

## Políticas públicas y capacidad institucional para la gestión de los derechos humanos en los municipios del departamento del César, Colombia

Public policies and institutional capacity for human rights in the municipalities of the department of César, Colombia

Simón Martínez Ubárnez | Antonio Yesid Pedroza Estrada | Javier Enrique De La Hoz Mercado

### RESUMEN

El presente artículo, es resultado de una investigación que tuvo como propósito el de evaluar el estado de las políticas públicas locales y la capacidad instalada de los municipios del departamento del César, Colombia, para afrontar una realidad exigente, como es la de construir cultura de paz a partir de los derechos humanos, en un momento en el cual el país se avoca al escenario siguiente a los acuerdos de paz con los grupos insurgentes que han combatido a la institucionalidad del Estado, afectando notablemente a la sociedad civil. La investigación se desarrolló con un diseño cualitativo de orientación fenomenológica, aplicando las técnicas de la entrevista estructurada y el grupo focal, con una cobertura en los 25 municipios del departamento del César, localizado al nororiente colombiano, cuyos personeros –en su condición de representantes del Ministerio Público y base del Sistema Nacional de los Derechos Humanos–, fueron entrevistados en desarrollo del trabajo de campo; y también, se tuvieron en cuenta líderes sociales destacados, para realizar con ellos un grupo focal. Los resultados obtenidos y conclusiones derivadas del estudio, logrados con aplicación del sistema Atlas-Ti, aportan una visión de la situación institucional de la gestión local, en cuanto a que la percepción de los actores delata una problemática en la gestión de los derechos humanos en el departamento del César.

*Palabras clave: políticas públicas; postconflicto; derechos humanos, Violencia, garantía; respeto; protección.*

### ABSTRACT

This article includes the results of the research project Local public policies for the protection, guarantee and respect of human rights in the municipalities of the Department of César, in the post-conflict scenario,

Simón Martínez Ubárnez  
[simon.martinez@esap.edu.co](mailto:simon.martinez@esap.edu.co)

Antonio Yesid Pedroza Estrada  
[antonio.pedroza@esap.edu.co](mailto:antonio.pedroza@esap.edu.co)

Javier Enrique De La Hoz Mercado  
[javier.delahoz@esap.edu.co](mailto:javier.delahoz@esap.edu.co)

Escuela Superior de Administración  
Pública – ESAP

Universidad Popular del César - UPC

COLOMBIA

### COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Martínez Ubárnez, S., Pedroza Estrada A. Y., De La Hoz Mercado, J. E. (2022). Políticas públicas y capacidad institucional para la gestión de los derechos humanos en los municipios del departamento del César, Colombia. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 28(1), 197 - 213. <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.2815949>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas  
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN 1668-6365 (formato digital) por Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

with the purpose of evaluating the state of local public policies and the installed capacity of the municipalities of the department, to face a demanding reality, such as building a culture of peace from human rights at a time when the country is moving to the scene following the peace agreements with the insurgent groups that have fought against the State's institutions, notably affecting civil society, for more than half a century and it is necessary to move forward from all spaces of society to the construction of a culture of peace, based on the respect or of human rights, as a condition of a stable and lasting peace, based on civilized relations based on respect, tolerance of the other. The project was developed with a qualitative design of phenomenological orientation, applying the techniques of the structured interview and the focal group, with coverage in the 25 municipalities of the department of Cesar, located northeast of Colombia, whose representatives -in their capacity as representatives of the Public Ministry and base of the National System of Human Rights-, were interviewed in the development of the field work; and outstanding prominent social leaders were also taken into account to carry out a focus group with them. The results obtained and conclusions derived from the study, achieved with the application of the AtlasTi system, provide an insight into the institutional situation of local management in the field, which allow us to visualize the actions that will be necessary to undertake to help transform this reality.

