriminar, sino que adicionalmente generen acciones para garantizar la inclusión social de estos individuos y grupos discriminados.

4.3. Empoderamiento⁷³

El empoderamiento como elemento del Enfoque de Derechos Humanos se fundamenta en la concepción en donde las personas y grupos, especialmente los más vulnerables, son sujetos de derechos. Ello se traduce en el otorgamiento de poder jurídico y social, capacidades y acceso a los recursos que les permitan exigir sus derechos y demandar determinadas obligaciones, prestaciones y comportamientos por parte del Estado y otros actores que intervienen en el proceso de las políticas públicas.⁷⁴

De esta manera los individuos y comunidades son reconocidos como sujetos activos caracterizados por su capacidad de incidir de forma innovadora en las estrategias y políticas relacionadas con pleno disfrute de sus derechos humanos, su calidad de vida y la disponibilidad y acceso efectivo a bienes y servicios.⁷⁵

El empoderamiento potencia la autonomía de las personas respecto de distintos ámbitos de su vida social, privada y familiar, fortalece las capacidades del individuo para la reivindicación y el ejercicio de los derechos. También busca que sectores marginados y excluidos participen plenamente en la vida pública desarrollando sus potencialidades y contribuyendo en la configuración, implementación y evaluación de las políticas públicas.⁷⁶

Este elemento del Enfoque de Derechos Humanos contribuye de este modo a generar un cambio en el lenguaje del desarrollo y en el de los Derechos Humanos, al entender que el punto de partida de las estrategias y políticas no es la existencia de personas o

⁷³ Elemento referenciado en: CCPDH, 2008, p. 42; Kirkemann y Martin, 2007, p. 15; OACDH, 2004, p. 14; Gherardi, 2009, p. 267; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 314, entre otros.

⁷⁴ OACDH, 2002, p. 6; 2004, p. 15; Artigas, 2002, pp. 2-3; Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004, p. 13; Abramovich, 2004, pp. 5, 10-11; 2006, pp. 36, 40; Pautassi, 2010, p. 2; Arcidiácono y otros, 2009, p. 138; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 305

⁷⁵ Pérez, 2003, p. 5; Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004, p. 13; PNUD, 2010 p. 5; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 310

⁷⁶ Ferrer, 2005, p. 71; Balbín, 2008, pp. 2,6; Parra, 2009, p. 85; Martin y otros, 2008, pp. 17-18; Este punto se vincula con la relación entre ciudadanía y derechos sociales, para profundizar en esta relación ver: Parra, 2009, p. 92

sectores con necesidades que deben ser asistidas de manera discrecional por parte de la administración o por cuestiones de caridad u obligación morales, por el contrario, el enfoque busca que el punto de partida sea el reconocimiento de individuos y grupos como sujetos de derechos. Esto implica el cumplimiento de obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles provenientes de la normativa internacional y nacional de los derechos humanos por parte de los demás actores – estatales o no estatales- hacia ellos.⁷⁷

El cambio de perspectiva en la generación, implementación y evaluación de las políticas públicas permite que se den pasos importantes hacia el pleno ejercicio de los derechos humanos, debido a que estas políticas incluyen a todas las personas, a pesar de su condición de vulnerabilidad, quienes son reconocidas como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública, cuyo objetivo fundamental es la realización de los derechos humanos.⁷⁸

El empoderamiento también implica que las personas abandonen su estado de sujetos pasivos en las decisiones sobre de política pública que se toman en su nombre,⁷⁹ ya que el Enfoque de Derechos Humanos las concibe como sujetos capaces de generar su propio desarrollo, decidir su destino y estructurar sus propias vidas.⁸⁰

Las características generales que se identifican en el empoderamiento, como elemento constitutivo del Enfoque de Derechos Humanos son las siguientes:

- Se parte del postulado en donde todas las personas y grupos son sujetos de derechos, capaces de incidir de forma innovadora en las estrategias y políticas relacionadas con pleno disfrute de sus derechos humanos.

⁷⁷ OACDH, 2002, p. 6; Pérez, 2003, p. 5; Abramovich, 2004, pp. 5, 10-11; 2006, pp. 36, 40; Ferrer, 2005, p. 71; Parra, 2009, p. 85; Martín y otros, 2008, pp. 17-18; PNUD, 2010 p. 5

⁷⁸ Pérez, 2003, p. 5

⁷⁹ Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004, p. 13

⁸⁰ Artigas, 2002, pp. 2-3; OACDH, 2004, p. 15; PNUD, 2010 p. 5

- Potencia la autonomía de las personas respecto de distintos ámbitos de su vida y fortalece las capacidades del individuo para la reivindicación y el ejercicio de los derechos.
- Genera un cambio en el lenguaje al entender que el punto de partida de las estrategias y políticas es el reconocimiento de individuos y grupos como sujetos de derechos.
- Todas las personas, aun las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, son reconocidas como interlocutoras válidas, capaces de aportar en la realización de los derechos humanos.
- El empoderamiento implica que las personas abandonen su estado de sujetos pasivos en las decisiones sobre de política pública y decidan efectivamente sobre los asuntos que los afectan.

4.4. Participación⁸¹

El Enfoque de Derechos Humanos asume la participación como un elemento que proviene de la normativa internacional de los derechos humanos. Su contenido establece que todas las personas y grupos humanos pueden participar de manera libre, activa e informada en la conducción de las actividades públicas.⁸² La participación se encuentra entrelazada con los principios democráticos, debido a que permite que los ciudadanos sean partícipes de las decisiones que los afectan, siendo quienes determinan de manera significativa la formulación, implementación y evaluación de las estrategias y políticas. Permite así mismo, exigir a los titulares de obligaciones el cumplimiento de sus responsabilidades.⁸³

Para el efectivo ejercicio de este derecho por parte de la comunidad se hacen necesarios procesos participativos y democráticos, que en la práctica se concretan con la existencia de mecanismos y disposiciones institucionales específicas en las diferentes etapas del

⁸¹ Elemento referenciado en: Kirkemann y Martin, 2007, p. 15; OACDH, 2004, p. 21, entre otros.

⁸² OACDH, 2002, p. 7; 2004, p. 21; PNUD, 2010, p. 5; Artigas, 2002, p. 3; Balbín, 2008, p. 6

⁸³ PNUD, 2010, p. 5; Cunill, 2010, p.4; OACDH, 2002, p. 7; 2004, p. 21

proceso de adopción de decisiones en las que se hacen partícipes las personas o grupos.⁸⁴

Pero es de reconocimiento general que para una efectiva participación de las personas en las decisiones que los afectan no basta con disponer de un sistema institucionalizado de elecciones libres y transparentes que forman parte del propio orden social de corte democrático. Se hace necesario adicionalmente contar con la posibilidad de ejercicio de otros derechos que hacen parte del proceso democrático, como los derechos de asociación, reunión, libertad sindical, libertad de expresión, a la información, a un nivel de vida razonable, entre otros.⁸⁵

Por tanto, para el pleno disfrute del derecho a participar se hacen necesarios dispositivos paralelos para realizar otros derechos humanos que también se encuentran vinculados con los principios democráticos al permitir que los individuos y grupos influyan en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones gubernamentales que afectan su vida en comunidad.⁸⁶ Dando de esta manera tanta importancia a los procesos participativos que posibilitan el logro de las metas de las estrategias y políticas, como a las metas en sí mismas.⁸⁷

Este elemento implica adicionalmente que las actuaciones del Estado se encuentren regidas por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública. Así, se hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.⁸⁸ Esto incide en la generación de procesos institucionalizados, democráticos y participativos en los diferentes niveles de gobierno que permiten tomar decisiones de manera compartida entre la ciudadanía y la administración.⁸⁹

⁸⁴ OACDH, 2002, p. 7; 2004, p. 21; 2006a, pp. 14-15; 2006, p. 17

⁸⁵ OACDH, 2002, p. 7; 2004, pp. 21-22; Abramovich, 2006, pp. 45-46

⁸⁶ OACDH, 2004, pp. 21-22; Abramovich, 2006, pp. 45-46

⁸⁷ OACDH, 2006a, pp. 14-15

⁸⁸ Parra, 2009, p. 91

⁸⁹ OACDH, 2006, p. 17

Se establece en el contenido de este elemento que los procesos participativos buscan consensos entre las personas que intervienen en la toma de decisiones y entre quienes tienen el deber de actuar al respecto. Esto permite que la actuación estatal esté en correspondencia con las necesidades de los individuos o grupos y con las situaciones identificadas como problemáticas identificadas por la sociedad y la administración.⁹⁰ En este sentido, el incremento de la participación está relacionada directamente con la reducción de procesos y proyectos que al no incorporar la participación ciudadana llevan a resultados lamentables, o que incorporándola se llega a escasos o nulos rendimientos.⁹¹

Se reconoce también que el acceso a la información de interés público que se encuentra bajo el control del Estado, permite la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. De esta manera, al permitir el ejercicio de ese control democrático, se fomenta a su vez una mayor participación de las personas en asuntos sociales.⁹²

La participación se configura de esta manera en un elemento fundamental dentro del Enfoque de Derechos Humanos debido a que permite identificar necesidades y prioridades que serán asumidas por las estrategias y políticas en los diferentes niveles de la administración, bien sea local, regional o nacional.⁹³ Adicionalmente permite que se tengan en cuenta las iniciativas, propuestas e innovaciones de la ciudadanía en las diferentes fases de dichas estrategias y políticas.

Se identifican de manera general algunos postulados que se encuentran incorporados en este elemento de participación, estos son:

- Todos los ciudadanos pueden participar en las decisiones que los afectan, siendo quienes determinan de manera significativa las diferentes etapas de las estrategias y políticas.

⁹⁰ OACDH, 2006, p. 17; Abramovich y Pautassi, 2009, p. IV; Entre las personas que intervienen se incluyen los decisores políticos, los funcionarios de diferentes rangos, preferiblemente aquellos que se encuentran en la alta dirección y que se encuentran facultados para tomar decisiones importantes.

⁹¹ OACDH, 2004, p. 21

⁹² Parra, 2009, p. 91

⁹³ Abramovich, 2006, p. 45; VeneKlasen y otros, 2004, p. 19; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 312

- Se requiere de mecanismos y disposiciones institucionales específicas en las diferentes etapas del proceso de adopción de decisiones en las que se hacen partícipes los ciudadanos.
- Requiere del ejercicio de otros derechos que hacen parte del proceso democrático.
- Se da tanta importancia a los procesos participativos que posibilitan el logro de las metas de las estrategias y políticas, como a las metas en si mismas.
- Este elemento implica que las actuaciones del Estado se encuentren regidas por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública.
- Los procesos participativos buscan consensos entre las personas que intervienen en la toma de decisiones y entre quienes tienen el deber de actuar al respecto.
- El acceso a la información de interés público permite la participación en la gestión gubernamental a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.
- Se identifican necesidades y prioridades que serán asumidas por los diferentes niveles de la administración, adicionalmente se identifican iniciativas, propuestas e innovaciones de la ciudadanía en las fases de las estrategias y políticas.

4.5. Rendición de cuentas⁹⁴

La rendición de cuentas o *accountability* como elemento del Enfoque de Derechos Humanos es entendido como uno de los mecanismos que permite a todos los involucrados en el proceso de definición de las estrategias y políticas, presentar a los ciudadanos las acciones y los contenidos específicos de política encaminados a generar impactos efectivos en la realización de derechos humanos.⁹⁵

De esta manera rendir cuentas puede considerarse como una obligación que se fundamenta en los compromisos asumidos en el derecho internacional de los derechos humanos, a cargo de todos los actores que tienen incidencia en la configuración de las políticas públicas. A su vez, se constituye como la oportunidad de presentar la gestión

⁹⁴ Elemento referenciado en: Balbín, 2008, p. 6; Kirkemann y Martin, 2007, p. 15; CCPDH, 2008, p. 42; Jiménez, 2007, p. 35; Gherardi, 2009, p. 267, entre otros.

⁹⁵ Pérez, 2003, p. 7

realizada a los ciudadanos y organizaciones involucradas en cumplimiento de los compromisos constitucionales del nivel interno.⁹⁶

Para su operatividad como característica intrínseca del Enfoque de Derechos Humanos, se hace necesario contar con organización institucional, dispositivos jurídicos y administrativos, entre otros, destinados a asegurar que la rendición de cuentas se encuentre incorporada en todas las fases de las políticas y estrategias. Ello debe ser establecido en concordancia con los mecanismos de rendición de cuentas determinados por las instancias y órganos autónomos, responsables en la definición de los parámetros más apropiados para cada política en particular, teniendo en cuenta que dichos mecanismos deben ser por lo menos accesibles, transparentes, idóneos y eficaces.⁹⁷

La rendición de cuentas como elemento del Enfoque de Derechos Humanos se fundamenta a partir del reconocimiento de una relación directa entre el reconocimiento de los derechos y la obligación correlativa de su garantía. En el momento de la identificación de los titulares de derechos, también se determinan los sujetos que deben asumir las obligaciones. Estas obligaciones se clasifican en dos grupos, las positivas que se encuentra enfocadas a generar el respeto, protección y generación de acciones para la efectividad de los derechos humanos; y las obligaciones negativas entendidas como aquellas que se direccionan hacia la abstención de violaciones a dichos derechos.⁹⁸

Ahora bien, una de las características de la rendición de cuentas y lo que le imprime la real fuerza al Enfoque de Derechos Humanos se fundamenta en que el principio de la exigibilidad de los derechos se encuentra al servicio de la ciudadanía ya sea directa o indirectamente. Ello implica que la rendición de cuentas se rinda a la ciudadanía como tradicionalmente se realiza, pero también se incluye la exigencia expresa por parte de la

⁹⁶ Martín y otros, 2008, p. 18; Parra, 2009, p. 85 ; Dentro de las organizaciones involucradas encontramos las instituciones gubernamentales, de la sociedad civil, de la cooperación internacional entre otras, para ampliación, ver Pérez, 2003, p. 7

⁹⁷ OACDH, 2004, pp. 17-18; 2006a, p. 15; Cunill, 2010, p. 4; Se debe tener presente que la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar políticas públicas y exigir que estas respeten derechos depende no solo de sus características institucionales, sino también de su apropiación por las organizaciones sociales y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos. En: Abramovich, 2006, p. 47

⁹⁸ Abramovich, 2006, p. 41; 2009, p. 1; Artigas, 2002, p. 2

misma ciudadanía. Así, la exigencia de la rendición de cuentas y de los derechos en general, aparece como eje clave del Enfoque.⁹⁹

En este sentido, este elemento del Enfoque de Derechos Humanos, parte del postulado que establece que para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo o reconocerlo en términos formales y en la provisión de los respectivos servicios o prestaciones con la oportunidad y calidad requeridas. Es necesario adicionalmente que existan reales obligaciones de rendición de cuentas a cargo de los responsables de su concreción ante la ciudadanía, y la exigibilidad expresa por parte de los propios titulares de derechos.¹⁰⁰

En cuanto a los mecanismos para hacer exigibles los derechos, no se hace referencia solamente a los recursos judiciales propios de los sistemas de administración de justicia aun cuando estos sean de gran relevancia. En ello las normas internacionales sobre los derechos humanos establecen otros instrumentos, como los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política, las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales como las defensorías del pueblo u oficinas de protección de consumidores. También se incluyen los sistemas de protección de derechos que funcionan a nivel internacional, como el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos y los comités y relatorías temáticas de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros.¹⁰¹

Como puede observarse, estos mecanismos no solamente están enfocados a la confrontación con el Estado y sus instituciones en escenarios judiciales. Si bien existe una obligación jurídicamente vinculante de establecer mecanismos para hacer exigibles

⁹⁹ Cunill, 2010, p. 3-4

¹⁰⁰ Cunill, 2010, p. 3-4

¹⁰¹ Abramovich, 2006, p. 47; Se reconocen cuatro categorías de mecanismos de responsabilidad: *judicial* como el examen en estrados judiciales de los actos y omisiones del poder ejecutivo; *cuasijudicial* tales como los defensores del pueblo y los órganos internacionales de tratados de derechos humanos; *administrativa*, es decir, la preparación, publicación y examen público de las evaluaciones del impacto de las políticas y programas en los derechos humanos, y la *política*, es decir, por medio de procesos parlamentarios. En: OACDH, 2004, pp. 17-18

los derechos, éstos no implican forzosamente que sean judiciales. Por el contrario lo que permite esta variedad de mecanismos es que los titulares de deberes y obligaciones puedan cumplir con sus objetivos gracias al dialogo con los propios titulares de derechos, que pueden contribuir a que las políticas y estrategias realmente contengan el Enfoque de Derechos Humanos. De esta manera el dialogo puede ser más constructivo y de mayor alcance que el que surge de la confrontación.¹⁰²

El Estado por tanto, no solo tiene la obligación de no impedir el acceso a esos mecanismos de rendición de cuentas, sino que además debe organizar el aparato institucional de modo que toda la ciudadanía pueda acceder a esos mecanismos. Para ello se deben eliminar los obstáculos sociales o económicos que impidan o limiten el acceso a la justicia y a los demás instrumentos, brindando en ciertos casos asesoramiento o estableciendo sistemas que eximan de gastos.¹⁰³

Otro de los rasgos importantes de la rendición de cuentas en el Enfoque de Derechos Humanos se relaciona con el elemento de *participación* que se presentó en el apartado anterior. Como se referenció en su momento, se da importancia a la participación de los titulares de derechos durante las diferentes etapas de las políticas, pero también se les debe involucrar en la presentación de los resultados, logros e impactos de las mismas.

Este es un planteamiento clave y distintivo que ofrece el elemento de rendición de cuentas al Enfoque de Derechos Humanos, debido a que se entiende que las diferentes etapas de las políticas son dinámicas y por tanto son indispensables los mecanismos de *accountability* para hacer exigibles los derechos si se buscan buenos resultados en cada una de ellas. Así, la comprensión y el control de las fases de las políticas es tan importante como la medición de los resultados finales y de su impacto social.¹⁰⁴

¹⁰² Kirkemann y Martin, 2007, pp. 12-13; Gherardi, 2009, pp. 272-273. ; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 329. El Dialogo entre actores sociales y políticos puede traducirse en lograr traducir los acuerdos en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas, Planteamiento presentado en: Arcidiácono y otros, 2009, p. 93

¹⁰³ Abramovich, 2006, p. 47

¹⁰⁴ Decker y otros, 2005, p. 45; Abramovich, 2006, p. 41

En cuanto a la operativización de este elemento del Enfoque, se deben identificar en un primer momento las brechas de capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes, y las brechas de capacidades de los titulares de derechos, especialmente los más desfavorecidos y discriminados, para exigir sus derechos de manera eficaz.¹⁰⁵ Por ello la indagación sobre la existencia de mecanismos idóneos, transparentes y eficaces de responsabilidad tanto judiciales como de otro tipo y su accesibilidad por parte de los titulares de derechos es fundamental.¹⁰⁶

A su vez, este elemento busca la reconfiguración de los criterios con los que se evalúa la acción del Estado y de las organizaciones que participan en las diferentes fases de la política. Esto significa el tránsito de un esquema de rendición de cuentas sustentado en un principio exclusivo de eficiencia económica, entendido en términos de logros en materia de gestión, a un esquema en el que el impacto de la política pública se evalúa conforme a la participación y dialogo con los titulares de derechos y con su aporte real en la realización de los derechos humanos.¹⁰⁷

Los postulados que aporta el elemento rendición de cuentas al Enfoque de Derechos Humanos que sin lugar a dudas influyen en las diferentes fases de las políticas públicas se presentan a continuación:

- La rendición de cuentas presenta a todos los involucrados en el proceso de definición de las políticas, las acciones que impactaran efectivamente en la realización de derechos humanos.
- Está a cargo de todos los actores que tienen incidencia en la configuración de las políticas públicas.
- Es una oportunidad de presentar la gestión realizada a los ciudadanos en cumplimiento de los compromisos normativos en derechos humanos.
- Se necesita de dispositivos y mecanismos destinados a asegurar que la rendición de cuentas se encuentre incorporada en todas fases de las políticas y estrategias.

¹⁰⁵ PNUD, 2010, p. 5

¹⁰⁶ OACDH, 2004, p. 18

¹⁰⁷ Pérez, 2003, pp. 6-7

- Se fundamenta a partir del reconocimiento de una relación directa entre el reconocimiento de los derechos y la obligación correlativa de su garantía.
- El principio de la exigibilidad de los derechos se encuentra al servicio de la ciudadanía ello permite la exigencia expresa por parte de la misma ciudadanía.
- Parte del postulado que establece que para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo o reconocerlo, adicionalmente debe existir la rendición de cuentas a cargo de los responsables de su concreción.
- Existen diversos mecanismos para hacer exigibles los derechos que se fundamenten en la normativa internacional de los derechos humanos.
- La rendición de cuentas busca el dialogo constructivo y de mayor alcance que el que surge de la confrontación.
- El Estado tiene la obligación de no impedir el acceso a esos mecanismos de rendición de cuentas y debe establecer medidas que promuevan dicho acceso.
- Los titulares de derechos además de participar en las diferentes etapas de las políticas, se les debe involucrar en la presentación de los resultados, logros e impactos de las mismas.
- Se deben identificar las brechas de capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes, y las brechas de capacidades de los titulares de derechos, para exigir sus derechos de manera eficaz.
- El esquema de rendición de cuentas se sustenta en la identificación de la evaluación de la política pública conforme a la participación y dialogo con los titulares de derechos y con su aporte real en la realización de los derechos humanos.

4.6. Reconocimiento de Obligaciones por parte de Otros Actores¹⁰⁸

Aunque este elemento del Enfoque de Derechos Humanos no se reconoce explícitamente en la literatura especializada, debido a que se entiende incorporado en los demás elementos ya estudiados. Es indudable la importancia que a nivel internacional ha cobrado el surgimiento y reconocimiento de otros actores que se vinculan a la realización de los derechos humanos.