*Keywords: public policie; post-conflict; human rights; violence; guarantee; respect; protection.*

## I. INTRODUCCIÓN

Colombia ha padecido desde hace más de medio siglo un conflicto interno que ha fragmentado y polarizado su población, a tal punto que en el año 2017 se realizó un plebiscito para que el pueblo colombiano se pronunciara sobre un acuerdo de paz suscrito entre el Estado y el grupo insurgente de extrema izquierda, las FARC, y la mayoría de las personas que acudieron a las urnas votaron negativamente, en oposición al gobierno del momento.

En medio del escenario de conflicto, en el cual han actuado otros actores tanto de izquierda como de derecha y del mismo Estado, los Derechos Humanos han padecido la peor parte, en el sentido de su desconocimiento, violación, vulneración y falta de garantía, reflejado esto en el número de desplazamientos, tortura, masacres, asesinatos selectivos, desapariciones, secuestros, restricciones a los más básicos derechos fundamentales, como procedimientos cotidianos. La comunidad internacional observa el desarrollo de lo que acontece y ha contribuido con esfuerzo y recursos para que se llegue al final de este conflicto.

Por su importancia económica, geopolítica y geoestratégica, el departamento del César, ha sido duramente golpeado por las acciones del conflicto. Su ubicación geográfica sirve de co-

redor entre los departamentos que tienen acceso al mar, y el interior del país, y permite sacar los productos de cultivos ilícitos y para el narcotráfico que en gran medida fomenta y financia la guerra; también, facilita la introducción de armas y dinero producto del negocio ilegal, convirtiendo parte del territorio en escenario de serias confrontaciones.

De igual modo, el César es el segundo departamento productor y exportador de carbón del país, lo que ha permitido que en algunos de sus municipios se hayan asentado grandes empresas multinacionales que explotan este recurso, generando una ola económica que atrae a los grupos subversivos y delincuenciales, que hacen de sus habitantes y de estas empresas objetivos de su accionar abrumándolos con extorsiones, chantajes, robos y saqueos.

En ese contexto, y tras la desmovilización de los grupos de autodefensa y posteriormente las FARC, el territorio departamental ha percibido algunas transformaciones en cuanto cese de algunas acciones violentas y atropello a los derechos humanos, en la medida que se ha recuperado en gran medida la gobernabilidad y la confianza en las instituciones. No obstante, persisten secuelas de la violencia reciente, en la medida que algunos grupos desmovilizados de autodefensa han hecho una especie de reconversión de su forma de operación ilícita y aunque no hay expresiones de violencia política en sentido estricto, otras formas de violencia persisten en el escenario del territorio, las cuales configuran violaciones a los derechos humanos.

Para avanzar en la construcción de escenarios de convivencia civilizada que contribuyan a fortalecer en la sociedad una cultura de paz, cimentada en el reconocimiento, respeto y protección de los derechos de las personas es necesario que el Estado, como primer responsable de su garantía, asuma compromisos en este sentido, lo cual exige una clarificación de lo que debe ser su capacidad institucional para gestionar tales aspectos.

En Colombia se estructuró recientemente el Sistema Nacional de los Derechos Humanos, del cual las personerías municipales como agentes locales del Ministerio Público, son sus representantes más inmediatos ante la ciudadanía, para evaluar el estado en que se encuentran las políticas y la capacidad instalada local, para atender lo referente a la gestión de la protección, garantía y defensa de los derechos humanos, para contribuir a la reconstrucción del deteriorado tejido social en el departamento.

La investigación se realizó siguiendo un diseño de enfoque cualitativo, bajo los lineamientos del método fenomenológico por lo que no se postula hipótesis, como lo expresan Hernández, Fernández y Baptista (2016) debido a que una de las características fundamentales de las investigaciones bajo este paradigma, es que la misma se puede generar durante el proceso.

El nivel de la investigación fue descriptivo, pretendiendo identificar y valorar características de la capacidad institucional y las políticas públicas sobre derechos humanos que se implementan en los municipios del Departamento, su problemática y su capacidad operativa para lograr eficacia.