¹⁰⁸ Elemento referenciado en: CCPDH, 2008, p. 43, entre otros

Se identifica que el Estado sigue siendo el primer titular de obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La gestión estatal se enfoca por tanto, en estrategias que permitan generar y hacer efectivo un entorno normativo apropiado para las actividades y responsabilidades del sector público y privado en cuanto a los derechos humanos. De esta manera, en la configuración normativa en el orden nacional y las políticas se deben detallar cómo se cumplirán las obligaciones del Estado y de los otros agentes no estatales en materia de derechos humanos en los diferentes niveles de gobierno, es decir, la manera en que los individuos, las empresas, las entidades públicas, las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de la sociedad comparten responsabilidades en materia de derechos humanos.¹⁰⁹

Este elemento del Enfoque pasa de entender las obligaciones en materia de derechos humanos como exclusiva de los estados a establecer la responsabilidad compartida con otros actores no estatales. Si bien el Estado es el primer responsable de velar por el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos de la población que se halla bajo su jurisdicción, otros agentes no estatales como las empresas y las agencias de cooperación, están igualmente obligados a contribuir al disfrute de los derechos humanos.¹¹⁰

De allí el papel central de las obligaciones asumidas por los estados en el derecho internacional de los derechos humanos y la proyección de las mismas en el cumplimiento de los compromisos constitucionales a nivel interno.¹¹¹ Así, el reconocimiento de derechos en las constituciones y en los tratados internacionales está destinado a imponer obligaciones a los poderes públicos, a los órganos autónomos e independientes del Estado y progresivamente se reconoce a otros agentes no estatales que intervienen decisivamente en las diferentes fases de las políticas públicas.

¹⁰⁹ OACDH, 2006, p. 4

¹¹⁰ OACDH, 2006a, p. 15; 2004, pp. 16-17; PNUD, 2010, p. 5;

¹¹¹ Martin y otros, 2008, p. 18

De esta manera, como se referenció en el primer elemento estudiado relacionado con el reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos, dicho marco contribuye a definir las obligaciones de los estados frente a los derechos, tanto económicos y sociales como civiles y políticos.¹¹² Pero así mismo, determina los lineamientos de referencia para otros actores no estatales, sin imponerles acciones concretas que deben realizar, sino tipos de obligaciones que si bien fijan una orientación, un camino que debe transitarse, dejan a los sujetos obligados, un campo muy grande de discreción, para elegir las medidas específicas a partir de las cuales contribuirán a realizar esos derechos.¹¹³

Sobre el particular, se deben referenciar los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, conocidos a nivel internacional como los “*Principios John Ruggie*”, en reconocimiento al mérito de su autor. Según el informe, la aportación normativa de los principios rectores no radica en la creación de nuevas obligaciones de derecho internacional, sino en precisar las implicaciones de las normas y métodos actuales para los Estados y las empresas. Estos principios son considerados como el referente más importante respecto a obligaciones en materia de derechos humanos frente a multinacionales y actores no estatales.¹¹⁴

Se entiende que con el reconocimiento de obligaciones por parte de otros actores una política pública adopta una visión más amplia y holística del entorno, teniendo en cuenta la familia, la comunidad y la sociedad en general. Tiene presente a su vez, el marco social, político y legal que determina la relación entre las instituciones obligadas y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes. Facilita así mismo una respuesta integrada a problemas identificados en sus diferentes dimensiones.¹¹⁵ Ello debido a la participación en las diferentes etapas de la política de otros actores que brindan mayores elementos para definir las problemáticas y las formas alternativas e innovadoras de afrontarlas.

¹¹² Abramovich, 2004, pp. 4-5

¹¹³ *Ibidem*, p. 13; Abramovich y Pautassi, 2009a, p. 316

¹¹⁴ Para ampliar información, consultar el informe de John Ruggie, representante especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.

¹¹⁵ OACDH, 2006, pp. 16-17

Los fundamentos que aporta el elemento *reconocimiento de obligaciones por parte de otros actores* al Enfoque de Derechos Humanos se presentan a continuación:

- Reconoce la importancia que a nivel internacional ha cobrado el surgimiento y reconocimiento de otros actores que se vinculan a la realización de los derechos humanos.
- La gestión pública debe generar estrategias que permitan hacer efectivos los derechos humanos por los agentes estatales y no estatales.
- Se identifica a los individuos, las empresas, las entidades públicas, las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de la sociedad como responsables en materia de derechos humanos.
- El reconocimiento de la normativa internacional y nacional de los derechos humanos permite el reconocimiento progresivo de obligaciones de otros agentes no estatales que intervienen en las políticas públicas.
- Los actores no estatales cuentan con orientaciones y lineamientos que provienen de los instrumentos en derechos humanos, permitiendo un amplio campo de acción para establecer las medidas a partir de las cuales contribuirán a realizarlos.
- Con el reconocimiento de obligaciones por parte de otros actores una política pública incorpora una respuesta integrada a problemas identificados, ya que estos actores aportan elementos en la definición de las problemáticas y en la forma de afrontarlas.

Cada uno de los elementos que configuran el Enfoque de Derechos Humanos presenta unos componentes propios que hacen que cada elemento aporte en la realización de los derechos humanos. Sin embargo, en la articulación entre todos los elementos es en donde el Enfoque logra su consolidación conceptual y la concreción e impacto a en términos de la gestión pública. Abordar cada elemento y profundizar en los componentes que lo integran es un aporte al desarrollo del campo de estudio.

Conclusiones del Capítulo

Al abordar los antecedentes del Enfoque de Derechos Humanos se identifica que los derechos humanos y la temática del desarrollo encuentran puntos comunes que

contribuyen a consolidar el campo de estudio. De esta manera el Enfoque encuentra sus diferentes elementos y se consolida su finalidad relacionada con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y hacia el goce efectivo de los mismos.

En cuanto a su desarrollo desde el punto de vista conceptual, es claro que es en los últimos años en donde ha cobrado mayor estudio como campo de pensamiento y ello debido a que ha sido paulatinamente aceptado por las agencias internacionales de desarrollo, por las agencias de la Organización de las Naciones Unidas y porque se ha comenzado a incluir en la configuración de políticas públicas y en las practicas del desarrollo.

Adicionalmente, como se plantea en el contenido del presente Capítulo, los elementos del Enfoque de Derechos Humanos generan lineamientos generales en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Dependerá entonces de cada servidor público, de las diferentes ramas del poder público y de los niveles de gobierno su implementación en términos que permitan el goce efectivo de los derechos.

Capítulo II.

Experiencias en la implementación del Enfoque de Derechos Humanos

El presente Capítulo presenta diferentes experiencias relacionadas con la implementación y concepción del Enfoque de Derechos Humanos. De esta manera se tienen perspectivas que se relacionan con la superación de la pobreza, la cooperación internacional para el desarrollo, en la configuración de políticas públicas, en la generación de presupuestos, entre otras perspectivas.

Cada una de las experiencias aporta en la construcción y en la forma de concebir el Enfoque de Derechos Humanos, adicionalmente, en cada caso se incorporan contenidos a los elementos del Enfoque que permite una ampliación desde su concepción teórica y práctica. Los aportes retroalimentan los contenidos identificados en el capítulo anterior y permiten tener una perspectiva pragmática del Enfoque.

1. Lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas – ONU

La Organización de las Naciones Unidas ha tenido en cuenta para el trabajo que realizan sus diferentes agencias, la existencia de un vasto conjunto de normas internacionales en

materia de derechos humanos.¹¹⁶ Aunque la generación de esta normativa internacional tiene gran importancia, su aplicación efectiva y la generación de nuevas iniciativas que permitan su materialización se hacen necesarias.¹¹⁷

En este sentido, en el programa de reforma de las Naciones Unidas de 1997, el Secretario General pidió a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos. Desde entonces, varios organismos han adoptado un enfoque basado en los derechos humanos en su labor de cooperación para el desarrollo y han adquirido experiencia en su puesta en práctica, pero cada uno con su propia interpretación y de la forma en que debe hacerse operativo dicho enfoque.¹¹⁸

Sin embargo, la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas en los niveles mundial y regional, permitió un entendimiento compartido de este enfoque. Se genera entonces un entendimiento común basándose en aquellos aspectos del enfoque basado en los derechos humanos que son comunes en la política y la práctica de los organismos de las Naciones Unidas.¹¹⁹

Elementos del Enfoque en la Declaración de Entendimiento Común

En el seminario interinstitucional sobre la aplicación de enfoques basados en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, celebrado en el 2003, se genera la declaración de entendimiento común denominada “*El enfoque basado en los Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas*”. Los tres lineamientos de entendimiento común se presentan a continuación junto con la descripción general de su contenido.

¹¹⁶ Conjunto de normas que ha establecido la propia Asamblea General, órganos de Naciones Unidas y organismos especializados, dando primacía a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dentro de ese conjunto de normas. ONU, 1986, p. 189.

¹¹⁷ ONU, 1986, p. 189

¹¹⁸ OACDH, 2006, p. 35

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 35

a. Realización de Derechos Humanos

Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales en la materia. En un enfoque de la programación y la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, el objetivo de todas las actividades es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos.¹²⁰

b. La normatividad en derechos humanos como orientadora de la programación

Las normas de derechos humanos contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. Se establece que los principios de derechos humanos orientan la programación en todas sus fases, es decir, en el diseño que incluye la determinación de metas, objetivos y estrategias; ejecución que corresponde a la fase operativa; el seguimiento permanente y la evaluación y el análisis de resultados e impacto.¹²¹

Entre esos principios de derechos humanos que desarrolla la declaración de entendimiento común figuran los siguientes: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; no discriminación e igualdad; participación e inclusión; rendición de cuentas e imperio de la ley.

c. Contribución en la mejora de capacidades

¹²⁰ OACDH, 2006, p. 36; UNICEF, 2004, p. 91

¹²¹ *Ibidem*, p. 36; p. 91

La cooperación para el desarrollo debe contribuir a la mejora de las capacidades de los “titulares de deberes” para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar éstos. En un enfoque basado en los derechos humanos, son los derechos en sí mismos los que determinan la relación entre individuos y grupos -los titulares de derechos- y los agentes del estado y de otros agentes no estatales con las correspondientes obligaciones -los titulares de deberes-. De esta manera se trabaja por el fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos, y de los titulares de deberes para atender sus obligaciones.¹²²

Adicional a los tres elementos referenciados, se reconoce que el enfoque basado en los derechos humanos exige utilizar buenas prácticas de programación, pero se aclara que la aplicación de dichas prácticas no constituye en sí mismas un enfoque basado en los derechos humanos.¹²³ Para la configuración de estas buenas prácticas se deben tener en cuenta los siguientes planteamientos:

- La programación debe partir de un análisis con el fin de determinar las demandas en materia de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones en la materia de los titulares de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos.
- Los programas valoran la capacidad de los titulares de derechos para reclamar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones. De esta manera se elaboran estrategias para aumentar esas capacidades.
- Los programas vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos, orientándose por las normas y los principios de derechos humanos.
- La programación está informada por las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Además hay otros elementos de las buenas prácticas de programación que contribuyen a la concreción de los elementos del enfoque basado en los derechos humanos como el reconocimiento de la población como agente activo en su propio desarrollo y no como un

¹²² *Ibidem*, p. 37; p. 92

¹²³ *Ibidem*, p. 37; p. 93

receptor pasivo de bienes y servicios; la participación es tanto un medio como un fin; las estrategias potencian la capacidad de acción; el análisis incluye a todos los interesados directos; los programas se centran en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos; el proceso de desarrollo es asumido por el nivel local; los programas tienen por objeto reducir la disparidad; se utiliza el análisis de situaciones para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas; en la programación son importantes los objetivos y las metas mensurables; se establecen y sostienen alianzas estratégicas; los programas apoyan la rendición de cuentas a todos los interesados directos.¹²⁴

Elementos del Enfoque en la Declaración del Milenio

Adicional a los postulados anteriores, se debe resaltar que en la Declaración del Milenio del año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas considera que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, entre los que se encuentran la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. Para plasmar en acciones estos valores comunes, se formularon una serie de objetivos clave a los que se atribuyen especial importancia, solamente se mencionan algunos de ellos que se relacionan con los elementos que definen el enfoque de Derechos Humanos, estos son:¹²⁵

Derechos humanos, democracia y buen gobierno, en donde no se escatimará esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.¹²⁶

¹²⁴ OACDH, 2006, p. 37; UNICEF, 2004, p. 93

¹²⁵ OACDH, 2000, p. 3

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 7

Protección de las personas vulnerables, que se refiere a que se busca lograr que los niños y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria reciban toda la asistencia y la protección que necesiten para reanudar cuanto antes una vida normal.¹²⁷

En este sentido, el desarrollo de los diferentes elementos del Enfoque de Derechos Humanos contribuye de manera progresiva a la concreción de los diferentes postulados internacionales que han surgido en la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

1.1. Lineamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en desarrollo del programa Conjunto Integración de Ecosistemas y Adaptación al cambio climático en el macizo colombiano, en el año 2010 establece un análisis de derechos en donde se afirma que hablar de un Enfoque de Derechos en las políticas, programas y proyectos de desarrollo, supone reconocer y dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y en tal calidad, sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización.¹²⁸

En este sentido, señala los principios del Enfoque de Derechos Humanos teniendo en cuenta los postulados de las Naciones Unidas en la Declaración de entendimiento común del año 2003 que se referenció en líneas anteriores. Se presentan entonces los elementos del Enfoque postulados en líneas generales en la declaración de entendimiento común, pero que con el curso de los años se concretan de la forma en que se presentan a continuación.

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 8

¹²⁸ PNUD, 2010, p. 4

Elementos del Enfoque de Derechos Humanos para el PNUD

- *Articulación con los estándares de Derechos Humanos*, el enfoque de derechos define los objetivos del desarrollo en términos de realización de los Derechos Humanos, contenidos en acuerdos internacionales, y estructura el trabajo de desarrollo en torno a los principios de inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todo el conjunto amplio de derechos humanos.¹²⁹
- *Igualdad, no discriminación y atención a grupos en mayor situación de vulnerabilidad*, el principio de igualdad de resultados demanda prestar atención preferente a aquellas personas y grupos que sufren discriminación.¹³⁰
- *Rendición de cuentas*, la operativización de este principio implica identificar las brechas de capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes, y las brechas de capacidades de los titulares de derechos, especialmente los más desfavorecidos y discriminados, para exigir sus derechos de manera eficaz. Aunque el Estado es el principal titular de obligaciones, cada vez en mayor medida se empiezan a considerar las responsabilidades de otros actores no estatales cuyas acciones tienen un impacto sobre los derechos de las personas: empresas y agencias de cooperación y desarrollo entre ellos.¹³¹
- *Participación*, todas las personas y grupos sociales tienen derecho a una participación activa, libre y significativa en el desarrollo. La participación es el correlato de la rendición de cuentas. El enfoque de derechos concibe la participación como un fin en sí mismo, y como un medio para exigir a los titulares de obligaciones el cumplimiento de sus responsabilidades.¹³²

¹²⁹ *Ibidem*, p. 5

¹³⁰ *Ibidem*

¹³¹ *Ibidem*

¹³² PNUD, 2010, p. 5

- *Empoderamiento*, el enfoque de derechos concibe a las personas como sujetos de su propio desarrollo, más que como beneficiarias pasivas de las intervenciones de desarrollo. Desde este enfoque se busca dar a las personas, especialmente a las más desfavorecidas, el poder, capacidades y acceso a los recursos que les permitan exigir sus derechos y tener control sobre sus propias vidas.¹³³

1.2. Lineamientos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – OACDH

Para la presentación de los elementos del Enfoque de Derechos Humanos asumidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se deben tener en cuenta dos líneas de trabajo de la agencia. La primera relacionada con el Enfoque de Derechos Humanos y la reducción de la pobreza, la segunda referida a las relaciones entre el Enfoque y la cooperación para el desarrollo. Aunque con postulados en común, se tratarán de manera separada para mayor entendimiento de los elementos del enfoque de Derechos Humanos para cada una de las líneas de trabajo.

1.2.1. El enfoque de Derechos Humanos y la Reducción de la pobreza

El Enfoque de Derechos Humanos en las estrategias para la reducción de la pobreza se comienza a estructurar para la OACDH desde el año 2002, aun antes de la generación de la Declaración de entendimiento común de las agencias de Naciones Unidas debido a la generación de directrices direccionadas a que el enfoque se incorporara a las estrategias de reducción de la pobreza.

En estas directrices plantean en términos generales que la negación de los derechos humanos repercute sobre la pobreza y que a su vez, no se puede desterrar la pobreza sin que se respeten los derechos humanos.¹³⁴ Adicionalmente se busca que las directrices permitan reforzar la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya

¹³³ *Ibíd*em

¹³⁴ OACDH, 2002, p. 3

que ilustra claramente la forma en que el respeto de los derechos humanos puede contribuir a alcanzar cada uno de los ocho objetivos de desarrollo.¹³⁵

Se reconoce explícitamente que la finalidad de las directrices es la de ayudar a los países, a las agencias internacionales y a los actores de desarrollo para que las normas y principios de los derechos humanos se conviertan en políticas y estrategias que beneficien a la gente pobre. Considerando por tanto a las directrices como una herramienta práctica para poner en ejecución el Enfoque de Derechos Humanos orientados a reducir la pobreza a nivel de cada país.¹³⁶

Otro de los planteamientos que deben ser resaltados se relaciona con el reconocimiento de la autonomía de cada Estado para establecer las estrategias que se generan para la superación de la pobreza. Se reconoce al mismo tiempo que las estrategias pueden servir para que los estados incorporen los derechos humanos dentro de sus estrategias y para otros actores como son las organizaciones de la sociedad civil, las entidades nacionales para protección de los derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales, los cuales han asumido el compromiso de erradicar la pobreza.¹³⁷

Para el año 2004 la OACDH genera una publicación sobre el particular rescatando las directrices propuestas en el 2002 e incorporando los postulados de la Declaración de entendimiento común, de esta manera en el documento *los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, se plantea que el enfoque de Derechos Humanos para reducir la pobreza es cada vez más reconocido internacionalmente y se está aplicando gradualmente.¹³⁸ El punto central del documento es el de plantear que la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques del mismo proyecto que se refuerzan mutuamente.¹³⁹

¹³⁵ *Ibidem*

¹³⁶ *Ibidem*, p. 4

¹³⁷ OACDH, 2002, p. 6

¹³⁸ OACDH, 2004, p. iii

¹³⁹ *Ibidem*, p. 3

La concreción de las directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza se realiza en el año 2006 en donde se adoptan formalmente por la OACDH y se establece que gracias al Enfoque de Derechos Humanos se subraya la naturaleza multidimensional de la pobreza, pues se describe ésta como una serie de privaciones que se relacionan y refuerzan mutuamente, y se ponen de relieve la estigmatización, la discriminación, la inseguridad y la exclusión social inherentes a la pobreza.

Las privaciones y la humillación que conlleva la pobreza tienen su origen en diversos factores, y la voluntad de asegurar el respeto de los derechos humanos se considera como un poderoso factor para combatir todas esas formas de privación.¹⁴⁰ Se presentan a continuación los elementos que se identifican por la OACDH enfocados hacia la reducción de la pobreza.¹⁴¹

Elementos del enfoque de Derechos Humanos para la reducción de la pobreza

- **Identificación de los pobres**

Esta directriz establece que toda estrategia de reducción de la pobreza debe comenzar por la identificación de los pobres. Labor que consta de dos etapas, la primera que implica la *determinación de las características de la pobreza*, debido a que la pobreza consiste en la no realización de los derechos humanos de una persona en relación con diversas posibilidades básicas.

Un conjunto común de posibilidades que se pueden considerar básicas en la mayoría de las sociedades son entre otras: la alimentación adecuada, la protección contra la morbilidad y la mortalidad prematura prevenibles, la vivienda adecuada, la educación

¹⁴⁰OACDH, 2006a, p. 12

¹⁴¹ Aunque se presentan ocho directrices por parte de la OACDH, la octava que se denomina “integración de determinadas normas de derechos humanos” no se toma en cuenta debido a que hace parte de un capítulo diferente al que pertenecen las que se presentan en el presente apartado.

básica, la seguridad personal, el acceso equitativo a la justicia, la posibilidad de vivir con dignidad, de ganarse la vida y de participar en la vida comunitaria. Aunque las postuladas pueden ser comunes y básicas en las sociedades, en cada Estado se recomienda averiguar, mediante un proceso participativo, qué otras posibilidades estima su población que son tan básicas como para que su no realización se considere pobreza.¹⁴²

La segunda etapa se relaciona con la *identificación de los grupos de población pobres*, consiste en identificar los grupos de población que no tienen un acceso adecuado a las posibilidades básicas referenciadas.¹⁴³ Cualquiera que sea el método utilizado para identificar a los pobres, el Enfoque de Derechos Humanos requiere que el proceso se rija por dos consideraciones especiales, en primer lugar, la labor no debe consistir simplemente en presentar una cifra, como la proporción de pobres en la población, sino en determinar quiénes son las personas pobres y en qué grado lo son.