El proceso de la investigación tuvo un momento documental y otro de campo:

En el primero se realizó un análisis documental de literatura acerca de políticas públicas y sobre los derechos humanos, sus instrumentos, características, con especial énfasis en lo sucedido en el departamento del César en los últimos años corridos del siglo XXI. Para esta etapa, el principal instrumento fue una matriz de recolección de datos, con la técnica del subrayado, la paráfrasis y la exégesis de cada tópico, como episteme de interpretación, siguiendo lo teorizado por Hernández, Fernández y Baptista (2016).

En cuanto a la investigación de campo, se aplicó una entrevista estructurada con instrumento estandarizado, combinada con el grupo focal, a través de lo cual se recolectaron datos primarios directamente de la realidad estudiada, sin intervenir para influenciar el escenario origen de los datos. Se usó como instrumento un cuestionario estándar para la entrevista estructurada y el protocolo aplicable a grupos focales con actores de varios municipios escogidos aleatoriamente (Arias, 2016).

El Universo de la investigación se dividió en dos partes: las veinticinco (25) personerías de los municipios del departamento que, como instituciones emblemáticas locales y base del Sistema Nacional de los Derechos Humanos, son los encargados de las políticas para la gestión de los derechos humanos, y quienes podían aportar información pertinente y confiable sobre el objeto de estudio.

Para calcular la muestra se usó un mecanismo de tipo intencional y se incluyeron todas las personerías, como un muestreo no Probabilístico Intencional u Opinático, procedimiento en el que se desconoce la probabilidad de los elementos poblacionales para integrar la muestra y se seleccionan los elementos según criterios de conveniencia del investigador (Arias, 2016).

Para el procesamiento y análisis de datos, en la fase documental, estos se clasificaron, registraron y sintetizaron según criterio propio. La información se sistematizó usando la herramienta tecnológica, para procesar información cualitativa del software “AtlasTi”, y apoyo para descifrar lo revelado por los datos recogidos (Hurtado, 2010).

## II. LOS DERECHOS HUMANOS

Como su nombre lo indica, los derechos humanos son los derechos que se tienen por el hecho de pertenecer a la raza humana. Donde exista un humano habrá derechos humanos; los cuales son una construcción social – política, sobre todo de Occidente, que se fue constituyendo a través de las diferentes revoluciones económicas, culturales y sociales a lo largo de la historia y se consolidaron en la Revolución Francesa con la publicación de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que en 1948, serían la base fundamental de la creación de la Carta Universal de los Derechos Humanos promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Desde entonces, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), conformada por la mayoría de las naciones civilizadas del mundo, han instituido una serie de instrumentos que procuran la garantía y el respeto de los derechos del hombre como elemento de la raza humana. En un mundo desigual, lleno de abismos diferenciales entre sociedades de los diversos países, se pretende que exista un mínimo garantista que permita al hombre mantener, por lo menos, condiciones de una dignidad relativa. Entre los más importantes instrumentos hasta ahora enunciamos:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
5. Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Estos instrumentos pertenecen a los clasificados como *ius cogens* (derecho común obligatorio), referente a las normas de derecho absoluto o perentorio que son imperativas, pues no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido, y cualquier acto que sea contrario al mismo será declarado nulo. Los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena (1969) sobre el Derecho de los Tratados, declara la nulidad de cualquier tratado contrario a una norma imperativa.

La diferencia entre las normas convencionales o contractuales y la costumbre internacional, estriba en que las primeras han requerido del consentimiento de los estados y permite su alteración mediante tratados. Las normas de derecho imperativo obligan frente a todos los Estados: esto es, generan obligaciones *erga omnes* (frente a todos).

No existe una lista clara de los derechos catalogados como *ius cogens*, pero algunas instituciones se han pronunciado al respecto. Por ejemplo, El Comité de Derechos Humanos de la ONU, señala que son normas de *ius cogens* (en inglés *peremptory norms*) la prohibición de la tortura y de la privación arbitraria de la vida (Observación general n° 24), y el derecho a garantías procesales mínimas, en especial a la presunción de inocencia (Observación general n° 29), (Centro de información jurídica en línea, s.f.). El artículo 2.6 de la Carta de San Francisco, o Carta de las Naciones Unidas (1945) otorga a la ONU potestad para lograr que todos los Estados, incluso los que no sean miembros de la Organización, cumplan los principios incluidos en el artículo 2, lo que podría entenderse como un principio de imperatividad. Lo mismo se ha afirmado de la noción de crímenes contra la humanidad. Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que varias normas de protección de los derechos fundamentales son *ius cogens*, como el acceso a la justicia, llamado por esta Corte “derecho al derecho”.