De manera siguiente, hay que hacer todo lo posible para determinar quiénes se hallan especialmente desfavorecidos y marginados entre los pobres, así, cuando la limitación de recursos obligue a establecer un orden de prioridad, las personas pertenecientes a esos grupos deberán recibir una atención prioritaria. Esto es necesario en aras de la igualdad, que es un principio esencial del planteamiento basado en los Derechos Humanos.¹⁴⁴

- **Marco nacional e internacional de los derechos humanos**

Los documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza, aunque no sean instrumentos jurídicos, deben ser compatibles con los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos y estar basados en ellos, por dos razones, ello aumentará la eficacia de la estrategia; y porque de no ser así, la estrategia puede ser ilegal. Todos los actores deben basarse en los compromisos nacionales e internacionales del Estado como cimientos normativos al construir la estrategia.¹⁴⁵

¹⁴²OACDH, 2006a, p.17

¹⁴³Ibidem

¹⁴⁴Ibidem, p. 18

¹⁴⁵Ibidem

Al comenzar a preparar o a examinar una estrategia de reducción de la pobreza, el Estado debe reconocer expresamente la legislación nacional en materia de derechos humanos y su práctica en su jurisdicción; los tratados internacionales y regionales de derechos humanos que haya ratificado; otros instrumentos internacionales en la materia; los compromisos asumidos en las últimas conferencias mundiales en la medida en que incidan en los derechos; así como los compromisos asumidos en los programas y planes de acción nacionales en materia de derechos humanos.¹⁴⁶

Así, el Estado debe velar por que en las estrategias se mencionen expresamente sus compromisos en materia de derechos humanos; los encargados de formular y aplicar la estrategia reciban instrucción básica en materia de derechos humanos para que tengan un buen conocimiento de los compromisos estatales sobre el particular y sus consecuencias; se asigne a algunas personas la responsabilidad específica de asegurar que se tengan en cuenta los compromisos del Estado en materia de derechos humanos al formular y aplicar la estrategia; se ideen y se lleven a la práctica procedimientos para asegurarse de que se presta la debida atención a los compromisos del Estado en materia de derechos humanos al formular y al aplicar la estrategia de reducción de la pobreza.¹⁴⁷

- **Igualdad y no discriminación**

Los pobres son en general víctimas de discriminación por diversos motivos, que se relacionan con las circunstancias de su estado en cada sociedad. En la mayoría de los casos, la pobreza se ve agravada por alguna clase de discriminación. Por ello cuando el Estado es responsable de tal discriminación, tiene la obligación de prohibir todas las leyes y prácticas discriminatorias y de poner fin a ellas inmediatamente.¹⁴⁸

Si las actitudes discriminatorias tienen su origen en tradiciones populares, el Estado debe promulgar y aplicar leyes que prohíban cualquier discriminación por parte de agentes privados. En ambos casos, el Estado debe además adoptar medidas especiales para

¹⁴⁶Ibidem, p. 19

¹⁴⁷Ibidem, pp. 19-20

¹⁴⁸OACDH, 2006a, p. 21

proteger de manera eficaz a los grupos más vulnerables, más discriminados y socialmente más excluidos, entre ellos los pobres, contra la discriminación ejercida por las autoridades gubernamentales o por particulares.¹⁴⁹

La integración de los derechos humanos en la lucha contra la pobreza proporciona todos los instrumentos necesarios para determinar las raíces de la pobreza que residen en las prácticas discriminatorias y desarrollar estrategias adecuadas para su tratamiento.¹⁵⁰ Así como la discriminación puede originar pobreza, la pobreza también causa discriminación.

Los dos principios gemelos de igualdad y no discriminación presuponen que los Estados adopten medidas especiales para prohibir la discriminación contra los pobres y los protejan con igualdad y eficacia contra la discriminación. Puesto que los pobres se encuentran entre los grupos más desfavorecidos y marginados en todas las sociedades, hay que comenzar por atender sus necesidades especiales y su derecho a no ser discriminados, según las circunstancias concretas de cada sociedad.¹⁵¹

- **Establecimiento de metas, referencias y prioridades**

El reconocimiento de que el ejercicio de algunos derechos humanos deberá a veces ser progresivo durante un cierto período de tiempo, a causa de las limitaciones de recursos, tiene dos consecuencias para la determinación de las políticas. En primer lugar, permite incluir en la estrategia de observancia de los Derechos Humanos un factor tiempo, haciendo de la fijación de metas y referencias un elemento indispensable de la estrategia. En segundo lugar, permite establecer un orden de prioridad entre los distintos derechos y tener en cuenta su importancia relativa, ya que la escasez de recursos puede impedir que la estrategia persiga la realización de todos los derechos simultáneamente con la misma energía.¹⁵²

El reconocimiento del factor tiempo y la necesidad de tener en cuenta la importancia relativa y un orden de prioridad entre los distintos derechos son características comunes

¹⁴⁹Ibidem

¹⁵⁰Ibidem

¹⁵¹Ibidem, p. 22

¹⁵²Ibidem, p.25

a todos los métodos de determinación de políticas. Las condiciones relativas al factor tiempo tienen por objeto asegurar que el Estado no aplace o relaje los esfuerzos necesarios para la realización de los Derechos Humanos. Las condiciones sobre el equilibrio y el orden de prioridad entre los distintos derechos tienen por objeto asegurar que dicho equilibrio sea conforme con las normas que rigen los derechos humanos.¹⁵³

En los casos en que un derecho no pueda realizarse inmediatamente a causa de la limitación de recursos, el Estado deberá empezar sin demora a tomar medidas para asegurar la observancia de los derechos en cuestión con la mayor rapidez posible. El Enfoque presupone que el Estado tome disposiciones para satisfacer las condiciones que se indican a continuación.¹⁵⁴

- En primer lugar, el Estado debe reconocer que, cuando existe una voluntad firme de reducir la pobreza, es a veces posible progresar rápidamente hacia la observancia de numerosos derechos humanos aunque los recursos sean limitados. Así, será posible utilizar los recursos de manera más eficiente.¹⁵⁵
- En segundo lugar, en la medida en que el ejercicio de los derechos humanos dependa del aumento gradual de los recursos disponibles, el Estado deberá, como medida inmediata, preparar y llevar a la práctica un plan de acción dentro de unos plazos determinados. El plan debe indicar cuándo y cómo espera el Estado conseguir el disfrute efectivo de los derechos.¹⁵⁶
- En tercer lugar, como la realización de algunos derechos puede tardar un tiempo considerable, el plan deberá establecer metas de referencia previas al logro del objetivo final. Para la fijación de esas metas y referencias, el Estado debe determinar indicadores apropiados para poder seguir de cerca el ritmo de mejora y, si ésta es lenta, adoptar medidas correctivas.¹⁵⁷

¹⁵³Ibidem, p. 26

¹⁵⁴Ibidem

¹⁵⁵Ibidem

¹⁵⁶Ibidem

¹⁵⁷Ibidem

Las metas y referencias y los indicadores deben establecerse de manera participativa, de forma que sean reflejo de las preocupaciones y los intereses de todos los sectores de la sociedad. Al mismo tiempo, habrá que idear mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, de forma que el Estado se comprometa a velar por la plena realización de las metas y referencias acordadas. En cuanto a las concesiones y el establecimiento de un orden de prioridad, el enfoque basado en los Derechos Humanos no ofrece por sí mismo una fórmula fija para determinar cuáles son los derechos a los que hay que dar prioridad. El establecimiento de prioridades debe ser específico para cada contexto, ya que las circunstancias varían de un Estado a otro.¹⁵⁸

- **Participación**

La estrategia ha de ser asumida por todas las partes interesadas, incluidos los pobres. Sin embargo, esto sólo es posible cuando todas ellas, incluidos los pobres, participan de manera efectiva en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. La participación activa y con conocimiento de causa de los pobres no sólo es compatible con la integración de los derechos humanos en la estrategia, sino que dicha integración la requiere porque el marco normativo internacional de Derechos Humanos afirma el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.¹⁵⁹

Se distinguen cuatro etapas en la participación a saber:¹⁶⁰

- La *manifestación de preferencias* implica que para formular políticas, la población debe poder expresar sus preferencias, es decir, los objetivos que desea lograr.
- La etapa de *elección de la política* se refiere al momento en que se formulan las políticas y se toman decisiones sobre la asignación de recursos teniendo en cuenta las diversas opciones y prioridades.

¹⁵⁸Ibidem, p. 27

¹⁵⁹Ibidem, p. 31

¹⁶⁰Ibidem, pp. 31-32

- La *aplicación de las políticas* incumbe en primer lugar al brazo ejecutivo del Estado, también debe darse a los pobres la oportunidad de ejercer su derecho a participar en la etapa de aplicación.
- La *vigilancia y evaluación del éxito o el fracaso de las políticas*, de manera que se puedan pedir cuentas al Estado y a otros responsables con respecto a sus obligaciones.

No se trata únicamente de que los pobres participen en los procesos de adopción de decisiones sino que deben poder hacerlo de manera útil y efectiva. Para conseguirlo deben cumplirse dos series de condiciones. Se necesitan mecanismos concretos y disposiciones institucionales precisas que permitan a los pobres participar efectivamente en las distintas etapas de la adopción de decisiones y se requiere adicionalmente de la habilitación de los propios pobres para que su participación sea efectiva.¹⁶¹

Además, esa habilitación requiere una labor simultánea de promoción de varios otros derechos humanos. También debe permitirse que los pobres reciban ayuda de las organizaciones de la sociedad civil que los ayudan y están dispuestas a defender su causa. Para ello, el Estado debe crear el marco jurídico e institucional necesario en el que pueda prosperar una sociedad civil independiente.¹⁶²

- **Vigilancia y Rendición de Cuentas**

El objetivo de la vigilancia tiene dos aspectos, el primero el de ayudar a determinar, de manera continua, las esferas en que tal vez deban concentrarse las instancias responsables para que sus metas en materia de ejercicio de los derechos humanos se logren con la mayor rapidez y eficacia.¹⁶³

El segundo aspecto es el de permitir que los titulares de derechos exijan la rendición de cuentas de quienes no han cumplido sus obligaciones. El procedimiento de rendición es un mecanismo o dispositivo por el que los responsables deben responder de sus actos u

¹⁶¹Ibidem, p. 32

¹⁶²Ibidem, p. 33

¹⁶³Ibidem, p.35

omisiones en relación con sus obligaciones. El procedimiento de rendición de cuentas ofrece a los titulares de derechos la oportunidad de comprender de qué manera los responsables han cumplido, o han dejado de cumplir, sus obligaciones, y también ofrece a estos últimos la oportunidad de explicar su conducta.¹⁶⁴

En términos generales, existen cuatro tipos de mecanismos de rendición de cuentas: el judicial, es decir, el examen contencioso de los actos y omisiones ejecutivos; cuasi judicial, por ejemplo la institución del defensor oficial u *Ombudsman* y los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos; Administrativo, es decir, la preparación, la publicación y el examen de las evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos; y político, relacionado con los procesos parlamentarios.¹⁶⁵

En la mayoría de los casos, para lograr la participación activa y con conocimiento de causa de los pobres, los procedimientos existentes deberán ser reformados, o complementados con dispositivos de vigilancia y rendición de cuentas. En el contexto de la reducción de la pobreza, se alienta a todas las instancias responsables a que formulen, en estrecha colaboración con los pobres, mecanismos innovadores de vigilancia y rendición de cuentas que aseguren la participación activa y con conocimiento de causa de los pobres.¹⁶⁶

La forma y la combinación de los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas variarán según la entidad responsable. Sin embargo, todos los responsables deberán cerciorarse de que los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas sean accesibles, transparentes y eficaces. Si bien es cierto, el Estado es la principal instancia responsable en lo que respecta a los derechos humanos de las personas que viven en su jurisdicción, la comunidad internacional en su conjunto es responsable de ayudar a hacer efectivos los derechos humanos universales.¹⁶⁷

¹⁶⁴Ibidem

¹⁶⁵Ibidem

¹⁶⁶Ibidem, p. 36

¹⁶⁷Ibidem

Por ello, los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas deben ampliarse para incluir a agentes mundiales tales como la comunidad de donantes, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales internacionales y las empresas transnacionales, cuyas acciones repercuten en el goce de los Derechos Humanos en cualquier país.¹⁶⁸

- **Asistencia y cooperación internacionales**

Para reducir efectivamente la pobreza se requiere la adopción de medidas internacionales. El acceso a la ayuda, el alivio de la deuda, los mercados, las corrientes de capital sustanciales y asequibles, así como la estabilidad de la economía mundial, repercuten en las opciones que los Estados tienen ante sí cuando formulan y aplican su estrategia de reducción de la pobreza. La asistencia y la cooperación internacionales ayudan a crear un entorno que permite a los pobres de los países en desarrollo salir de la pobreza.¹⁶⁹

El Enfoque de Derechos Humanos para la reducción de la pobreza pone de relieve la responsabilidad común de todos los Estados de trabajar activamente para crear sistemas comerciales, de inversión y financieros multilaterales equitativos que contribuyan a la reducción y eliminación de la pobreza. Requiere que todos aquellos que se encuentren en condiciones de prestar asistencia se abstengan, como mínimo, de toda acción que dificulte aún más para los pobres el ejercicio de los derechos humanos, y que los Estados adopten medidas para eliminar los obstáculos que entorpecen el disfrute de los mismos.¹⁷⁰

Los países desarrollados no sólo deben formular una estrategia de reducción de la pobreza dentro de su jurisdicción, sino que también deben tener una estrategia para la reducción de la pobreza más allá de sus fronteras. De la misma manera, la estrategia de reducción de la pobreza de un país en desarrollo debe incluir un capítulo sobre las

¹⁶⁸Ibidem

¹⁶⁹Ibidem, p. 40

¹⁷⁰OACDH, 2006a, p. 40

medidas que adoptará en relación con los agentes en el ámbito mundial para ampliar su estrategia nacional de reducción de la pobreza.¹⁷¹

2. El enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo

Esta segunda línea de trabajo de la OACDH no dista de los lineamientos planteados para la superación de la pobreza, de hecho guardan armonía en su contenido. Se debe reconocer que el valor que adiciona al desarrollo el Enfoque de Derechos Humanos es planteado en dos sentidos, el primero, argumento intrínseco, que reconoce que el enfoque es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico. El segundo, argumento es instrumental, que reconoce que un Enfoque de Derechos Humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. En la práctica, la razón para aplicar el Enfoque suele ser una mezcla de ambos argumentos.¹⁷²

Importa señalar para la temática propia de la cooperación del desarrollo que el Enfoque se propone aprovechar y aprender de las enseñanzas extraídas de las buenas prácticas de desarrollo. Tanto los datos objetivos como la práctica demuestran la importancia decisiva que tienen para el desarrollo muchos resultados de derechos humanos.¹⁷³ A continuación se plantean los elementos que el Enfoque de Derechos Humanos relacionados con la cooperación para el desarrollo.

Realización de los derechos de las poblaciones excluidas, el Enfoque de Derechos Humanos se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos. Este elemento se basa en la premisa que establece que un país no puede avanzar de forma

¹⁷¹Ibidem

¹⁷²OACDH, 2006, p. 16

¹⁷³Ibidem

sostenida sin reconocer los principios de derechos humanos como principios básicos de gobernanza.¹⁷⁴

Un planteamiento holístico, un programa orientado por el Enfoque de Derechos Humanos adopta una visión holística del entorno, teniendo en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales. Tiene presente el marco social, político y legal que determina la relación entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes. Un Enfoque de Derechos Humanos suprime los sesgos y el trabajo individual de los diferentes sectores de la administración y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones.¹⁷⁵

Instrumentos internacionales, los resultados específicos, el nivel de prestación de servicios y la conducta se derivan de los instrumentos universales de derechos humanos, los convenios y otros objetivos, metas, normas o reglamentos internacionalmente acordados. El Enfoque de Derechos Humanos ayuda a los países a traducir esas metas y normas en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado.¹⁷⁶

Proceso participativo, las responsabilidades en el logro de resultados y metas se determinan mediante procesos participativos y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos son infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto. El Enfoque de Derechos Humanos pretende tanto ayudar en la formulación participativa del necesario marco político y legislativo como velar porque los procesos participativos y democráticos sean institucionalizados a nivel local y nacional.¹⁷⁷

Transparencia y rendición de cuentas, un Enfoque de Derechos Humanos ayuda a formular políticas, leyes, reglamentos y presupuestos que determinan claramente qué derechos humanos particulares hay que abordar y vela por que se disponga de las capacidades necesarias. El Enfoque contribuye a que todas las facetas de las políticas

¹⁷⁴Ibidem

¹⁷⁵OACDH, 2006, pp. 16-17

¹⁷⁶Ibidem, p. 17

¹⁷⁷Ibidem

sean más transparentes y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto.¹⁷⁸

Vigilancia, un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos apoya la vigilancia de los compromisos estatales con la ayuda de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.¹⁷⁹

Resultados Sostenidos, un Enfoque de Derechos Humanos lleva a mejores resultados y sostenidos en los esfuerzos de desarrollo y hace que las inversiones den mayores beneficios por los siguientes medios: aumentando la capacidad de los principales agentes para emprender el diálogo; cumplir sus propias responsabilidades y hacer que el Estado rinda cuentas; fortaleciendo la cohesión social mediante la búsqueda del consenso con procesos participativos y canalizando la asistencia a los excluidos y más marginados; codificando el consenso social y político sobre la rendición de cuentas en materia de resultados en políticas acordes con los convenios internacionales; desarrollando los derechos humanos en un marco normativo e institucional; determinando procesos democráticos, y fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones para cumplir sus obligaciones.¹⁸⁰

En términos generales el Enfoque de Derechos Humanos puede acelerar la consecución del objetivo de reducir la pobreza de varias maneras entre las que se encuentran la pronta adopción de una estrategia de reducción de la misma sustentada por los siguientes lineamientos: los derechos humanos; ampliando el ámbito de dicha estrategia con el fin de mitigar las estructuras de discriminación que generan y mantienen la pobreza; añadiendo legitimidad a la exigencia de asegurar una importante participación de los pobres en los procesos de adopción de decisiones o creando y fortaleciendo instituciones que permitan exigir responsabilidades por su actuación a los responsables de las diferentes fases de las políticas.

¹⁷⁸Ibidem

¹⁷⁹Ibidem

¹⁸⁰Ibidem, p. 18

En cuanto a los aportes que brinda en materia de cooperación del desarrollo también son considerables, sobre todo en la forma en que se establecen canales de comunicación con todos los agentes involucrados en las estrategias de desarrollo, debido a que ello genera dinámicas de participación y legitimidad de las decisiones que se adopten.

3. Lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – SIDH

En cuanto a los elementos del Enfoque de Derechos Humanos que se han generado desde el SIDH, se debe decir que no existe una posición definida sobre el particular que se desprenda de un documento de obligatorio cumplimiento para los estados integrantes del Sistema. Sin embargo, se identifican algunos debates jurídicos que se desarrollan en el ámbito interamericano que permiten señalar en términos generales algunas características del Enfoque en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza.¹⁸¹ Las características generales que se pueden extraer del SIDH son las siguientes:

- ***El empoderamiento de los sectores excluidos y de los ciudadanos para impulsar la exigencia de sus derechos***

La característica implica un cambio de lenguaje debido a que el punto de partida en las diferentes fases de las políticas no es la existencia de personas con necesidades a las que se debe asistir. Por el contrario, es basan en la consideración de personas como sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Esto implica entender como inherente a los derechos la existencia de mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y justiciabilidad, es decir, la comprensión de los derechos como derechos exigibles. Además, ello requiere la participación libre y activa, particularmente

¹⁸¹ El apartado se desarrolla teniendo en cuenta las características del enfoque de Derechos Humanos en el marco del SIDH planteadas en Abramovich, 2004a; Martín y otros, 2008; Parra, 2009. Para ampliación de aplicaciones prácticas consultar OEA-SEDI, 2011; Parra y Ely, 2013, entre otros.

de sectores marginados y excluidos, en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.¹⁸²

- ***La responsabilidad estatal como eje central en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza***

Rendir cuentas es una obligación para todos los actores que tienen incidencia en el desarrollo. De allí el papel central de las obligaciones asumidas en el derecho internacional de los derechos humanos y la proyección de las mismas en el cumplimiento de los compromisos constitucionales a nivel interno.¹⁸³ Los mecanismos de exigibilidad contribuyen a reforzar los espacios de fiscalización y control de las políticas, los servicios públicos y las acciones de los gobiernos, así como de los demás actores sociales involucrados en las estrategias de desarrollo.¹⁸⁴

- ***La pobreza es entendida como privación de libertades básicas y se asocia a la violación compleja de varios derechos***

La pobreza depende de factores económicos y sociopolíticos que incluyen la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad. Al respecto, algunos autores han resaltado que es posible analizar la pobreza como violación de los derechos humanos en sí misma. Así, la pobreza es entendida como privación de libertades básicas, la violación de derechos específicos y como consecuencia o agravante de la violación a los mismos, debido a que las situaciones de pobreza determinan la privación de algunas libertades básicas.¹⁸⁵

- ***Inclusión, igualdad y no discriminación con énfasis en los grupos de especial protección y en situación de vulnerabilidad e indefensión***

En este elemento se establece que no sólo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de acciones positivas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población que merecen especial

¹⁸² Abramovich, 2004a, p. 226; Martin y otros, 2008, pp. 17-18; Parra, 2009, p. 85

¹⁸³ Parra y Villanueva, 2008, p. 18; Parra, 2009, p. 85

¹⁸⁴ Abramovich, 2004a, pp. 244-245; El autor denomina este principio como el de *rendición de cuentas y responsabilidad y el derecho de acceso a la justicia*.

¹⁸⁵ Abramovich, 2004a, p. 226; Martin y otros, 2008, p. 18; Parra, 2009, pp. 85-86

protección y que se encuentran en situación de vulnerabilidad e indefensión, que tradicionalmente se han discriminado.¹⁸⁶

En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido como regla general que ciertas formas de diferencia o distinción en el trato resultan fuertemente sospechosas de ilegalidad y que el Estado tiene que brindar razones de mucho peso para su justificación. Siempre que la distinción obedezca a algunos de los factores o categorías sospechosas como la raza, el sexo, origen nacional entre otros, la norma o política que lo utiliza será observada bajo el *test* de igualdad y bajo un criterio de escrutinio intenso o estricto.¹⁸⁷

- ***Interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos y protagonismo del principio de dignidad humana***

En este elemento se parte del postulado señalado en el párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de derechos humanos en 1993, en donde se afirma que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Adicionalmente se señala que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.¹⁸⁸ En el SIDH el carácter de interdependencia que presentan los derechos humanos entre sí se ha visto reflejado en la jurisprudencia de la Corte IDH en diferentes casos.¹⁸⁹

- ***Garantía de derechos con pertinencia constitutiva e instrumental para las estrategias de desarrollo y la prevención de la pobreza***

¹⁸⁶ Abramovich, 2004a, p. 237; En el *test* de igualdad que analiza una norma, política o medida adoptada debe contener los siguientes elementos: i) es idónea para alcanzar un fin constitucional o convencionalmente aceptable; ii) si es necesaria, esto es, que no exista otro medio alternativo menos lesivo y; iii) si es proporcional en sentido estricto, lo cual exige ponderar entre aquello que se logra a través de la restricción y la afectación al derecho a la igualdad en el caso concreto: debe alcanzarse un mayor beneficio de derechos sin afectar excesivamente el derecho restringido, contenidos en Parra, 2009, p. 86

¹⁸⁷ Abramovich, 2004a, p. 237; En el *test* de igualdad que analiza una norma, política o medida adoptada debe contener los siguientes elementos: i) es idónea para alcanzar un fin constitucional o convencionalmente aceptable; ii) si es necesaria, esto es, que no exista otro medio alternativo menos lesivo y; iii) si es proporcional en sentido estricto, lo cual exige ponderar entre aquello que se logra a través de la restricción y la afectación al derecho a la igualdad en el caso concreto: debe alcanzarse un mayor beneficio de derechos sin afectar excesivamente el derecho restringido, contenidos en Parra, 2009, p. 86

¹⁸⁸ Martin y otros, 2008, p. 19; Parra, 2009, pp. 87-88

¹⁸⁹ Para estudio detallado de algunos de los casos consultar Parra, 2009, pp. 88-90

Son derechos con pertinencia constitutiva para las estrategias de desarrollo aquellos que se relacionan con capacidades básicas con las que deben contar todas las personas. En ese sentido, se destacan derechos tales como el derecho a la alimentación o el derecho a la salud. Por su parte, los derechos con pertinencia instrumental para prevenir la pobreza se relacionan con aquellos derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, participación política, acceso a la información o rendición de cuentas, entre otros, los cuáles permitir el control del ejercicio abusivo del poder.¹⁹⁰

- ***La participación para la identificación de necesidades y prioridades a nivel local***

El elemento referido a la participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. La participación se encuentra vinculada con el ejercicio de ciertos derechos civiles y políticos como el de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales.¹⁹¹

Por ello resulta importante analizar en qué medida ciertos sectores discriminados o excluidos socialmente en la región o en los estados, que suelen definirse como los beneficiarios de las acciones de promoción, padecen dificultades particulares para el ejercicio efectivo de algunos de estos derechos. Esto genera límites claros al éxito de los mecanismos formales de consulta y participación que se establecen habitualmente en las estrategias de desarrollo.¹⁹²

- ***El concepto de ciudadanía social y la exigibilidad de políticas sociales con enfoque de derechos***

El enfoque de Derechos Humanos debe complementarse con un concepto de ciudadanía social entendida como posesión de derechos de manera integral. Debido a que sólo puede sentirse como miembro pleno de una sociedad aquel que cuenta con sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La posesión de estos derechos sociales adquiere especial relevancia para el ejercicio de la

¹⁹⁰ Martin y otros, 2008, p. 19; Parra, 2009, p. 90

¹⁹¹ Abramovich, 2004a, p. 242

¹⁹² *Ibíd*em

ciudadanía, toda vez que permite una inclusión real de los excluidos y fortalece el camino hacia la superación de las desigualdades.¹⁹³

Por el contrario, una noción formal de ciudadanía, que no tenga en cuenta la realización de los derechos sociales, termina perpetuando las desigualdades. Así las cosas, para ser ciudadano y participar plenamente en la vida pública, exigiendo el cumplimiento de políticas públicas y servicios públicos a cargo del Estado y demás agentes que participan en su concreción, un sujeto necesita encontrarse en una posición socioeconómica que le permita el desarrollo de capacidades.¹⁹⁴

4. Experiencias en Colombia en la aplicación del Enfoque de Derechos Humanos

Se presentan a continuación dos experiencias en Colombia relacionadas con el Enfoque de Derechos Humanos, la primera de ellas es generada desde la Defensoría del Pueblo y la segunda por la UNICEF en el país. La primera de ellas se relaciona con un modelo de seguimiento y evaluación de políticas públicas. La segunda experiencia se genera a partir de políticas públicas enfocadas a la infancia y adolescencia.

4.1. La Defensoría del Pueblo y las políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos

La Defensoría del Pueblo de Colombia identificó algunos elementos que le permitirían diseñar y poner en marcha un modelo de evaluación y seguimiento de políticas públicas que tuviera en cuenta el efecto inmediato y futuro de dichas políticas en la realización de los derechos humanos. A continuación se presentan los elementos del Enfoque de Derechos Humanos que se identificaron por parte de dicha entidad del Estado.¹⁹⁵

- ***El reconocimiento de las personas como sujetos sociales de derechos***

¹⁹³ Martin y otros, 2008, p. 19; Parra, 2009, p. 92

¹⁹⁴ *Ibidem*

¹⁹⁵ Pérez, 2003, p. 5

Si lo que importa es la realización de los derechos humanos, el eje central de las políticas públicas debe ser el sujeto y las relaciones con su entorno económico, social y cultural.¹⁹⁶ Esta concepción potencia varios aspectos, entre ellos, se encuentra el reconocimiento de los sujetos sociales como aquellos capaces de velar por el cumplimiento de sus derechos y los de los demás. Adicionalmente, se reconoce que las políticas públicas centradas en el sujeto constituyen un reto fundamental, para lo cual se hace necesaria la sustitución de la visión de los seres humanos como simples beneficiarios de ayuda estatal, por una concepción capaz de reconocer e incorporar en la lógica de la acción pública el hecho de que las personas son agentes promotores de su propio desarrollo.¹⁹⁷

El reto de este elemento radica en trascender de los mecanismos tradicionales de interlocución entre un Estado abstracto y el ciudadano corriente, a un Estado que incluya a todas las personas, quienes son reconocidas como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública, cuyo objetivo fundamental es la realización de los derechos humanos.¹⁹⁸

- ***La universalidad, la indivisibilidad y la integralidad de los derechos***

Un modelo de evaluación y seguimiento de políticas públicas que valore el efecto de las mismas en la realización de los derechos humanos, supone el reto permanente de reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos. En la medida en que lo que importa es el desarrollo del ser humano como sujeto integral de derechos, pierde sentido la clasificación de derechos en generaciones, aun más si de dicha clasificación se deriva la primacía de unos derechos sobre otros.¹⁹⁹

Si bien se reconoce que en razón de situaciones concretas como la escasez de recursos las políticas públicas deben priorizar acciones y focalizar en sectores de población, esta priorización y focalización no puede entenderse como la supremacía de unos derechos

¹⁹⁶ *Ibíd*em

¹⁹⁷ *Ibíd*em

¹⁹⁸ *Ibíd*em

¹⁹⁹ *Ibíd*em, p. 6

sobre otros o la realización de los derechos de un grupo poblacional en desmedro de los de otro.²⁰⁰

Propender por una política pública con Enfoque de Derechos Humanos implica reconocer la necesidad de políticas de carácter integral, en el sentido de que aborde las diferentes dimensiones del sujeto. La integralidad rompe con el esquema de sectorialización de las políticas públicas que divide al sujeto en distintas esferas que no necesariamente convergen hacia la realización de sus derechos.²⁰¹

- ***El ajuste institucional del Estado para la realización de los derechos***

El diseño e implementación de políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos exige reorganizar las funciones del Estado en materia de diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas. La reforma del Estado debe fundarse por lo menos en dos frentes de acción: reconfigurar un nuevo Estado social de derecho y orientar los fundamentos e instrumentos de la política pública a la luz de los principios de los derechos humanos.²⁰²

La estructuración de un nuevo Estado social de derecho implica abordar tres cuestiones: la promulgación de leyes que eliminen toda forma de discriminación contra los sujetos más vulnerables de la sociedad; la realización del principio de igualdad ante la ley y; la definición de mecanismos eficientes de acceso a la justicia.²⁰³

La promulgación de leyes que eliminen toda forma de discriminación contra los sujetos más vulnerables de la sociedad, implica que el Estado debe identificar el conjunto de aspectos normativos y de implementación de las políticas públicas que puedan estar incrementando la vulnerabilidad de algunos sectores de la población. Se trata de trascender una noción de vulnerabilidad según la cual ésta parece entenderse como una condición intrínseca del sujeto. En contraposición a lo anterior, es necesario reconocer expresamente que lo que determina la vulnerabilidad de sectores de la población no es

²⁰⁰ Ibídem

²⁰¹ Ibídem

²⁰² Ibídem

²⁰³ Ibídem

su incapacidad para salir adelante y llevar el tipo de vida que elegirían, sino las restricciones que el medio social, económico y cultural impone para alcanzar ese nivel de vida y de realización de los derechos.²⁰⁴

La realización del principio de igualdad ante la ley y la definición de mecanismos eficientes de acceso a la justicia, lo que se requiere es la eliminación de los factores generadores de toda forma de desigualdad económica y social y el desarrollo e implementación de mecanismos de acceso a la justicia.²⁰⁵

- ***Rendición de cuentas***

En cuanto a la necesidad de reorientar los fundamentos e instrumentos de la política pública a la luz de los principios de los derechos humanos, la exigencia consiste en reconfigurar los criterios con los que se evalúa la acción del Estado. Esto significa el tránsito de un esquema de rendición de cuentas sustentado en un principio exclusivo de eficiencia económica, entendido en términos de logros en materia de gestión, a un esquema en el que el impacto de la política pública se evalúe a partir de su aporte real en la realización de los derechos humanos. Implica entonces, el compromiso del Estado en su conjunto, de la sociedad civil, la cooperación internacional y otros agentes, de centrar sus esfuerzos en políticas públicas cuyo impacto pueda ser evaluado por su efecto en la realización de los derechos humanos.²⁰⁶

4.2. La UNICEF en Colombia y la planeación con perspectiva de derechos

El oficial de proyectos de UNICEF en Colombia en el marco de los debates previos a la expedición de la ley de infancia y adolescencia parte en su planteamiento que la Constitución de 1991 introdujo el concepto de Estado social de derecho en Colombia, profundizó y consolidó en una concepción integral los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales para todos los colombianos. Creó las condiciones para que

²⁰⁴ *Ibidem*

²⁰⁵ *Ibidem*

²⁰⁶ Pérez, 2003, pp. 6-7

conjuntamente el Estado y la sociedad civil luchan mancomunadamente por la garantía universal del ejercicio de los derechos ciudadanos, creó las bases legales que permiten luchar contra las desigualdades, garantizar la igualdad de oportunidades y contribuir a la justicia social.²⁰⁷

En este sentido, afirma que las políticas sociales deben ir dirigidas a garantizar a los ciudadanos colombianos todas las opciones vitales necesarias para proteger el *estatus* de los individuos como miembros plenos de la comunidad. La más genuina finalidad de las políticas sociales debe ser la de ofrecer oportunidades auténticas para participar activamente en la vida de la sociedad.²⁰⁸

La esencia del planteamiento es el convencimiento de que el Enfoque de Derechos Humanos es un marco para orientar los programas y políticas públicas y sociales en favor de la niñez y la juventud, asumiendo una posición proactiva que supere la simple referencia a un consenso universal de carácter normativo. Así, el Enfoque de Derechos Humanos ha de entenderse no solamente como un marco ético y jurídico para fundamentar la reforma legislativa en infancia y adolescencia, debe adicionalmente nutrir los procesos de planeación, desarrollo y evaluación de las políticas y programas que se formulan en favor de la niñez y la juventud.²⁰⁹ De esta manera se presentan unos postulados concretos que se relacionan con los elementos propios del Enfoque, estos son:

- Se hace necesario modificar la legislación y las instituciones, pero el eje de estos cambios debe ser la creación de mecanismos efectivos para hacer exigibles los derechos.²¹⁰
- Formular e implementar planes locales, en donde se establezca qué se quiere lograr a nivel nacional y local en relación con los derechos. Formular objetivos medibles y

²⁰⁷ Ortiz, 2005, p. 1

²⁰⁸ *Ibidem*

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 2-3

²¹⁰ *Ibidem*, p. 4

verificables para un determinado período de tiempo. Elaborar y desarrollar planes concretos con objetivos concertados participativamente.²¹¹

- El municipio es la célula fundamental de la organización política y social del Estado y se constituye en el referente geográfico y administrativo más privilegiado para activar y evaluar los programas en beneficio de la infancia.²¹²
- La democracia supone la participación de los ciudadanos, lo más directa posible, no sólo en la selección de sus gobernantes, sino también en la elaboración, discusión, ejecución y evaluación de las políticas públicas.²¹³
- El municipio ha de ser el espacio privilegiado de concertación, debido a que el gobierno y comunidad se encuentran más cerca de las necesidades y, por lo tanto, del planteamiento de soluciones para los problemas de la niñez y la adolescencia.²¹⁴
- Trabajar con un Enfoque de Derechos Humanos significa reconocer y aumentar las capacidades de las personas, fortalecerlos para potenciar su ciudadanía, abrir oportunidades sin ningún tipo de discriminación.²¹⁵
- Fortalecer las instituciones y generar modernización de las mismas, sobre todo aquellas que les corresponde un papel protagónico en la oferta y la gestión de políticas públicas orientadas a garantizar la plena vigencia de los derechos de la niñez.²¹⁶

5. Otras experiencias del Enfoque de Derechos Humanos

5.1. *El Enfoque en la Condicionalidad de la ayuda Española*

El Enfoque de Derechos Humanos en la condicionalidad de la ayuda constituye una novedosa herramienta de gestión de la cooperación internacional de España. Su contenido, se orienta a la identificación de los compromisos y el proceso a seguir entre los actores involucrados en el marco de la instrumentación de este tipo de ayuda

²¹¹ *Ibidem*

²¹² *Ibidem*, p. 5

²¹³ *Ibidem*

²¹⁴ *Ibidem*

²¹⁵ *Ibidem*

²¹⁶ *Ibidem*, p. 7

otorgada por España, establecidos en un marco de transparencia, diálogo y rendición de cuentas conjunto entre los socios de la cooperación.²¹⁷

De ahí que el Enfoque de Derechos Humanos conlleva a que los objetivos de desarrollo pasan por la plena realización de los derechos humanos de todas las personas, y supone un compromiso político y normativo, siendo una de sus principales fortalezas el tener como referente el marco normativo internacional de los derechos humanos. Esto induce a que la cooperación española, la cual gira en torno al ejercicio del derecho al desarrollo y la erradicación de la pobreza, esté expresamente orientada a la promoción de los derechos humanos en el sentido amplio del término.²¹⁸

En este sentido, se configuran las siguientes directrices que constituyen los elementos clave de atención prioritaria que deberán ser atendidos y evaluados por y entre los actores del programa de cooperación en cuestión. Estos principios, valores y normas conforman el principal punto de referencia del Enfoque de Derechos Humanos de la condicionalidad de la ayuda española.

- *Definición de los objetivos de cooperación en términos de derechos humanos concretos, individuales y colectivos*, esto quiere decir que tanto el receptor como el donante contraen la obligación de enmarcar objetivos clave de atención en el marco del respeto a los derechos humanos, tanto mediante recursos y capacidades nacionales, como con el respaldo de la cooperación internacional.²¹⁹
- *No discriminación y atención a grupos vulnerables*, ello se refiere a que tanto el receptor como el donante contraen la obligación de establecer políticas y programas de acción positiva a favor de estos grupos sociales, a efecto de que se establezcan las condiciones necesarias para la atención de los mismos.²²⁰
- *Responsabilidad y Estado de derecho*, tanto el Estado receptor como el donante se comprometen, en la medida de sus capacidades y respetando la soberanía de terceros, a realizar acciones a favor de los derechos humanos, reconociendo la

²¹⁷Prado, 2010, p. 14

²¹⁸Ibidem

²¹⁹Ibidem, p. 15

²²⁰Ibidem

responsabilidad que tienen agentes no estatales e internacionales para proteger estos derechos de carácter universal.²²¹

- *Rendición de cuentas mutua*, esta acción conjunta entre los actores de la ayuda programática tiene como fin asegurar que todas las partes implicadas en el proceso de desarrollo mantengan los compromisos que han adquirido una frente a otra, y que ambos puedan reclamar responsabilidad por el no cumplimiento de estos compromisos. En el marco de este elemento, el Enfoque de Derechos Humanos estima apropiada la incorporación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas como una de las obligaciones de los Estados frente a los titulares de derechos.²²²
- *Construcción y ejercicio de la ciudadanía*, mediante este lineamiento se pretende que tanto donante como socio superen prácticas asistencialistas a favor de la participación conjunta y corresponsable del orden programático, operativo, así como la evaluación y rendición de cuentas conjunta de la cooperación realizada.²²³
- *Empoderamiento y participación*, el éxito de la cooperación realizada depende en buena medida de la apropiación de los objetivos y actividades correspondientes por parte del país socio. De ahí se desprende que la cooperación a ser llevada a cabo con los países socios debe priorizar en todo momento las condiciones a favor de la apropiación del programa.²²⁴

Además de los argumentos anteriores, la condicionalidad de la ayuda programática española basada en el enfoque de Derechos Humanos se sustenta adicionalmente por la denominada prioridad horizontal en la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

5.2. La CEPAL y el Enfoque de Derechos Humanos aplicado en programas sociales

²²¹Ibidem

²²²Ibidem

²²³Ibidem

²²⁴Ibidem, p. 16

Desde la Unidad de Derechos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, se señala que un Enfoque de Derechos Humanos integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y procesos del desarrollo. Las normas y estándares están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Los principios son los de responsabilidad y rendición de cuentas; el de universalidad; no discriminación y equidad; el de procesos participativos de toma de decisiones y el reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos.²²⁵ A continuación se presentan los elementos del Enfoque que son tenidos en cuenta en la generación de las políticas y programas sociales desde la concepción de la CEPAL.

- *Expresa un vínculo con los derechos*, es decir, la definición de objetivos de desarrollo en términos de derechos particulares es un ingrediente esencial de este Enfoque, al igual que la creación de vínculos normativos expresos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Enfoque de Derechos aborda integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. Esto determina la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.²²⁶
- *Incorpora la rendición de cuentas*, identificando titulares de derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende la parte positiva de la obligación, es decir, respetar, proteger, hacer efectivos. Adicionalmente se tiene en cuenta el componente negativo relacionado con la abstención de violaciones.²²⁷
- *El empoderamiento*, o ejercicio de derechos se centra en los beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso

²²⁵ Artigas, 2002, p. 2

²²⁶ *Ibídem*

²²⁷ *Ibídem*

necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.²²⁸

- *La participación*, a la que se refiere el Enfoque de Derechos Humanos es la definida en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, es decir la activa, libre y significativa.²²⁹
- *No discriminación y atención a los grupos vulnerables*, el imperativo de derechos humanos en esas aproximaciones, significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de raza, edad, género, religión, etnicidad, y otras posibles categorías como los migrantes y los reclusos. Todas las decisiones de desarrollo, además de fortalecer el ejercicio de los derechos, deben precaverse contra el reforzamiento involuntario de desequilibrios de poder, por ejemplo entre mujeres y hombres, propietarios y campesinos, trabajadores y empleadores.²³⁰

El desarrollo a partir de un Enfoque de Derechos Humanos, está centrado en las personas, es participativo y ambientalmente sustentable. Involucra no solamente el crecimiento económico, sino la equitativa distribución de sus beneficios, el mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones.²³¹

Estas características del Enfoque se identifican estrechamente con las dimensiones del desarrollo humano, a saber:²³²

- La potenciación, como un aumento de la capacidad de la gente, la ampliación de sus opciones y con ello una mayor libertad.
- La cooperación, que atiende a la compleja red de estructuras sociales a que pertenecen los seres humanos.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 2-3

²²⁹ *Ibidem*, p. 3

²³⁰ *Ibidem*

²³¹ *Ibidem*

²³² *Ibidem*

- La equidad, que hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y que en muchos casos puede entrañar una distribución de recursos desigual.
- La sustentabilidad, que se asocia a un concepto de equidad intergeneracional pero que exige profundos compromisos por la justicia social en el hoy.
- La seguridad, que hace referencia a la necesidad de cautelar que las personas vivan en condiciones que no las expongan a riesgos debido a la delincuencia, la violencia o el desempleo.

5.3. Ecuador y el Plan Nacional de Desarrollo con Enfoque de Derechos Humanos

Para el año 2009 el único país de la región que había comenzado un proceso de implementación del Enfoque en su Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 denominado “*planificación para la revolución ciudadana*” era Ecuador, en donde explícitamente se incorpora el Enfoque de Derechos Humanos.²³³

El Plan aterriza en lo concreto y propone una nueva lógica de planificación a partir de objetivos nacionales de desarrollo humano, aunque los doce objetivos planteados tienen una mirada integradora, basada en un Enfoque de Derechos Humanos que va más allá de un planteamiento sectorizado tradicional, se identifican cinco elementos del enfoque de Derechos Humanos de manera explícita, a saber: Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial; Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia; Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política, Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.²³⁴

Para finalizar, se reconoce que la armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para

²³³ Planteamiento establecido en: Abramovich; Pautassi, 2009^a, p. 302

²³⁴ SENPLADES, 2007, p. 7

conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales.²³⁵

5.4. El Banco Mundial y el Enfoque de Derechos Humanos

Aunque se reconoce a nivel internacional las críticas que durante mucho tiempo se le han generado al Banco Mundial por su falta de atención a los derechos humanos, su enfoque hacia el desarrollo, por lo menos sobre el papel y en los documentos generados, se evidencia una incorporación progresiva de los elementos del Enfoque de Derechos Humanos, en donde algunas líneas temáticas se resaltan, como el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, la participación, el derecho de información, y el predominio y la centralidad del desarrollo en la persona y ser humano. Recientemente el Banco Mundial ha convocado a una serie de debates con la sociedad civil que permita una mayor incorporación de los derechos humanos en su labor.²³⁶

5.5. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos

El manual operativo para servidoras y servidores públicos sobre políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos reconoce que los Estados adquieren obligaciones en relación con los derechos humanos.²³⁷ En este sentido, tienen el compromiso de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Esto significa que las servidoras y los servidores públicos de las diferentes ramas del poder público en sus correspondientes niveles de gobierno, son responsables de que los derechos humanos sean ejercidos real y plenamente por todas las personas que habitan y transitan por sus territorios.²³⁸

En el momento de plantear los derechos humanos como el eje rector de los objetivos de los diferentes gobiernos, es un primer paso para la transformación social. Ello implica

²³⁵ *Ibidem*

²³⁶ Jochnick; Garzon, 2002, p. 7

²³⁷ El manual fue elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (oacnudh), con aportes de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México; Fundar; Centro de Análisis e Investigación, A.C.; Gesoc; y la Agencia para el Desarrollo, A.C.

²³⁸ OACDH, 2010, p. 12

replantear las estructuras de funcionamiento administrativo, mecanismos de comunicación e incluso cada uno de los procesos que llevan a cabo para alcanzar las metas, lo cual permitiría renovar de fondo el ejercicio público, sus prácticas y por tanto sus resultados.²³⁹

El estudio plantea que la perspectiva de derechos humanos permea todo el ciclo de vida de las políticas públicas. Así, cada uno de los procesos que conforman su ciclo de vida debe ser dotado de dicha perspectiva. De esta manera, el objetivo principal de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es el cumplimiento de los derechos de todas las personas. Ello se genera desde la estructuración de la problemática, debido a que el objetivo final de la política es el garantizar a las personas efectivamente el ejercicio del derecho humano relacionado con ese problema identificado.²⁴⁰

El planteamiento central del estudio gira en torno del proceso presupuestario con una perspectiva de derechos humanos. En este sentido se cuenta con dicha perspectiva si en la distribución de recursos se tienen en cuenta los principios de derechos humanos. Adicionalmente se tiene una perspectiva de derechos humanos en los resultados e impacto del ejercicio de los recursos, si se cuenta con objetivos basados en los estándares internacionales, cuyo propósito es cerrar la brecha entre la realidad actual y el pleno ejercicio de los derechos humanos.²⁴¹

En cuanto a la generación de una propuesta para la generación de presupuestos con la perspectiva de derechos humanos, se identifican algunos lineamientos que se presentan a continuación:

Diagnóstico

²³⁹ *Ibidem*

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 26

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 27 y 28

Uno de los objetivos de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos es destinar los recursos públicos necesarios y suficientes para cumplir con las obligaciones en la materia y, por tanto, con la plena realización de los derechos de todas las personas, además de ir verificando el avance a través del seguimiento y la evaluación.²⁴²

Es recomendable que antes de iniciar un proceso de transformación presupuestaria, se genere un diagnóstico de la situación de los derechos humanos. El diagnóstico tiene que partir, a su vez, de la revisión cabal de los estándares de cumplimiento que se encuentran detallados en los compromisos adquiridos por el Estado a nivel internacional en materia de derechos humanos.²⁴³

Distribución de los recursos

Un presupuesto con perspectiva de derechos humanos debe permitir monitorear la distribución de los recursos a través de indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada. El objetivo de este monitoreo es ayudar a la instancia gubernamental y a la sociedad en su conjunto a saber si los recursos se están distribuyendo bajo los principios de suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no retroceso, no discriminación, igualdad, transversalidad e integralidad, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.²⁴⁴

Resultados e impacto del ejercicio de los recursos

Un presupuesto de este tipo debe permitir conocer el avance en la realización de los derechos a través de indicadores de resultados y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados. Un presupuesto con enfoque de derechos humanos permite identificar las prioridades y la correspondencia entre los recursos asignados y las necesidades existentes. Además, tiene que permitir visualizar la brecha entre las obligaciones de un Estado y el grado en que se cumplen bajo los componentes

²⁴² *Ibidem*, p. 28

²⁴³ *Ibidem*

²⁴⁴ *Ibidem*

de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los bienes y servicios tendientes a satisfacer derechos.²⁴⁵

El estudio presenta la experiencia práctica del Gobierno del Distrito Federal en México en materia presupuestal, en el desarrollo del caso se tienen en cuenta dos elementos centrales, el primero, la programación y el proceso presupuestal basado en resultados y, como segundo elemento, el programa de derechos humanos del Distrito Federal. La confluencia de estos elementos permite la generación presupuestal con perspectiva de derechos.²⁴⁶

Beneficios de la perspectiva de derechos humanos

El estudio identifica algunos de los beneficios de adoptar la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación del presupuesto y las políticas públicas, entre ellos se encuentran los siguientes.²⁴⁷

- El hecho de que los derechos humanos sean considerados prioridad en las políticas públicas y los presupuestos, dota a los gobiernos de mayor legitimidad frente a sus ciudadanos y frente a otros regímenes democráticos.
- Una perspectiva basada en los derechos humanos ayuda a formular políticas públicas que determinan claramente qué derechos humanos particulares hay que abordar y priorizar, y vigila que se disponga de las capacidades y los recursos necesarios para llevarlas a cabo.
- Este enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y dé a la población y a las comunidades, mayor capacidad de acción corresponsable para participar en las decisiones públicas.
- Un presupuesto con perspectiva de derechos humanos visibiliza los impactos de las políticas públicas y los presupuestos sobre grupos en situación de exclusión y/o discriminación.

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 28 y 29

²⁴⁶ OACDH, 2010, p. 32. Teniendo en cuenta que el proceso presupuestal propiamente dicho no es el objeto del presente estudio, se pueden consultar las herramientas de presupuestación con perspectiva de derechos humanos desde la página 33 del documento referenciado

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 53 y 54

- Una política pública y un presupuesto con perspectiva de derechos humanos incentivan una orientación más clara y con mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.
- Coloca a los estándares internacionales de derechos humanos como los principales ejes en la elaboración, toma de decisiones e implementación de las políticas públicas.
- Considera la participación de la sociedad como un elemento fundamental dentro de la gestión pública, con la finalidad de generar procesos de corresponsabilidad.

El documento finaliza con un reconocimiento de los puntos de encuentro y formas de integración de los derechos humanos y la gestión administrativa. Se afirma que el mantenimiento de los principios de la gestión pública es necesario y al incorporan en cualquier política pública, los estándares de derechos humanos dotan de contenido a los programas y presupuestos públicos. De esta manera se logra la configuración de una política pública eficaz y eficiente, pero además contundente, en el cumplimiento de un objetivo común, garantizar el ejercicio de todos los derechos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional.²⁴⁸

Conclusiones del Capítulo

Las experiencias que se referenciaron, se consideran relevantes en aras de indicar que el Enfoque está siendo utilizado desde diferentes contextos, escenarios, agentes, organizaciones, gobiernos, entre otros actores. Al presentar estas concepciones del Enfoque de Derechos Humanos se hace evidente la importancia que a nivel internacional ha cobrado el campo de estudio, sin desconocer la aplicabilidad desde el nivel local de dicha temática. Por ello puede concebirse como un campo de estudio de carácter internacional con impacto a nivel local.

Debido a los aportes que se extraen de las experiencias tratadas, se complementan los lineamientos generales de cada elemento presentados en el capítulo anterior y se generan nuevas perspectivas para el planteamiento en la planeación municipal que se

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 54

desarrollará en el siguiente apartado del estudio. En este sentido, las diferentes perspectivas contribuyen a sustentar la fundamentación presentada inicialmente y permite contar con mayores componentes que pueden ser tenidos en cuenta por las entidades territoriales en su planeación.

Capítulo III.

Incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en los planes de desarrollo municipal

En los anteriores capítulos se identificaron los elementos que comprenden el Enfoque de Derechos Humanos y se presentaron algunos casos en los que se evidencia el reconocimiento de estos elementos. En el presente apartado del estudio se sugieren algunas acciones que permiten incluir el Enfoque en los planes de desarrollo municipal. Por ello se presentan a continuación diferentes puntos de vista que permiten dar claridad en la forma de incorporar los elementos identificados del Enfoque en este instrumento de planeación local.

Se genera en primer lugar un estudio histórico de la planeación en el país con el propósito de dar claridad sobre la materia, pero principalmente para determinar el surgimiento del plan de desarrollo como instrumento de planeación territorial. Posteriormente se presenta el marco normativo que regula el plan de desarrollo. Estos dos primeros momentos tienen gran importancia para el estudio debido a que es en dicho instrumento en donde se plantea la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos. Por ello debe establecerse claramente lo relacionado con el plan de desarrollo y su consolidación como herramienta para el cumplimiento de las competencias municipales.

Posteriormente, se generan algunos planteamientos que contribuyen a la incorporación del Enfoque en los planes de desarrollo municipal de manera práctica desde diferentes perspectivas. Así, se realizan las aportaciones que pueden ser tenidas en cuenta por las autoridades locales en ejercicio de sus funciones o por quienes realicen el ejercicio de control social o político sobre la gestión municipal.

1. Desarrollo Histórico de la Planeación Municipal en Colombia

Abordar el desarrollo histórico de la planeación en Colombia inevitablemente debe contener diferentes variables y elementos que desbordan el objeto de estudio que se aborda en el presente documento. Es por ello que se abordará el desarrollo de la planeación desde el componente normativo, que implica la revisión de las reformas constitucionales y de las diferentes normas que permiten identificar algunos elementos de la planeación. Con la exposición de los elementos normativos se busca identificar la competencia de los municipios en el ámbito de la planeación local y los elementos que históricamente van configurando al plan de desarrollo como el instrumento más importante de la planeación municipal.²⁴⁹

Acto Legislativo No 1 de 1936

Este Acto Legislativo implica el primer lineamiento en la planeación en Colombia en dos sentidos.²⁵⁰ El primero enfocado a la intervención del Estado por medio de leyes en la explotación de industrias, empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, enfocado a darle al trabajador la justa protección a que tiene derecho.²⁵¹ El segundo lineamiento en cuanto a la planeación se refiere, direcciona a establecer relaciones entre los diferentes órganos del poder público. Se determina que dichos órganos son limitados, que tienen funciones separadas,

²⁴⁹ Para profundizar en elementos políticos, económicos o sociales sobre planeación en Colombia ver: Sánchez, 1984, que analiza los aspectos clave en las reformas constitucionales de 1936 y de 1945, las misiones extranjeras que permitieron organizar de mejor forma la Banca Central, la articulación de procesos de planeación y el establecimiento de una institucionalidad dedicada al tema, concretada con la Reforma Administrativa implementada por la ley 19 de 1958. Maldonado, 1989, que realiza un estudio sobre la planeación municipal en el marco del proceso de descentralización territorial y expone las principales normas en ámbitos como la planeación, las zonas de reserva agrícola y el urbanismo. También en Loaiza, 1972, se expresa con plena contundencia y orden lógico e histórico el origen normativo del proceso de planeación en Colombia, desde los procesos de intervencionismo económico en la primera mitad del siglo XX hasta el establecimiento normas que otorgan poder de decisión sobre la planeación en las entidades territoriales. Estos textos permitieron la identificación normativa que se expone en el presente capítulo.

²⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial 23263 del 22 de Agosto de 1936.

²⁵¹ Acto Legislativo Número 1 de 1936, artículo 11. Para la expedición de las leyes sobre intervención se estableció que para su aprobación en el Congreso de la República se requería del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

pero que deben colaborar armónicamente entre ellos para la realización de los fines del Estado.²⁵²

Para la consolidación de estos lineamientos relacionados con el fortalecimiento institucional, se acude a la herramienta de planeación a nivel de Estado, para poder determinar los impactos que pueda causar su intervención y para encontrar los puntos de encuentro entre los diferentes poderes públicos que permitieran el cumplimiento sus fines esenciales. Aunque el Acto Legislativo No 1 de 1936 no determina específicamente algún tipo de elemento a nivel municipal, se contempla en el estudio por ser la primera aproximación de la planeación en el país.

Acto Legislativo No 1 de 1945

En el Acto Legislativo No 1 de 1945 es en donde se establece explícitamente la planeación en el orden nacional y se comienza a perfilar las competencias en la materia a nivel territorial. De esta manera, al Congreso le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas se señalan funciones como la referida a fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse.²⁵³

También se encuentra la competencia de decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas. Asignando al Congreso adicionalmente, la competencia de fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes.²⁵⁴ Al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, se le faculta para celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias.²⁵⁵

²⁵² Acto Legislativo Número 1 de 1936, artículo 21

²⁵³ Publicado en el Diario Oficial 25769 del 17 de Febrero de 1945, Título VI

²⁵⁴ Acto Legislativo No 1 de 1945, Artículo 69, Las competencias señaladas se encuentran en los Numerales 4, 19 y 20 respectivamente.

²⁵⁵ Acto Legislativo No 1 de 1945, Artículo 115

En cuanto a las competencias del nivel territorial, le asigna a las Asambleas Departamentales las competencias de ciertos asuntos de planeación departamental, por medio de ordenanzas y con recursos propios de los departamentos, entre los temas territoriales se encuentran los de fomentar y dirigir.²⁵⁶

- Las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas
- La importación de capitales extranjeros
- La colonización de tierras pertenecientes al Departamento
- La apertura de caminos y de canales navegables
- La construcción de vías férreas
- La explotación de bosques de propiedad del Departamento
- La canalización de los ríos
- Lo relativo a la Policía local en todo aquello que no haya sido materia de reglamentación por la ley
- La fiscalización de las rentas y gastos de los Distritos, y
- Lo que se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno.

De esta manera se hace evidente que el Acto Legislativo No 1 de 1945, le asigna la responsabilidad de la planeación a los cuerpos de representación colegiados, bien sea el Congreso o las Asambleas departamentales, haciendo que el gobierno nacional o departamental se sujete a los planes y programas que se definan dentro de dichos cuerpos colegiados.

Ley 19 de 1958

La Ley 19 de 1958 busca generar la reorganización de la administración pública.²⁵⁷ En este sentido, la Ley tiene por objeto asegurar la mejor coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a los planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados públicos; el ordenamiento racional de los servicios a cargo del Estado y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de

²⁵⁶ Acto Legislativo No 1 de 1945, Artículo 181

²⁵⁷ Publicada en el Diario Oficial 29835 del 9 de Diciembre de 1958

las autoridades locales; la planificación de la administración y la economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores evitando funciones paralelas, y propiciar el ejercicio del adecuado control administrativo.²⁵⁸

La Ley crea organismos de dirección económica y de planeación para coadyuvar al desarrollo de los propósitos que se señalaron en líneas anteriores. En este sentido, se crea el Consejo Nacional de Política Económica y de Planeación bajo la dirección personal del Presidente de la República, sin que ello implique restar las atribuciones constitucionales conferidas al Congreso.

Dicho Consejo debe diseñar y proponer la política económica del Estado y coordinar sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarla. Interviene como la autoridad superior técnica en la protección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privados.²⁵⁹

Es de observar en la Ley 19 de 1958 la creación de una institucionalidad técnica para los asuntos propios de la planeación en el Estado colombiano. Si bien es cierto que se afirma que la creación del Consejo en nada le resta competencia al Congreso de la República, al encargarse de los asuntos de planeación de manera técnica y de manera exclusiva, genera una evidente supremacía del Consejo en los temas de planeación, direccionados en este punto por el gobierno nacional y deja en segundo plano las competencias y atribuciones del Congreso en la misma temática. Es desde 1958 entonces cuando se establece la centralidad de la planeación nacional a cargo de un organismo especializado, que coordinará todo el desarrollo y ejecución de la planeación en el país.

Acto Legislativo Número 1 de 1968

En el Acto Legislativo No 1 de 1968 se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común y establece la dirección general y la

²⁵⁸ Ley 19 de 1958, Artículo 1

²⁵⁹ *Ibidem*, Artículo 2

planificación de la economía a cargo del Estado.²⁶⁰ La planificación de la economía tiene la finalidad de dar pleno empleo a los recursos humanos, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento de armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.²⁶¹

En concordancia con los postulados de planeación que surgen en 1958, el Acto Legislativo No 1 de 1968 establece competencias del Presidente de la República en relación con el Congreso como las de presentar oportunamente al Congreso los planes y programas, ante cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir en los mismos.²⁶² Adicionalmente le corresponde la Presidente presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la administración y un informe detallado sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas mencionados anteriormente, y enviar a la Cámara de Representantes el presupuesto de rentas y gastos.²⁶³

En cuanto a las competencias del Congreso en materia de planeación, se señala que le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas debe ejercer funciones como las de fijar los planes y programas del desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución. También debe fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes.²⁶⁴ Adicionalmente se faculta a los Senadores y Representantes para participar en los organismos departamentales de planeación que organice la ley.²⁶⁵

²⁶⁰ Publicado en el Diario Oficial 32673 del 17 de Diciembre de 1968

²⁶¹ Acto Legislativo Número 1 de 1968, Artículo 6

²⁶² En el Artículo 67 del Acto Legislativo se establece adicionalmente que el gobierno nacional formará anualmente el Presupuesto de Rentas y junto con el proyecto de Ley de Apropriaciones, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio.

²⁶³ Acto Legislativo Número 1 de 1968, Artículo 39

²⁶⁴ *Ibíd*em, Artículo 11

²⁶⁵ *Ibíd*em, Artículo 56

Para el orden departamental, el Acto Legislativo fortalece la competencia de los gobernadores en cuanto a la planeación, debido a que se establece como una de las atribuciones la de presentar oportunamente a las Asambleas los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y presupuesto de rentas y gastos, es decir, le da la iniciativa sobre la planeación en el orden departamental.²⁶⁶

En este sentido le corresponde a las Asambleas departamentales por medio de ordenanzas fijar, a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución. Se señala también la articulación entre los planes y programas departamentales, los regionales y nacionales.²⁶⁷

El Acto Legislativo fortalece los postulados normativos de la planeación departamental y por primera vez se hace referencia a la planeación en el nivel municipal en dos disposiciones. La primera de ellas cuando establece que los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de los servicios en los términos que las leyes señalen.²⁶⁸

La segunda disposición en donde se menciona de manera general la competencia de la planeación a nivel municipal se evidencia cuando se señalan las competencias de las Asambleas departamentales. Se le otorga la competencia a las Asambleas por medio de las ordenanzas relacionada con fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la Nación o a los Municipios.²⁶⁹

²⁶⁶ *Ibidem*, Artículo 60

²⁶⁷ *Ibidem*, Artículo 57

²⁶⁸ *Ibidem*, Artículo 53

²⁶⁹ *Ibidem*, Artículo 57, Numeral 3

Estos postulados son de gran importancia en cuanto a la planeación municipal, debido a que es desde estos artículos constitucionales desde donde se comienza a desarrollar la normatividad que explícitamente se referirá a la planeación municipal. Como se evidencia en las disposiciones del Acto Legislativo No 1 de 1968 que se referenciaron, la iniciativa de la planeación recae en los órganos de gobierno, bien sea nacional o departamental, dejando al Congreso o a las Asambleas respectivamente la competencia de aprobar o fijar los planes y programas de desarrollo económico y social.

Ley 30 de 1969

En concordancia con el Acto Legislativo No 1 de 1968, se establecen en la Ley 30 de 1969 dos disposiciones que impulsan la competencia municipal de planificación del desarrollo.²⁷⁰ La primera de ellas hace referencia al procedimiento de aprobación de los planes y programas de desarrollo. En ella se establece que en el momento en que el Alcalde municipal presente proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, el Concejo municipal podrá crear una Comisión del Plan encargada de dar primer debate a dichos proyectos y de vigilar su ejecución.²⁷¹

La Comisión del Plan se integra por no más de la mitad de los miembros de la corporación y se reúne conforme al reglamento del respectivo Concejo, con anterioridad a los distintos periodos de sesiones ordinarias. Se faculta adicionalmente al Alcalde de poner en vigencia el proyecto de acuerdo presentado por él si la Comisión del Plan encargada de dar primer debate a los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas, deja pasar el periodo de sesiones sin darle el debate previsto.²⁷²

La segunda disposición de relevancia que se plantea en la Ley 30 de 1969, se relaciona con la iniciativa de generar un proyecto de Código de Régimen Político y Municipal, para lo cual se autoriza al gobierno nacional para designar una comisión de expertos para su elaboración. La importancia de la expedición del Código se debe a que en él se

²⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial 32971 del 19 de Enero de 1970

²⁷¹ Ley 30 de 1969, Artículo 9

²⁷² *Ibidem*

establecerán de manera ordenada, sistemática y coherente las diferentes disposiciones que se relacionen con las competencias y atribuciones del nivel municipal, dentro de las que se ubica la referente a la planeación municipal.

Decreto 1333 de 1986

El Decreto 1333 de 1986 conocido como el Régimen Municipal,²⁷³ en el título III denominado “De la Planeación Municipal”, capítulo I “De los Planes de Desarrollo”, establece que será la Ley la que determine lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los Municipios.²⁷⁴ Se reconoce adicionalmente que la normativa direccionada hacia el desarrollo permite la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, contribuyendo también a que los habitantes mediante participación justa y equitativa de los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana desde diferentes ámbitos, bien sean morales, culturales, sociales o físicos.²⁷⁵

El articulado del Decreto en el ámbito municipal reafirma lo establecido en la Ley 30 de 1969, adicionando la vigilancia por parte de las oficinas de planeación departamentales sobre la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes que pertenezcan o hagan parte de su división política.²⁷⁶ También establece que los Concejos municipales en sus acuerdos, deben señalar las calidades para el desempeño de los cargos de jefes de las oficinas municipales de planeación o de las dependencias que hagan sus veces.²⁷⁷

²⁷³ Publicado en el Diario Oficial 37466 del 14 de Mayo de 1986

²⁷⁴ Decreto 1333 de 1986, Artículo 30

²⁷⁵ *Ibidem*, Artículo 31

²⁷⁶ *Ibidem*, Artículo 35 y 36

²⁷⁷ *Ibidem*, Artículo 37

En el Decreto 1333 de 1986 se adiciona a las competencias municipales la relacionada con la planeación urbana o de ordenamiento territorial.²⁷⁸ En este sentido, se busca armonizar los aspectos físicos y ecológicos del territorio municipal con los componentes de orden económico, social y administrativo, generando el denominado plan integral de desarrollo.²⁷⁹ Esta inclusión del componente territorial a la planeación municipal es un aporte fundamental para la organización y funcionamiento territorial y permite hablar de la integralidad de la planeación municipal. Es desde el año 1986 en donde se reconoce normativamente la importancia de la planificación y el ordenamiento territorial a nivel municipal y en donde se integra la planeación del desarrollo local.²⁸⁰

Ley 9 de 1989

En concordancia a lo establecido en el Decreto 1333 de 1986, se expide la Ley 9 de 1989 relacionada con específicamente con la planificación del desarrollo municipal.²⁸¹ En ésta Ley, se fija que los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, deben formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional. Para las entidades territoriales con población inferior a la señalada, deben expedir un plan de desarrollo simplificado.²⁸²

²⁷⁸ Según el Decreto en el Artículo 34, los elementos de que comprenden la planeación urbana son: i) La reglamentación de la construcción y el desarrollo de programas habitacionales según las necesidades de protección y restauración de la calidad ambiental y de la vida, dando prelación a las zonas con mayores problemas; ii) La localización adecuada de servicios públicos cuyo funcionamiento pueda afectar el ambiente; iii) La fijación de zonas de descanso o de recreo y la organización de sus servicios para mantener ambiente sano y agradable para la comunidad; iv) La regulación de las dimensiones adecuadas de los lotes de terreno, de las unidades de habitación y de la cantidad de personas que pueda albergar cada una de estas unidades y cada zona urbana.

²⁷⁹ *Ibidem*, Artículo 33. Los planes integrales se establecieron para todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes, teniendo en cuenta las últimas técnicas de planeación urbana y coordinación urbano regional.

²⁸⁰ Como se evidenciará en apartados posteriores del presente estudio, con la expedición de la Constitución de 1991, aunque la planeación del territorio sigue siendo de especial importancia a nivel territorial, se asume como un gran campo de estudio que se diferencia de la planeación que se condensa en los Planes de Desarrollo.

²⁸¹ Publicada en el Diario Oficial 38650 de 1989.

²⁸² Ley 9 de 1989, Artículo 1 y 2. La connotación simplificado hace referencia a que solo debe contener dos elementos: 1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas; 2. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas.

La Ley establece los aspectos que se deben incluir en los planes de desarrollo municipal, estos son:²⁸³

- Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas.
- Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas.
- Un programa de inversiones que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial.
- La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes.
- La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y desarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
- Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público, para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario actualizado y gráfico del espacio público referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Los aspectos establecidos en el Código de Recursos Naturales y el Código Sanitario Nacional cuando sean aplicables.²⁸⁴

²⁸³ *Ibidem*, Artículo 2. Los planes de desarrollo de los municipios con población superior a cien mil (100.000) habitantes debían contener como mínimo los elementos constitutivos contemplados en los numerales 1, 2, 3 y 4, según el párrafo del presente artículo.

²⁸⁴ Códigos que se desarrollan conforme al Decreto 1333 de 1986, Artículos 47 a 51, 52, 53 y 58 y la Ley 9 de 1979, Artículo 16.

- Los demás que determinen los concejos, juntas metropolitanas y el consejo interdepartamental de San Andrés y Providencia, con sujeción a las leyes.

Los demás artículos de la Ley 9 de 1989 hacen referencia al procedimiento de presentación del plan de desarrollo por parte del Alcalde al Consejo municipal, la forma de estudio y aprobación, la forma de adopción por el alcalde cuando no es aprobado por el Consejo, los informes periódicos de avance de la ejecución del plan y la asesoría de las oficinas de planeación departamental a los municipios para la elaboración de planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificados.²⁸⁵

El desarrollo histórico permite comprender el proceso de planeación y la consolidación del plan de desarrollo municipal como la herramienta para consolidar las políticas y las estrategias municipales. Adicionalmente se evidencia que ha sido un proceso de varias décadas, en las cuales los postulados y competencias del nivel territorial poco a poco han cobrado mayor importancia en la institucionalidad del país.

2. El Plan de Desarrollo Municipal

En el presente apartado se establecen algunos lineamientos generales del plan de desarrollo municipal desde diferentes perspectivas, que provienen de la Constitución, la normatividad que se relaciona con la planeación, especialmente la ley orgánica y de la Corte Constitucional. De esta manera se describe el plan de desarrollo municipal desde diferentes perspectivas, partiendo desde los contenidos constitucionales hasta la postura que sobre el particular ha tenido la Corte Constitucional.

2.1. El Plan de Desarrollo en la Constitución Política

En la Constitución de 1991 quedaron incorporadas las competencias de gobierno nacional para presentar el plan de desarrollo nacional ante el Congreso de la República. En el orden departamental le corresponde al Gobernador presentar su plan

²⁸⁵ Ley 9 de 1989, Artículo 3 y 4. En el Artículo 34 se asigna la competencia a las oficinas de planeación departamental para elaborar los planes de desarrollo a solicitud del respectivo alcalde municipal o cuando las entidades territoriales obligadas a tenerlos no presenten sus planes en los términos de la Ley.

departamental de desarrollo a la Asambleas para su estudio y aprobación. Adicionalmente se incorpora en la Constitución la competencia de los territorios indígenas para diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo.²⁸⁶

En cuanto al nivel municipal, en la Constitución se conservan los lineamientos normativos previos a su expedición. Principalmente los relacionados con las competencias de los Consejos y Alcaldes municipales. En este sentido, se le establece al Alcalde como competencia la relacionada con presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico, social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.²⁸⁷ De manera correlativa, se faculta a los Consejos municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.²⁸⁸

La Constitución establece la conformación de los consejos de planeación en las entidades territoriales, dejando a la Ley su determinación. Estos consejos territoriales de planeación y el consejo nacional de planeación constituyen el sistema nacional de planeación en Colombia. De esta manera se crea una instancia colegiada y especializada a nivel territorial y nacional para los asuntos propios de planeación.²⁸⁹

En cuanto a la finalidad de los planes municipales de desarrollo, la Constitución señala que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas. El contenido de los

²⁸⁶ Constitución Política Publicada en la Gaceta Constitucional Número 116 del 20 de Julio de 1991, Artículos 150, No 3; 189 No 12; 200; 298; 300, No 3; 305, No 4; 330, No 2. En el Artículo 344 se establece que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la Ley.

²⁸⁷ Constitución Política, Artículo 315, No 5

²⁸⁸ *Ibidem*, Artículo 313, No 2

²⁸⁹ *Ibidem*, Artículo 340

planes de los municipios, por mandato constitucional, se encuentra conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.²⁹⁰

En la parte estratégica de los planes de desarrollo municipal se señalan los propósitos y objetivos, las metas y prioridades de la acción municipal y las estrategias y orientaciones generales de la política social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno local. En el plan de inversiones se establecen los presupuestos de los principales programas y proyectos de inversión pública municipal y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.²⁹¹

La Constitución establece que la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Dicha Ley también determinará, la organización y funciones de los consejos territoriales de planeación, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes.²⁹²

2.2. El Plan de Desarrollo en la Ley Orgánica

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo,²⁹³ establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de otros aspectos de planeación contenidos en la Constitución.²⁹⁴ Dentro de los principios generales que contempla la Ley se encuentra el de 'autonomía', indicando que los municipios ejercerán

²⁹⁰ En concordancia con los postulados que señala la Constitución para el Plan de Desarrollo Nacional, se deduce que en la parte estratégica de los planes de desarrollo municipal se señalan los propósitos y objetivos, las metas y prioridades de la acción municipal y las estrategias y orientaciones generales de la política social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno local. En el plan de inversiones se establecen los presupuestos de los principales programas y proyectos de inversión pública municipal y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Constitución Política, Artículo 339. La concertación es desarrollada en la Ley 152 de 1994, Artículo 38, que procede cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y los municipios, o que deban ser objeto de cofinanciación.

²⁹¹ Teniendo en cuenta el Artículo 339 de la Constitución, se deduce que el contenido de la parte estratégica y el plan de inversiones a nivel municipal.

²⁹² Constitución Política, Artículo 342, en concordancia con el Artículo 151

²⁹³ Publicada en el Diario Oficial Número 41450 de 1994

²⁹⁴ Ley 152 de 1994, Artículo 1

libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley.²⁹⁵

En este sentido, el plan de desarrollo municipal se concibe como la herramienta local que permite concretar el principio de autonomía territorial en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental. En el plan se reconoce así mismo, las competencias, recursos y responsabilidades que le han sido asignadas a los municipios por la Constitución y la Ley. Sin embargo, dicha autonomía no es absoluta, dado que en los planes de desarrollo de los municipios se deben tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo para garantizar la coherencia.²⁹⁶

Es por ello que el Departamento Nacional de Planeación define el plan de desarrollo municipal como “*el instrumento rector de la planificación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales para el desarrollo integral y sustentable del país, que responde a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno*”²⁹⁷.

La finalidad de los planes de desarrollo municipal, en concordancia con los postulados constitucionales referenciados en líneas anteriores, es la de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones como entidad territorial. En cuanto a su contenido, el plan de desarrollo se encuentra conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten los consejos municipales.²⁹⁸

²⁹⁵ *Ibíd*em, Artículo 3, Literal a. Se remplazará en adelante “entidades territoriales” por la categoría de “municipio”, para mejor entendimiento. Reconociendo que el municipio, junto con los departamentos, los distritos, los territorios indígenas, regiones y provincias – estas últimas por disposición de la Ley- conforman la categoría de entidades territoriales según el artículo 286 de la Constitución.

²⁹⁶ Ley 152 de 1994, Artículo 32

²⁹⁷ DNP, 2007

²⁹⁸ Ley 152 de 1994, Artículo 31

En cuanto a las autoridades e instancias de planeación municipal, la Ley reconoce como autoridades en la materia en el contexto local a las siguientes autoridades:²⁹⁹

- *El Alcalde*, quien es el máximo orientador de la planeación en el municipio, de esta manera, imparte las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado en el momento de inscribirse como candidato.³⁰⁰
- *El Consejo de Gobierno Municipal*, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa del municipio que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación, encargado de consolidar el documento que contenga la totalidad de las partes del plan.³⁰¹
- *La Secretaría u Oficina de Planeación*, que desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde. Adicionalmente dirige y coordina técnicamente el trabajo de formulación del plan de desarrollo.
- *Las demás Secretarías u Oficinas Municipales*, que en su respectivo ámbito desarrollan el plan de desarrollo municipal conforme a sus competencias funcionales.

En cuanto a las instancias de planeación en los municipios se encuentran los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, que están integrados por las personas que designe el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definen los Concejos.³⁰² Esta instancia colegiada está encargada de analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo municipal con el propósito de rendir concepto y formular las recomendaciones que considere convenientes.³⁰³

Los Concejos Municipales también participan en la planeación de los municipios dado que verifican la correspondencia del plan de desarrollo con el programa de gobierno que se registró al momento de la inscripción como candidato por parte del Alcalde elegido.

²⁹⁹ *Ibíd.*, Artículo 33

³⁰⁰ *Ibíd.*, Artículo 39, Numeral 1

³⁰¹ *Ibíd.*, Artículo 39, Numeral 3

³⁰² *Ibíd.*, Artículo 34

³⁰³ *Ibíd.*, Artículo 39, Numeral 5

Pero adicionalmente tienen la competencia y la responsabilidad de aprobar el plan de desarrollo por acuerdo municipal.³⁰⁴

Adicional a los elementos descritos sobre el plan de desarrollo municipal, la Ley Orgánica detallada los requisitos y procedimientos de elaboración y aprobación,³⁰⁵ de seguimiento y evaluación,³⁰⁶ la armonización presupuestal y con los planes del nivel departamental y nacional.³⁰⁷ Estos elementos son de importancia, pero en cuanto al objeto de estudio del presente documento, su aporte es tangencial, es por ello que no se llega a un nivel de detalle de cada uno de ellos.

2.3. El Plan de Desarrollo en otras Disposiciones Normativas

En los apartados anteriores se han presentado hasta el momento la normatividad vigente que regula directamente la planeación municipal, sin embargo, existen otras disposiciones normativas en las que se menciona la planeación en el orden territorial o que establece algún tipo de competencia al municipio en temas de planeación sectorial. En este orden de ideas se plantean a continuación algunas de las leyes que permiten comprender y dimensionar la importancia de la planeación municipal en el país.

Ley 136 de 1994

La Ley 136 de 1994 establece normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Reconoce en materia de planeación la distribución de competencias, que debe estar en concordancia con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica que desarrolla los postulados constitucionales.³⁰⁸

En cuanto al municipio como entidad territorial, establece algunas funciones relacionadas con la planeación como la de ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. También se encuentra la de planificar el desarrollo

³⁰⁴ *Ibidem*, Artículo 39, Numeral 6; Artículo 40

³⁰⁵ *Ibidem*, Artículo 36 a 41

³⁰⁶ *Ibidem*, Artículo 42 y 43

³⁰⁷ *Ibidem*, Artículo 44 y 45

³⁰⁸ Ley 136 de 1994, Publicada en el Diario Oficial 41377 del 2 de Junio de 1994, Artículo 2, Literal a; Artículo 74

económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.³⁰⁹

También hace mención a las funciones de los consejos municipales y los alcaldes en cuanto al plan de desarrollo. Los primeros, deben expedir el presupuesto anual de rentas y gastos, el cual debe corresponder con el plan de desarrollo municipal.³¹⁰ A los alcaldes se les asigna la función de presentar oportunamente los proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes de desarrollo departamentales y nacionales.³¹¹

Ley 388 de 1997

En la Ley 388 de 1997³¹² se busca armonizar y actualizar las disposiciones relacionadas con el ordenamiento territorial anteriores a la expedición de la Constitución Política. Adicionalmente articula la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas³¹³ y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.³¹⁴

En desarrollo de este propósito, la Ley desarrolla lo correspondiente a los planes de ordenamiento territorial en los municipios, reconociéndolo como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Estos planes son definidos como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.³¹⁵

De esta manera, el ordenamiento del territorio municipal tiene por objeto complementar la planificación económica y social, contemplada en los planes de desarrollo, aportando la dimensión territorial, la racionalización de las intervenciones sobre el territorio y la orientación de su desarrollo y aprovechamiento sostenible.³¹⁶

³⁰⁹ *Ibidem*, Artículo 3, Numerales 2 y 4

³¹⁰ *Ibidem*, Artículo 32, Numeral 10

³¹¹ *Ibidem*, Artículo 91, Literal A, Numeral 2

³¹² Publicada en el Diario Oficial No. 43.091 del 24 de julio de 1997

³¹³ Ley 128 de 1994, publicada en el Diario Oficial No. 41.236 del 23 de febrero de 1994

³¹⁴ Ley 99 de 1993, publicada en el Diario Oficial No. 41.146 del 22 de diciembre de 1993

³¹⁵ Ley 388 de 1997, Artículo 9

³¹⁶ *Ibidem*, Artículo 6

Ley 1454 de 2011

La Ley 1454 de 2011³¹⁷ establece normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, es decir, complementa las disposiciones que de manera preliminar se habían contemplado en normas anteriores y consolida en un solo marco normativo los asuntos referidos al ordenamiento territorial.

Se contempla el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de los municipios y un proceso de construcción colectiva, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial.³¹⁸

La finalidad del ordenamiento territorial es la de promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para los municipios. El ordenamiento territorial propicia las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y el municipio, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.³¹⁹

De esta manera en la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio le corresponde al municipio formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos, entre otras competencias.³²⁰

Ley 1551 de 2012

³¹⁷ Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011

³¹⁸ Ley 1454 de 2011, Artículo 2 (Aunque la Ley se expresa en términos generales de "entidades territoriales" se puntualiza para mayor entendimiento en los Municipios.

³¹⁹ *Ibidem*, Artículo 2

³²⁰ *Ibidem*, Artículo 29, Numeral 4.

En la Ley 1551 de 2012³²¹ contempla normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Dentro de las disposiciones que se establecen están las relacionadas con las competencias municipales en función de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Teniendo en cuenta todo el desarrollo normativo en materia de planeación territorial, se encuentra que esta ley contempla por vez primera la inclusión de estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en los planes de desarrollo municipal. Adicionalmente se contempla como otra de las funciones de los municipios la de Promover la cultura de Derechos Humanos.³²²

De manera particular la ley establece funciones a los Alcaldes en relación con los derechos humanos, entre las que se encuentra la de presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social con inclusión del componente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.³²³

En el mismo sentido establece que los Alcaldes deben ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria. Así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.³²⁴

2.4. El Plan desde consideraciones de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional se ha referido en términos generales a algunos aspectos de la planeación municipal. Parte de la concepción del Estado Social de Derecho, que busca la

³²¹ Diario Oficial 48483 del 6 de julio de 2012

³²² Ley 1551 de 2012, Artículo 6°. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así: Artículo 3 Funciones de los Municipios (...) Numerales 2 y 5.

³²³ *Ibidem*, Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. a) En relación con el Concejo: (...) 2.

³²⁴ *Ibidem*, Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. d) En relación con la Administración Municipal: (...) 19.

consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige. Esto implica, que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, esté bajo la responsabilidad directa de aquél que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos.³²⁵

Por esta razón, los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad. La población a través del voto, manifiesta cual de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones. Pero el incumplimiento del programa que inscribe el candidato elegido, el cual como alcalde debe sistematizar a través de la formulación del respectivo plan de desarrollo, implica que los ciudadanos que lo eligieron, quienes al hacerlo le impusieron como mandato su cumplimiento, están en capacidad y disponen de los mecanismos para revocar su mandato.³²⁶

En este sentido, la Corte ha expresado la relevancia del plan de desarrollo como el instrumento en cuya elaboración se encuentra uno de sus fundamentos primordiales en la necesidad de ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, que requiere que el orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad.³²⁷

Luego de establecer las características y la naturaleza propia del plan de desarrollo municipal como el instrumento rector de la planificación territorial, que condensa las políticas para el desarrollo integral y sustentable del municipio, en los siguientes numerales se presentan algunas perspectivas que contribuyen a la incorporación del Enfoque en dicho plan de desarrollo.

³²⁵ Magistrado Ponente Dr. Fabio Moron Diaz, Sentencia No. C-538 de 1995

³²⁶ Según lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamentó el artículo 259 de la Carta que consagró el voto programático.

³²⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia No. C-015/96, del 23 de enero. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

3. Incorporación del Enfoque desde la perspectiva Política

Desde el punto de vista político, se presentan a continuación dos de los momentos en donde se ejerce el ejercicio político con mayor intensidad. El primero de ellos es el programa de gobierno, en donde los candidatos presentan las propuestas para ser elegidos ante la ciudadanía. El segundo en la configuración de la agenda de gobierno como máxima autoridad local. En ambos momentos se sugieren acciones específicas que permiten la inclusión de los elementos del Enfoque de Derechos Humanos y por ende impactaran tanto en el diseño del plan de desarrollo municipal como en la forma en que será implementado en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos.

3.1. Programa de Gobierno

Los candidatos que aspiran ser elegidos popularmente como alcaldes deben generar y presentar ante las autoridades electorales respectivas, su programa de gobierno municipal.³²⁸ El programa de gobierno es una propuesta que el candidato presenta a los habitantes del municipio, quienes al elegirlo en votación popular, imponen por mandato al electo alcalde el programa de gobierno que presentó al inscribirse.³²⁹

El programa de gobierno es fundamental para la inclusión de los Elementos del Enfoque de Derechos Humanos debido a que es el documento que sustenta y guía la elaboración del plan de desarrollo municipal. Por ello, al incluir el Enfoque desde este primer momento, se garantizaría en un alto grado que el plan de desarrollo cuente con los elementos que integran el Enfoque.

Como propuesta, el programa de gobierno de los candidatos hacia los ciudadanos, debe contener los lineamientos y metas con las cuales se comprometen para alcanzar el desarrollo del territorio durante su periodo de gobierno.³³⁰ Aunque no existe

³²⁸ Ley 131 de 1994, artículo 3

³²⁹ Constitución Política, artículo 259

³³⁰ DNP, 2011, p.13

reglamentación sobre el contenido específico del programa de gobierno, se han identificado algunos aspectos a incluir en dicho programa,³³¹ a continuación se presentan estos lineamientos generales del programa con algunos aportes propios del Enfoque de Derechos Humanos:

- *Presentación general del candidato*, en donde quede evidenciada su experiencia, su estudio y demás aspectos personales que considere de importancia. Desde la perspectiva del Enfoque se puede resaltar la hoja de vida del candidato teniendo en cuenta aquellas experiencias que den cuenta del liderazgo en procesos de participación ciudadana, ejercicios de control a la administración local, rendición de cuentas, empoderamiento a las comunidades y el trabajo con poblaciones vulnerables, entre otros aspectos que demuestren la idoneidad personal del candidato.
- *Diagnóstico general del municipio*, en este aspecto el candidato presenta un análisis de la situación del municipio en las dimensiones institucional, social, económica, cultural, ambiental y de la población. Reconociendo que es un diagnóstico preliminar, es deseable que los datos, estadísticas e información en general provenga de fuentes oficiales. Desde el Enfoque, este diagnóstico puede identificar comunidades en estado de vulnerabilidad, deficiencias en mecanismos de rendición de cuentas y participación, relaciones con otros actores no estatales en materia de derechos, la situación en violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. También se puede resaltar los procesos, avances y potencialidades que existan en el goce efectivo de los derechos por parte de la población.
- *Visión de desarrollo*, se plantea la concepción de planeación y desarrollo que tendría el municipio de ser elegido por los ciudadanos. Es conveniente que cualquier perspectiva de desarrollo que se plantee para el municipio se dirija hacia el cumplimiento de los fines del Estado en materia de derechos humanos. Así mismo es

³³¹ *Ibidem*, pp. 23 y 31

aconsejable que la visión de desarrollo propuesta busque mitigar las desigualdades sociales y el desarrollo de las capacidades de las personas que permita a superación de estados de vulnerabilidad, como la pobreza, la discriminación, el desplazamiento, entre otros.

- *Presentación de la plataforma programática o ideológica*, en esencia es lo que puede distinguirlo de los demás aspirantes. Por ello, desde el Enfoque su propósito es fijar en el imaginario colectivo una forma de gobernar que marque la diferencia respecto a los demás en cuanto a respeto, protección y garantía de los derechos a nivel municipal. Debe atreverse a innovar en la forma de abordar los derechos, a plantear cosas distintas que permitan el cumplimiento de las competencias territoriales y los fines esenciales del Estado en materia de derechos, pero es importante la viabilidad de dichos planteamientos. Es un reto para el candidato la generación de la plataforma ideológica ya que implica verdaderas transformaciones en el goce de los derechos en el mediano y largo plazo.
- *Propuestas y programas bandera a implementar*, de manera global se presentan las grandes estrategias y programas en los que se enfocaría el candidato de ser elegido. No requiere de mayor desarrollo o puntualidad, ello sin desconocer que deben ser claros, coherentes con el diagnóstico generado y realizables en lo posible dentro del periodo de gobierno. En secuencia lógica, el candidato he demostrado en su perfil que cuenta con el perfil de garante de derechos humanos, generó un diagnóstico acorde con las necesidades más sentidas de los habitantes, creó una visión del desarrollo acorde con las potencialidades del ente territorial y si adicionalmente diseña una plataforma ideológica en clave de derechos humanos, las propuestas y programas en los cuales centrará su atención deberán estar articulados con los elementos del Enfoque de Derechos Humanos.

Desde el punto de vista del candidato, el programa de gobierno basado en el Enfoque permite presentar una propuesta política a nivel local con claros elementos que provienen de la normativa internacional de los derechos humanos. Adicionalmente le permite asumir al candidato una posición de garante de derechos y un compromiso real con las acciones que espera implementar para mejorar las condiciones de vida de los

ciudadanos y el goce efectivo de los derechos para todos los habitantes de la entidad territorial.

En cuanto al ciudadano, el programa de gobierno es importante porque es un instrumento que le facilita el cumplimiento de su papel como corresponsable de su propio desarrollo y el futuro de su municipio. Permite tener mayores elementos para ejercer su derecho al voto y elegir la propuesta con la cual se sienta más identificado y la que contribuya de mejor manera al goce de sus derechos y los de sus conciudadanos. Permite al mismo tiempo contribuir al ejercicio de participación, rendición de cuentas, empoderamiento y para ejercer el control ciudadano a la gestión del futuro mandatario.³³²

3.2. *Agenda de Gobierno*

Desde el momento de su elección, el Alcalde debe configurar su agenda de gobierno. Ésta no es un requisito exigido para el ejercicio del cargo en el sistema jurídico colombiano. Dicha agenda se puede definir como la hoja de ruta de un mandatario local en la que se contemplan las temáticas prioritarias que deben ser atendidas en el corto plazo. El mandatario local configura su agenda con las necesidades y problemáticas más evidentes y a las que debe dar respuesta institucional en un tiempo reducido. En este sentido, la definición de los asuntos a incorporar en la agenda impactará en la implementación del plan de desarrollo.

Teniendo en cuenta las solicitudes que provienen del Concejo Municipal, que es el cuerpo colegiado de representación de los habitantes de un municipio, sumando las problemáticas planteadas por la población en los diferentes escenarios de participación y de rendición de cuentas, que generalmente son canalizadas por sus líderes locales y adicionalmente con la información institucional a la que tiene acceso como Alcalde desde el momento de la elección, el Alcalde tendrá mayores elementos para establecer su agenda de gobierno y su plan de desarrollo.

³³² DNP, 2011, p. 15

Aunque el plan de desarrollo es el instrumento de planeación que el alcalde tendrá que cumplir en su periodo de mandato, la agenda se configura y diseña en el día a día de su administración, debido a que son los asuntos de máxima prioridad que necesitan de una atención inmediata. Por ello se puede considerar a los elementos del Enfoque de Derechos Humanos como aquellos que permiten la priorización de temáticas a nivel local y su forma de atención, que se consignan en la agenda de gobierno.

De manera práctica el Alcalde podría utilizar los elementos del Enfoque por ejemplo en casos de desastres por causas naturales, priorizando las comunidades, identificando cuales de ellas históricamente cuentan con mayores necesidades, atendiendo a poblaciones vulnerables como niños, adultos mayores y personas en estado de discapacidad, entre otras acciones que puede emprender para afrontar tal situación. También puede utilizarlos para atención de las personas en situación de desplazamiento forzado y en general en situaciones que surjan de un momento a otro o que se consideren problemas recurrentes en el municipio.

4. Incorporación del Enfoque desde la perspectiva Normativa

El Plan de Desarrollo Municipal desde el punto de vista normativo es un Acuerdo municipal expedido por el Concejo.³³³ La iniciativa del proyecto de Acuerdo sobre dicho plan está a cargo del Alcalde. Por ello el plan de desarrollo adoptado por Acuerdo es el principal documento normativo local, debido a que en él quedan establecidas las políticas a desarrollar en la entidad territorial y porque es expedido con la participación del gobierno municipal y el Concejo.

En este sentido el Acuerdo municipal por medio del cual se adopta el plan de desarrollo es el acto administrativo que vincula el componente normativo al estar en concordancia con las diferentes disposiciones que integran el sistema jurídico colombiano,

³³³ Existe su expedición por Decreto expedido por el Alcalde, pero por ser este un trámite en casos especiales en donde no es aprobado el plan de desarrollo por el Consejo no se desarrollará en el presente estudio.

especialmente aquellas relacionadas con las competencias municipales y los fines esenciales del Estado. Adicionalmente integra la planeación y los diferentes dispositivos relacionados con el desarrollo del municipio, haciendo énfasis en las competencias municipales que la Constitución y la ley ha establecido.

Con el propósito de presentar el sustento normativo para la integración del Enfoque de Derechos Humanos en los planes de desarrollo municipal, se identifican a continuación los soportes de tipo constitucional que sustentan cada uno de los elementos del Enfoque. De esta manera, las autoridades locales contarán con el soporte jurídico del más alto nivel para incorporar el Enfoque y cada uno de los elementos en la parte estratégica de los planes de desarrollo municipal.

Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos

Se establece como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los derechos que se consagran en la Constitución. Se determina así, que las autoridades de la República, incluyendo las municipales, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.³³⁴ Por ello, el Estado en forma general y los municipios dentro del ámbito de sus competencias, deben reconocer, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona.³³⁵

En el Título II de la Constitución denominado “De los derechos, las garantías y los deberes”, se establecen los diferentes capítulos en donde se hacen explícitos los derechos a garantizar en el Estado colombiano a través de sus diferentes órganos y entidades territoriales.³³⁶ Así, se establecen los derechos fundamentales,³³⁷ los derechos

³³⁴ Constitución Política, artículo 2. Los extranjeros disfrutan en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos conforme a lo establece el artículo 100 de la misma Constitución.

³³⁵ *Ibidem*, artículo 5

³³⁶ En concordancia con el artículo 94 constitucional, la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la carta política y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

³³⁷ Capítulo I, en concordancia con el artículo 377 constitucional deben someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos consagrados en este Capítulo.

sociales, económicos y culturales,³³⁸ los derechos colectivos y del ambiente,³³⁹ y las diferentes formas de protección y aplicación de todos estos derechos.³⁴⁰

Adicionalmente se contempla en la Constitución que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos, prevalecen en el orden interno, es por ello que las autoridades locales deben tenerlos en cuenta en sus diferentes actuaciones, ya que integran el sistema jurídico colombiano.³⁴¹ En cuanto a la interpretación de los derechos consagrados a nivel constitucional, las autoridades locales deben realizarla de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado.³⁴²

Igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad

Este elemento se identifica en la Constitución desde su preámbulo, en donde se afirma que con la finalidad de asegurar a los colombianos la igualdad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, se sanciona y promulga la Constitución.

De esta manera en el desarrollo constitucional se establece como derecho fundamental que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que reciban la misma protección y trato de las autoridades y que gocen de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.³⁴³

Existe la obligación de los diferentes órganos y entidades del Estado a nivel nacional y territorial, de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se

³³⁸ Capítulo II.

³³⁹ Capítulo III.

³⁴⁰ Capítulo IV.

³⁴¹ En concordancia con el artículo 53 constitucional que establece lo siguiente: "Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna."

³⁴² Constitución Política artículo 93

³⁴³ *Ibidem*, artículo 13

adopten medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Así mismo, el Estado en su conjunto debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.³⁴⁴

Desde la Constitución se reconocen algunas situaciones particulares en donde se hace explícita la igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad, estas situaciones que se relacionan a continuación, deben ser asumidas también en el nivel territorial, en las acciones que las administraciones municipales realicen a favor del presente elemento del Enfoque:

- Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes.³⁴⁵
- El estatuto del trabajo tendrá en cuenta entre otros principios fundamentales de igualdad de oportunidades para los trabajadores y la protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.³⁴⁶
- El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país.³⁴⁷
- La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad.³⁴⁸
- Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como uno de los principios rectores el de la equidad de género.³⁴⁹

³⁴⁴ *Ibíd*em

³⁴⁵ *Ibíd*em, artículo 42

³⁴⁶ *Ibíd*em, artículo 53

³⁴⁷ *Ibíd*em, artículo 70

³⁴⁸ *Ibíd*em, artículo 209

³⁴⁹ *Ibíd*em, artículo 107

- El sistema tributario se funda teniendo en cuenta como uno de sus principios el de equidad.³⁵⁰
- El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.³⁵¹
- Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.³⁵²
- La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.³⁵³
- La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.³⁵⁴

Como se pueden observar, existen diferentes grupos poblacionales a los que la Constitución ha generado unas garantías y tratamiento especial como los niños, las personas con limitaciones físicas o mentales, las mujeres cabeza de familia, entre otras. Adicionalmente ha establecido a la igualdad como principio rector en otros aspectos de la vida en sociedad como en el sistema tributario, la cultura, la función administrativa, los partidos y movimientos políticos y en las relaciones laborales.

Empoderamiento

En cuanto al empoderamiento, la Constitución al plantear los derechos fundamentales de los niños, se establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y sobre todo el ejercicio pleno de sus derechos.³⁵⁵

³⁵⁰ *Ibíd*em, artículo 363

³⁵¹ *Ibíd*em, artículo 5

³⁵² *Ibíd*em, artículo 44

³⁵³ *Ibíd*em, artículo 43

³⁵⁴ *Ibíd*em, artículo 68

³⁵⁵ *Ibíd*em, artículo 44

En este sentido, también se contempla a nivel constitucional que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la carta política implica responsabilidades.³⁵⁶ Así, además de la obligación de cumplir con la Constitución y las leyes, se han fijado algunos deberes de la persona y del ciudadano relacionados con el empoderamiento y el ejercicio pleno de los derechos humanos como las siguientes:

- Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
- Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
- Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.
- Propender al logro y mantenimiento de la paz.
- Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

Aunque la Constitución plantea otros lineamientos relacionados con el empoderamiento, son desarrollados en el siguiente elemento del Enfoque debido a que se encuentran estrechamente vinculados con la participación efectiva en los asuntos que afectan la vida en sociedad.

Participación

Como fin esencial del Estado se ha establecido el de facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.³⁵⁷ De esta manera se contempla que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.³⁵⁸ Para hacer efectivo este derecho puede:

³⁵⁶ *Ibidem*, artículo 95

³⁵⁷ *Ibidem*, artículo 2

³⁵⁸ *Ibidem*, artículo 40

- Elegir y ser elegido.
- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
- Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
- Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
- Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
- Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
- Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

Es de tanta relevancia la participación a nivel constitucional que en el Título IV se establecen los asuntos propios de la participación democrática. Así, se plantean como mecanismos de participación de los ciudadanos, en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.³⁵⁹

Adicionalmente se instauran algunos lineamientos generales para toda la población en relación con la participación. Entre estas medidas están las referidas a que en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, se fomenten prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.³⁶⁰ Que en los servicios de salud se cuente con la participación de la comunidad,³⁶¹ y adicionalmente que se garantice la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano,³⁶² entre otras medidas.

Se identifican también unos lineamientos de participación de carácter especial para ciertos grupos y poblaciones, algunas de ellas son las siguientes:

³⁵⁹ *Ibidem*, artículo 103; En la Constitución se señala adicionalmente que es mediante leyes estatutarias que el Congreso de la República regula los asuntos relacionados con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; Artículo 152. Literal d).

³⁶⁰ *Ibidem*, artículo 41

³⁶¹ *Ibidem*, artículo 49

³⁶² *Ibidem*, artículo 79

- *Juventud*, el Estado y la sociedad garantizan su participación activa en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.³⁶³
- *Mujer*, las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.³⁶⁴
- *Consumidores y usuarios*, el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.³⁶⁵
- *Comunidades indígenas*, en las decisiones que se adopten respecto de explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.³⁶⁶
- *Organizaciones sociales*, se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.³⁶⁷

Específicamente al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.³⁶⁸ También se señala que la entidad territorial debe tener en cuenta en los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo los lineamientos conforme a los cuales se hace efectiva la participación ciudadana en la discusión de dichos planes y las modificaciones correspondientes.³⁶⁹

Adicionalmente en el ámbito local, se faculta a los concejos municipales para dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso

³⁶³ *Ibidem*, artículo 45

³⁶⁴ *Ibidem*, artículo 40

³⁶⁵ *Ibidem*, artículo 78

³⁶⁶ *Ibidem*, artículo 330, Parágrafo

³⁶⁷ *Ibidem*, artículo 107

³⁶⁸ *Ibidem*, artículo 311

³⁶⁹ *Ibidem*, artículo 342

de las zonas rurales, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.³⁷⁰

Este elemento del enfoque además de ser un derecho de rango constitucional, es considerado como uno de los deberes de la persona y del ciudadano,³⁷¹ así, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país tiene las dos perspectivas, desde el punto de vista de un deber constitucional y como derecho fundamental.

Rendición de cuentas

La Constitución contempla de manera general las formas y los sistemas de participación ciudadana, que permiten vigilar la gestión pública y el cumplimiento de los resultados en los diversos niveles administrativos.³⁷² Así mismo, establece que el Estado se compromete a contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones no gubernamentales, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de control y vigilancia de la gestión pública que se generen.³⁷³

Para los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos se genera el deber constitucional de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.³⁷⁴ Para los diferentes niveles de gobierno, se señala que los cuerpos colegiados de representación como el Congreso de la República a nivel nacional, las asambleas departamentales y los concejos municipales deben ejercer el control político de la gestión de los respectivos gobiernos. En contrapartida, a los gobernantes de las diferentes entidades territoriales se les establece el deber de presentar informes y avances de su gestión a dichos cuerpos colegiados.

Reconocimiento de obligaciones por parte de Otros Actores

³⁷⁰ *Ibidem*, artículo 318

³⁷¹ *Ibidem*, artículo 95 Numeral 5.

³⁷² *Ibidem*, artículo 270, La Constitución deja en manos del legislador la función de desarrollar las formas y sistemas de vigilancia de la administración pública.

³⁷³ *Ibidem*, artículo 103

³⁷⁴ *Ibidem*, artículo 109

En los primeros artículos constitucionales se señala el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Para asegurar dicho cumplimiento se establecen las autoridades de la República, es decir, las entidades del orden nacional y territorial.³⁷⁵ Adicionalmente se fija que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.³⁷⁶

De esta manera, se reconoce que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos a nivel constitucional implica responsabilidades. Por ello, toda persona está obligada a cumplir la normatividad y respetar los derechos ajenos, sin abusar de los propios, proteger los recursos culturales y naturales del país, velar por la conservación de un ambiente sano, contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, entre otros deberes asignados a la persona y el ciudadano.³⁷⁷

En el apartado se presentaron cada uno de los elementos del Enfoque de Derechos Humanos desde la perspectiva constitucional. Ello permite sustentar desde el ámbito normativo la inclusión del Enfoque y de sus elementos en la planeación local y específicamente en el Acuerdo municipal que aprueba el plan de desarrollo municipal. De esta manera, las autoridades locales cuentan con el soporte constitucional para la expedición del acto administrativo correspondiente con el Enfoque de Derechos Humanos.

Aunque las disposiciones constitucionales hacen referencia a los deberes y obligaciones del Estado para cada uno de los elementos del Enfoque, se debe aclarar que los municipios conforman y hacen parte de toda la estructura administrativa y política estatal. Así, las autoridades territoriales y los servidores públicos en general deben contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Estado, principalmente en materia de derechos humanos.

³⁷⁵ *Ibidem*, artículo 2

³⁷⁶ *Ibidem*, artículo 6

³⁷⁷ *Ibidem*, artículo 95. Numerales 1, 8,9

5. Incorporación del Enfoque desde la perspectiva Administrativa

Desde el punto de vista administrativo se identifican dos momentos para incorporar el Enfoque de Derechos Humanos en los planes de desarrollo municipal. El primero de ellos al establecer de manera clara que el plan tendrá el Enfoque y los correspondientes elementos que lo integran. El segundo momento es aquel en donde se plantean políticas públicas municipales, que sin importar al sector al que pertenezcan, pueden contar con el Enfoque de Derechos Humanos.

Adicionalmente en este segundo momento se pueden establecer políticas específicas relacionadas con cada uno de los elementos que integran el Enfoque, es decir, políticas municipales en participación, rendición de cuentas, empoderamiento, entre otras. Los dos escenarios que se plantean a continuación pertenecen a lo que constitucionalmente se denomina *parte estratégica* del plan de desarrollo.

5.1. El Enfoque en la parte estratégica del Plan de Desarrollo

En la parte estratégica del plan de desarrollo municipal en donde se establecen las orientaciones generales de las políticas a desarrollar durante el periodo de gobierno del Alcalde, se hace necesario plasmar el Enfoque de Derechos Humanos que se planteó desde el programa de gobierno. Se presentan a continuación algunas experiencias en la utilización del Enfoque como lineamiento estratégico o fundamento conceptual de la planeación del desarrollo en el país, contempladas en los planes de desarrollo de las entidades territoriales para el periodo 2008 – 2011.³⁷⁸

³⁷⁸ Pueden existir experiencias en periodos anteriores y en los actuales planes de desarrollo territorial, pero para ilustrar el planteamiento basta con citar algunas de las experiencias del periodo señalado.

En el plan de desarrollo del departamento de la Guajira, el enfoque de derechos es uno de los lineamientos estratégicos y postula la idea referida a que “los derechos orientan las políticas y definen el enfoque para su formulación y ejecución”.³⁷⁹ En el plan de desarrollo de Bogotá Distrito Capital, uno de los principios de política pública y de acción es la perspectiva de derechos, buscando el “reconocimiento, garantía y restitución de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos, de todas y todos los habitantes de la ciudad”.³⁸⁰

En Medellín, capital del departamento de Antioquia, se establece éste enfoque como uno de los fundamentos del plan de desarrollo, señalando que “El enfoque de derechos, parte la concepción de Colombia, un Estado Social de Derecho y el Municipio, una parte integrante del mismo, que garantiza a ciudadanas y ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos, el desarrollo de sus potencialidades y reconoce en su territorio la existencia de la diversidad humana y la multiculturalidad, como una riqueza social.”³⁸¹

En el municipio de Facatativá en el departamento de Cundinamarca se establece como uno de los fundamentos para ejercer el desarrollo el enfoque de garantía de derechos, en donde la idea gira en torno al derecho al desarrollo encaminado a “potenciar capacidades y desarrollar habilidades de (...) ciudadanos y ciudadanas, con la preservación, conservación y recuperación de derechos sociales, políticos, civiles, económicos y culturales”.³⁸²

Para finalizar, en el municipio de Tuluá en el departamento del Valle del Cauca, uno de los enfoques conceptuales de la planificación del desarrollo es el enfoque de garantía de derechos, cuyo punto de partida es el “reconocimiento de la persona como titular de derechos, como centro del proceso de desarrollo, que integra los estándares y principios de los derechos humanos universalidad, exigibilidad, integralidad y participación y está

³⁷⁹ Asamblea Departamental de la Guajira, 2009, Artículo Primero – I. Lineamientos Estratégicos del Plan.

³⁸⁰ Concejo de Bogotá, D. C., 2008, Título I, Artículo 2, Numeral 5.

³⁸¹ Concejo de Medellín, 2008, Parte I. Fundamentos - Enfoques del Desarrollo, 1. Enfoque de Derechos.

³⁸² Consejo Municipal de Facatativá, 2008, Artículo Tercero, párrafo noveno fundamentos del plan.

dirigido operacionalmente a desarrollar las capacidades de los ciudadanas y ciudadanos, para que conociéndolos, cuenten con las condiciones para ejercerlos.”³⁸³

Teniendo en cuenta los planteamientos de estas experiencias a nivel territorial, la conceptualización el Enfoque de Derechos humanos y el desarrollo de los elementos que lo integran, se propone la inclusión del siguiente artículo en el plan de desarrollo municipal en la parte estratégica:

Artículo x. Enfoque de Derechos Humanos. *El plan de desarrollo municipal tendrá un Enfoque de Derechos que se fundamenta en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos y se encuentra orientado al respeto, protección y garantía de los derechos humanos.*

Los elementos que componen el Enfoque de Derechos Humanos para el presente plan de desarrollo municipal son los siguientes:

- a) *Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos*
- b) *Igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad*
- c) *Empoderamiento*
- d) *Participación*
- e) *Rendición de cuentas*
- f) *Reconocimiento de obligaciones por parte de otros actores*

Desde una mirada de técnica normativa se recomienda no entrar a establecer definiciones o explicaciones para cada uno de los elementos del Enfoque que se plantean en el artículo. Ello puede llevar a limitar su contenido y a restringir el alcance del mismo. De realizarse, es aconsejable que se tengan en cuenta los rasgos característicos que se han identificado en el capítulo I del presente estudio.

³⁸³ Concejo Municipal de Tuluá, 2008, Artículo 10: enfoques conceptuales de la planificación para el desarrollo Numeral 2. el enfoque de garantía de derechos.

Al establecer el artículo, el Alcalde está comenzando a cumplir sus promesas de campaña a sus electores. Es un buen inicio para la inclusión del Enfoque de Derechos Humanos en el plan de desarrollo municipal. Seguirá a continuación la definición de las políticas con el Enfoque y las que directamente entraran a realizar cada uno de los elementos que lo definen.

5.2. Políticas municipales con Enfoque de Derechos Humanos

Como se mencionó en líneas anteriores, el reto de la inclusión del Enfoque se encuentra en la generación de políticas públicas de los diferentes sectores de la administración teniendo en cuenta cada uno de los elementos descritos del Enfoque y en la definición de aquellas políticas del plan de desarrollo que están directamente relacionadas con la con cada uno de los elementos que integran dicho Enfoque.

En cualquiera de los dos escenarios se deben tener los lineamientos generales de cada elemento del Enfoque de Derechos Humanos con una mirada desde el punto de vista territorial que contemple los alcances de las competencias territoriales, las limitaciones de temporalidad del gobierno local y las características propias de la entidad territorial en diferentes campos, como el social, político, cultural, entre otros.

A continuación se presentan los elementos del Enfoque con una mirada desde el nivel municipal, plasmadas en acciones puntuales y recomendaciones para su operatividad. Ello con la finalidad de acercar aún más a las autoridades locales al contenido del Enfoque y para que en el momento de diseñar, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar las políticas se cuente con mayores elementos para su análisis.

Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos

- Consultar los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, principalmente aquellos que se encuentran ratificados por el Estado colombiano. Se puede realizar paulatinamente según la temática de la política pública en construcción.

- Luego de consultar la normativa nacional e internacional que regula la temática de la política, se debe definir el alcance de la política teniendo en cuenta las competencias municipales.
- Cuando se referencia el instrumento internacional y se busca su realización en el nivel municipal se está contribuyendo a la efectividad y realización de los derechos humanos y se están cumpliendo las obligaciones internacionales como Estado.
- Se debe recordar que el municipio en el marco de su discrecionalidad y autonomía puede decidir las acciones puntuales adoptar en su territorio para cada política. La normativa en derechos humanos genera lineamientos generales de orientación de las políticas.
- Con la inclusión de los principios de los derechos humanos en las políticas, entre los que se encuentran la universalidad, indivisibilidad e interdependencia, se genera una dinámica de articulación e integración de política que perteneciendo a diferentes sectores de la administración encuentran puntos comunes y comparten objetivos.

Igualdad, no discriminación y atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad

- Para contribuir en el goce efectivo de los derechos humanos de los individuos y poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, excluidas, marginadas y en aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser vulnerados, se requiere inicialmente realizar estudios de identificación y georeferenciación de dichas poblaciones.
- Adicionalmente se pueden realizar diagnósticos e investigaciones con mayor profundidad para determinar las causas estructurales de las desigualdades sociales es dichas poblaciones.
- La información que se genere por parte del municipio o por otra entidad pública o privada es un insumo valioso para la generación de políticas y para establecer en términos cuantitativos la línea base que sustenta los indicadores de avance en la gestión pública.
- Las políticas deben contemplar acciones direccionadas a atacar los aspectos que fomentan la discriminación y la desigualdad, entre los que se encuentran los de tipo normativo, institucional y estructural.

- Todas las políticas pueden ser enfocadas a cumplir con la obligación de no discriminar, adicionalmente pueden direccionarse hacia la garantía de inclusión social de estos individuos y grupos discriminados.

Empoderamiento

- Se puede trabajar en la cultura organizacional de los servidores públicos del municipio, haciendo énfasis en que todas las personas y grupos son sujetos de derechos, capaces de aportar en la generación de actividades que permitan el pleno disfrute de sus derechos humanos.
- En las diferentes fases de la política y en sus actividades, se debe reconocer las potencialidades y las capacidades de las personas, este simple reconocimiento hace que se fortalezca su autonomía y se garanticen sus derechos.
- El municipio debe estar en todo momento al servicio de individuos y grupos como sujetos de derechos, ello requiere un cambio en el lenguaje, en las acciones, en la forma de prestación de los servicios municipales y en la configuración de cada política pública.
- Todas las personas deben ser reconocidas como interlocutoras válidas en cada fase de las políticas públicas, capaces de aportar en la realización de sus propios derechos y en los de los demás.
- Fomentar la acción de la ciudadanía en relación con la gestión pública debe ser un proceso constante que inicia desde la posesión del alcalde. Hacer que las personas abandonen su estado de sujetos pasivos en las decisiones y asuntos que los afectan, es una tarea diaria para cada servidor de la administración municipal.

Participación

- El municipio debe generar mecanismos y disposiciones institucionales específicas en las diferentes etapas del proceso de adopción de decisiones en las que se hacen partícipes los ciudadanos. En caso de contar con dichos mecanismos, la gestión debe direccionarse hacia su divulgación hacia todos los habitantes del territorio.

- La participación es fundamental en cada fase de las políticas públicas y es considerado como un elemento definitorio de las mismas, por ello en la gestión pública municipal debe darle importancia a los procesos participativos que posibilitan el logro de los objetivos y metas de las políticas.
- La administración municipal puede adoptar como principios la publicidad y transparencia en su gestión.
- La búsqueda de consensos entre las personas que participan en la generación de políticas y entre la administración municipal se puede constituir en un lineamiento de actuación del gobierno local.
- La cultura de divulgación de la información y su fácil acceso contribuye a fomentar la participación en la gestión municipal a través del control social y político que se puede ejercer con dicho acceso.
- Las convocatorias hacia la participación ciudadana deben enfocarse hacia la identificación de necesidades y priorización de asuntos, que serán asumidos por el gobierno municipal. La simple convocatoria para validación de acciones, estrategias o políticas debilita la democracia y la credibilidad del gobierno municipal.

Rendición de cuentas

- La rendición de cuentas de las acciones más simples y de los grandes procesos administrativos del municipio sobre el impacto efectivo en la realización de derechos humanos, fomenta la legitimidad y la gobernabilidad del territorio, por ello en las diferentes fases de las políticas es deseable que éste presente este elemento.
- La administración municipal debe involucrar en el proceso de rendición de cuentas a todos los actores que tienen incidencia en la generación de las políticas públicas, desde el diseño hasta su evaluación y por supuesto, a quienes las implementan.
- La rendición de cuentas debe de considerada como una oportunidad de presentar la gestión realizada a los ciudadanos en cumplimiento de los compromisos normativos en derechos humanos. Adicionalmente es un espacio de dialogo constructivo y generación de modificaciones y correcciones donde se considere conveniente.
- El gobierno municipal debe generar dispositivos y mecanismos destinados a asegurar que la rendición de cuentas se encuentre incorporada en todas fases de las políticas.

Esto permite pasar del buen propósito y el deseo de hacer una administración transparente a convertirla en aquella cercana a la comunidad.

- Se puede trabajar en campañas que se direccionen hacia el reconocimiento de los derechos y la obligación correlativa de su garantía por parte de la administración municipal, ello permite la exigibilidad los mismos por parte de la ciudadanía y el direccionamiento de sus solicitudes a las dependencias encargadas de su respeto, protección y garantía.
- El alcalde debe generar acciones que promuevan el acceso a los mecanismos de rendición de cuentas.

Reconocimiento de Obligaciones por parte de Otros Actores

- El Alcalde debe reconocer la importancia de trabajar de manera articulada con otros actores no estatales que se vinculan a la realización de los derechos humanos.
- La gestión municipal debe encontrar las estrategias que permitan generar alianzas público – privadas que permitan hacer efectivos los derechos humanos por los agentes estatales y no estatales.
- En la medida en que se reconozca el trabajo en relación con los derechos humanos de las personas, las empresas, las entidades públicas, las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de la sociedad, se genera progresivamente mayor compromiso de estos actores en relación con las contribuciones hacia el goce efectivo de los derechos humanos.
- La formación y capacitación a los agentes no estatales en materia de derechos humanos permite que en el corto y mediano plazo se integren a procesos relacionados con la temática y hace que se destinen recursos de diferentes tipos para tal propósito.
- Los actores no estatales deben contar con la autonomía necesaria para determinar las estrategias que apoyarán en materia de derechos humanos. La imposición de facto sobre la contribución que deben otorgar genera restricciones y limitaciones en cuanto a los aportes de dichos actores.
- Las acciones que apoyan los actores no estatales generalmente se relacionan con problemáticas que se relacionan directa o indirectamente con su objeto, misión

institucional o razón social, por ello es de gran importancia que el Alcalde identifique las ventajas y potencialidades de trabajar con ciertos actores locales, igualmente debe ser consciente de que no todos los actores suman en un proceso de construcción de política pública.

Aunque no menos importante que los dos momentos anteriores, el establecer recursos en el presupuesto municipal garantiza en un porcentaje alto la viabilidad del Enfoque de Derechos Humanos. Los recursos de todo tipo permiten que las políticas públicas no se queden en documentos de gran contenido teórico y con la mejor de la intencionalidad de la administración municipal.

Establecer claramente los recursos financieros, técnicos, operativos, tecnológicos y humanos es una acción responsable y coherente con lo planteado desde el programa de gobierno y el plan de desarrollo. Así, la generación de presupuestos municipales teniendo en cuenta el Enfoque contribuye a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el nivel local.

Conclusiones del Capítulo

La competencia de la planeación municipal cuenta con desarrollos normativos que progresivamente han otorgado competencias y funciones sobre la temática a las autoridades locales. Luego de varias décadas de avances institucionales se ha configurado el plan de desarrollo municipal como el instrumento que consolida las políticas locales que buscan el progreso social del municipio y el goce efectivo de los derechos para quienes habitan su territorio.

Desde las diferentes perspectivas que se estudió la posibilidad de incluir el Enfoque de Derechos Humanos en los planes de desarrollo, se encuentran argumentos de tipo político, normativo y administrativo que sustentan claramente la incorporación del Enfoque en la planeación municipal. Se debe reconocer adicionalmente que los lineamientos que se generaron en los capítulos previos para cada elemento del Enfoque

de Derechos Humanos contribuyen para que se presenten algunas propuestas y formas de abordarlos por parte de la administración municipal.

Conclusiones Generales

El Enfoque de Derechos Humanos como campo de estudio requiere mayores desarrollos teóricos, principalmente en relación a su conceptualización. Se reconocen valiosos avances en la identificación de los elementos que lo definen y en los contenidos de los mismos. Por ello, el presente estudio permite tener una mirada unificada de lo que integra el Enfoque, partiendo de sus antecedentes y origen hasta la identificación de experiencias en donde ha sido tenido en cuenta para diferentes propósitos.

Se considera que existen argumentos importantes para que el Enfoque sea integrado en los planes de desarrollo municipal. Desde su fundamentación se encuentra en coherencia con las competencias de la entidad territorial y desde diferentes perspectivas es conveniente su inclusión en la planeación local. Las potencialidades y beneficios pueden llegar a ser mayores a los planteados en los diferentes apartados del documento, pero ello dependerá de su paulatina incorporación en la gestión pública de las entidades públicas y especialmente en los diferentes niveles de gobierno.

La incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en la planeación municipal es un proceso permanente que requiere compromiso por parte de las autoridades locales y de quienes tienen incidencia en escenarios de definición de las políticas públicas. El presente estudio contribuye para que el goce efectivo de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones del Estado se materialicen desde el nivel local.

Para finalizar, al sistematizar los diferentes desarrollos teóricos y prácticos que se han generado en relación al Enfoque, se contribuye para que posteriormente se estudien los elementos con mayor profundidad, se identifiquen nuevos elementos o se trabaje sobre el concepto mismo del Enfoque. El aporte de este estudio queda plasmado en cada uno de los capítulos generados y se espera que en el corto y mediano plazo existan mayores avances en éste campo de estudio.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor. 2004. Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina, en:

http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf Consultada el 2 de marzo de 2011.

_____. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24351/G2289e.pdf> Consultada el 15 de marzo de 2011.

_____. 2009. El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En: La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. En: La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. Abramovich, Víctor; Pautassi, Laura. (Compiladores). Editores El Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. (Compiladores). 2009. La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. Editores El Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

_____, 2009a. El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales, En: La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. Editores El Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

_____, (Compiladores) 2010. La medición de derechos en las políticas sociales. Editores El Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

ARCIDIÁCONO, Pilar; FAIRSTEIN, Carolina; KLETZEL, Gabriela. 2009. La judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿por la buena senda?. En: La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. Abramovich, Víctor; Pautassi, Laura. (Compiladores). Editores El Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

ARTIGAS, Carmen. 2002. El enfoque de derechos aplicado en programas sociales: una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza, en: http://www.eclac.org/noticias/discursos/2/11242/Carmen_Artigas.pdf, Consultada el 9 de abril de 2011.

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE LA GUAJIRA, 2009. Ordenanza N° 274 por medio de la cual se aprueban y adoptan unas modificaciones al plan de desarrollo del departamento de la Guajira, “la guajira, seriedad y compromiso 2008-2011”, en: http://www.laguajira.gov.co/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=72, Consultada el 10 de marzo de 2011.

BALBÍN, Jesús, 2008. Metodología Para la Inclusión del Enfoque de Derechos en el Desarrollo Vía los Planes, en <http://www.derechoshumanosdf.org/imagenes/pubs/Metodologia+Enfoque+DH+vADa+planes.pdf>, Consultada el 3 de marzo de 2011.

CONCEJO DE BOGOTÁ, D. C., 2008, Acuerdo No. 308 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 “Bogotá positiva: para vivir mejor”, en: <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.270911.html>, Consultada el 12 de marzo de 2011.

CONCEJO DE MEDELLÍN, 2008. Acuerdo Municipal N° 16 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011. « Medellín ES Solidaria y Competitiva », en: <http://www.sospaisa.com/LinkClick.aspx?fileticket=Ih1QE6xATsw%3D&tabid=145&language=en-US>, Consultada el 13 de marzo de 2011.

CONSEJO MUNICIPAL DE FACATATIVÁ, 2008. Acuerdo N°. 016 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas: “renovación en serio para Facatativá 2008 – 2011”, en:

http://www.facatativa-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/32666261396530396563616434656231/Plan_Dllo_2008_2011_Cap_tulo_I.pdf, Consultada el 9 de marzo de 2011.

CONCEJO MUNICIPAL DE TULUÁ, 2008. Acuerdo No. 007 por el cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Tuluá para el periodo 2008-2011 “Tuluá, un territorio para todas y todos”, en: *<http://www.tulua.gov.co/pdesarrollo/descargas.html>*, Consultada el 9 de marzo de 2011.

CORTES RODAS, Francisco; GIUSTI, Miguel (ed.), 2007. Justicia Global, Derechos Humanos y Responsabilidad, Siglo del Hombre Editores, Bogotá D.C., Colombia.

CUERVO RESTREPO, Jorge Iván (Coordinador), 2007. Planes de desarrollo y derechos humanos: un enfoque: marco conceptual y metodológico para la elaboración de planes de desarrollo, Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., Colombia.

CUNILL GRAU, Nuria, 2010. Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública, En: *<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>*, Consultada el 18 de abril de 2011

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), 2007. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011, Bogotá D.C., Colombia. En: *http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/Cartilla%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf*, Consultada el 17 de marzo de 2013.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP); DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE), 2010. Declaración Comité de Expertos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP, Indicadores de Pobreza, Indigencia y Desigualdad 2009, en:

http://www.dane.gov.co/files/noticias/Declaracion_MESEP_2009.pdf, Consultada el 11 de marzo de 2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP); ESAP; USAID, 2011. Orientaciones para construir y elegir el programa de gobierno; Guía para candidatos y ciudadanía Elecciones de autoridades territoriales. En:

<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=yGWf2bT-Sf4%3D&tabid=381>,

Consultada el 20 de enero de 2013.

DECKER, Klaus; MCINERNEY-LANKFORD, Siobhán; SAGE, Caroline, 2005. Human Rights and Equitable Development: “ideals”, issues and implications, en:

<http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/nonwdrdetail/48>, Consultada el 11 de abril de 2011.

DOZ COSTA, Fernanda, 2008. Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales - una descripción crítica de los marcos conceptuales, parte de SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos, Año 5, Número 9, Diciembre de 2008 pp. 87-116. En: <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/9/doz.pdf>, Consultada el 15 de abril de 2011.

FERRER, Marcela, 2005. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/23556/lcl2425-P.pdf>, Consultada el 1 de marzo de 2011.

FERRER LUES, Marcela; MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge, 2006. Población, Desarrollo y Derechos Humanos: una propuesta para su abordaje en América Latina y el Caribe, en:

<http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/6/27116/Ferrer-Martinez.pdf>, Consultada el 9 de abril de 2011.

FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS (UNFPA), 2008. El enfoque en la planeación del desarrollo municipal, en:

http://www.unfpacolombia.org/home/unfpacol/public_htmlfile/PDF/final_guia%20poblacion.pdf, Consultada el 7 de marzo de 2011.

FUNDACIÓN CORONA, 2008. Debates y propuestas al plan de desarrollo “Bogotá Positiva” mesas de trabajo Bogotá y Concejo cómo vamos, en:

http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_61_DebatPropuesPlanDesarroBogotaPositiva.pdf, Consultada el 11 de marzo de 2011.

GARCÍA MUÑOZ, Soledad; SALVIOLI, Fabián; URQUILLA, Carlos Rafael, 2009. Derechos humanos en la agenda de población y desarrollo: Vínculos conceptuales y jurídicos, estándares de aplicación, en:

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/pobl-des.pdf, Consultada el 16 de marzo de 2011.

GHERARDI, Natalia, 2009. La administración pública y el acceso a la justicia: una oportunidad para la materialización de los derechos sociales, En: La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. Abramovich, Víctor; Pautassi, Laura. (Compiladores). Editores El Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

GUTIÉRREZ TAMAYO, Alberto León, 2009. Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea, Editorial Universidad de Antioquia, Antioquia, Colombia.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo, 2007. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas, En:

http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf, Consultada el 14 de marzo de 2011.

JOCHNICK, Chris; GARZON, Paulina, 2002. Rights-based approaches to development an overview of the field, En:

http://www.crin.org/docs/resources/publications/hrbap/RBA_Oxfam_CARE.pdf, Consultada el 5 de abril de 2011.

KIRKEMANN BOESEN, Jakob; MARTIN, Tomas, 2007. Applying a rights-based approach an inspirational guide for civil society, en:

<http://www.humanrights.dk/files/pdf/Publikationer/applying%20a%20rights%20based%20approach.pdf>, Consultada el 14 de abril de 2011.

LOAIZA GALLÓN, Hernando, 1972. Manual de Planeación Municipal. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C.

MALDONADO, Alberto, 1989. La Planeación Municipal en el Proceso de Descentralización Territorial. Bogotá D.C.

MARTIN, Agustín Enrique; PARRA VERA, Oscar; VILLANUEVA HERMIDA, María Aránzazu, 2008. Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Sistema Universal y Sistema Interamericano, en:

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_190524876/proteccionDESC/DESC.pdf, Consultada el 14 de abril de 2011.

NYAMU–MUSEMBI, Celestine, 2002. Towards an actor-oriented perspective on rights, en: <http://www.drc-citizenship.org/system/assets/1052734370/original/1052734370-nyamu-musembi.2002-towards.pdf>, Consultada el 13 de abril de 2011.

NYAMU-MUSEMBI, Celestine; CORNWALL, Andrea, 2004. What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies, en: www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp234.pdf, Consultada el 14 de abril de 2011.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH), 2002. Proyecto de Directrices: Enfoque de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza, Traducción realizada por PNUD Ecuador del documento Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, en:

<http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/Fase%20Distancia%202008/DDHH%200y%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza/Directrices%20Enfoque%20>, Consultada el 8 de abril de 2011.

_____, 2004. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual, en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionsp.pdf>, Consultada el 9 de marzo de 2011.

_____, 2006. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>, Consultada el 2 de marzo de 2011.

_____, 2006a. Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, En:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf>, Consultada el 12 de abril de 2011.

_____, 2010. Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. Oficina en México. En:

<http://www.hchr.org.mx/Documentos/Libros/2011/L280211PPDH.pdf>, Consultada el 30 de febrero de 2011.

_____, 2011. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, en:

http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2010_esp.pdf, Consultada el 21 de febrero de 2011.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1986. Establecimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos, Resolución 41/120 de la Asamblea General 41º Período de Sesiones, aprobada en la 97a sesión plenaria, en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/502/70/IMG/NR050270.pdf?OpenElement>, Consultada el 7 de abril de 2011.

_____, 2000. Declaración del Milenio, Resolución A/55/2 aprobada por la Asamblea General en la 8a. sesión plenaria, del 8 de septiembre en Nueva York, en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, Consultada el 7 de abril de 2012.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2006. Enfoques generales y métodos para la planificación territorial, en: <http://www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/document/docfin/doctec03.pdf>, Consultada el 4 de marzo de 2011.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS - Secretaria Ejecutiva para el Desarrollo Integral (OEA-SEDI), 2011. Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Propuesta de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10), En: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-II.pdf>, Consultada el 27 de mayo de 2013.

ORTIZ PINILLA, Nelson, 2005. Planeación con perspectiva de derechos: un derecho de la infancia y de la juventud, en: <http://www.unicef.org.co/Ley/Al/15.pdf>, Consultada el 7 de marzo de 2011.

PARRA VERA, Oscar Javier, 2009. El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las Defensorías del Pueblo, Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos y Democracia, No. 5, Federación Iberoamericana del Ombudsman, en: http://www.portalfio.org/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=3815&Itemid=400171, Consultada el 3 de marzo de 2011.

PARRA VERA, Oscar & ELY YAMIN, Alicia, 2013. La sentencia T-760 de 2008, su implementación e impacto: retos y oportunidades para la justicia dialógica. Publicado en: Clérico, L.; Ronconi, L.; Aldao, M.; Tratado de Derecho a la Salud, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires (en prensa).

PAUTASSI, Laura. 2010. El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales, Una breve revisión, en:

http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf,

Consultada el 1 de marzo de 2011.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, 2002. La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional. Serie de teoría jurídica y filosofía del derecho No 23. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo, 2003. Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia, en:

http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/search_result,

Consultada el 14 de abril de 2011.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2000. Informe sobre Desarrollo Humano, Derechos humanos y desarrollo humano, en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ES.pdf, Consultada el 24 de febrero de 2011.

_____, 2010. Programa Conjunto Integración de Ecosistemas y Adaptación al cambio climático en el macizo colombiano Colombia en:

http://pnudcolombia.org/cambioclimaticomacizo/documentos/sintesis_y_enfoque_de_programa_100610.pdf, Consultada el 8 de marzo de 2011.

_____, 2010a. Informe sobre Desarrollo Humano, edición del Vigésimo Aniversario, La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano, en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf, Consultada el 10 de marzo de 2011.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César & RODRÍGUEZ FRANCO, Diana, 2010. Cortes y cambio social, Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. En:

http://www.rfn-watch.org/uploads/media/Colombia_-_Cortes_y_cambio_social.pdf,

Consultada el 27 de mayo de 2013

SALMÓN, Elizabeth, 2007. El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos, en: Cortes Rodas, Francisco; Giusti, Miguel (ed.): Justicia Global, Derechos Humanos y Responsabilidad, Siglo del Hombre Editores, Bogotá D.C., Colombia, pp. 255-270.

SÁNCHEZ, Ricardo, 1984. Estado y Planeación en Colombia. Editorial La Rosa Roja Bogotá D.C.

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA (SNUG), 2008. Manual sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio con enfoque de Derechos Humanos, en:

<http://cms.fideck.com/userfiles/onu.org.gt/File/2401254507533238.pdf>, Consultada el 9 de abril de 2011.

TORRES ÁLZATE, Hernán, 2008. Compendio de Normas que rigen la Gestión Municipal Biblioteca Jurídica Díké Bogotá D.C.

VENEKLASSEN, Lisa; MILLER, Valerie; CLARK, Cindy & REILLY, Molly, 2004. Rights-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation, en:

www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp235.pdf, Consultada el 14 de abril de 2011.