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Se denomina políticas públicas a las acciones planificadas y cimentadas en un proyecto político que realiza el Estado frente a los problemas públicos. Según Pedroza y Colina (2016), para que la acción de un gobernante se identifique como política pública, ésta debe ser el resultado de una respuesta por parte del aparato estatal frente a una construcción política (problema público) de un problema social (carencia objetiva de una población determinada) en la que se identifica un actor que lo lidera (empresario político) que se enfrente a otros públicos interesados en abrogarse los recursos públicos y disputarse su entrada a la agenda política del gobernante.

Los estados y sus entidades, formulan políticas públicas, pero estas deben estar en concordancia con su capacidad institucional para ejecutarlas y dar resultados efectivos como respuestas.

Enzo Completa, refiriéndose al concepto de capacidad institucional, señala que este se refiere a *“la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; la capacidad técnica, entendida como la habilidad para administrar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública”* (Completa, 2017: p.119). Según este autor, el concepto involucra, además, otros aspectos, como la capacidad administrativa, o habilidad estatal para proveer bienes y servicios, y la capacidad política, entendida en el sentido de la gobernabilidad, vista como la habilidad estatal para tomar en cuenta las demandas ciudadanas. (Oslak & O’Donel, 1995).

## III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La relación entre políticas públicas y derechos humanos se fundamenta en la obligación que adquieren los estados, al ratificar los tratados internacionales de derechos humanos o al ser presionados por la comunidad internacional vigilante de las acciones gubernamentales respecto de sus políticas, estrategias y acciones alrededor de la temática misma.

Los Estados, como es el caso del Estado colombiano, una vez que ratifican los Tratados Internacionales, deben realizar ajustes en su estructura institucional para lograr su plena realización y el medio más efectivo para ello es a través de las Políticas Públicas y el reordenamiento de su capacidad institucional, pues los *“Derechos Humanos se definen y aplican como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas”* (Pautassi, 2008).

En tal sentido, como lo afirma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las políticas públicas son lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los

Estados para alcanzar un objetivo determinado, y contribuir a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Ninguna política pública se realiza cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos; pues su objetivo es hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales (CIDH, 2009).

En el enfoque de derechos humanos (DH), en políticas públicas se identifican dos características principales: 1) Que genera condiciones para empoderar las personas como sujetos de derechos, y 2) que la política pública asume de manera integral el cumplimiento de los Estándares Internacionales en materia de Derechos Humanos (OACNUDH, 2004).

El enfoque de DH interpreta como fenómeno, que el ciudadano es sujeto y objeto del accionar de la política pública, o sea, la persona, es titular de derechos, y también tiene obligaciones frente a las acciones encaminadas a preservar los instrumentos e instituciones privadas o públicas responsables de la defensa de los derechos humanos. El ciudadano debe conocer lo que los derechos humanos y sus reglamentaciones nacionales e internacionales son, para exigir el cumplimiento y goce de los mismos; pero le asiste por otro lado, la obligación de trabajar y contribuir a su alcance, para asegurar el ejercicio y disfrute de estos derechos.

A diferencia del enfoque tradicional en políticas públicas, que parte del supuesto de solucionar problemas sociales específicos o dar respuesta gubernamental a demandas sociales insatisfechas, el enfoque en derechos humanos se fundamenta en su cumplimiento y goce efectivo.

En tal sentido, las personas bajo la jurisdicción del Estado no son sujetos de necesidades sino sujetos de derechos, con capacidad de pasar de súbdito a ciudadano, lo que implica que cualquier persona puede acceder al servicio o bien que el Estado genera a través de la Política Pública (Vásquez, 2011), pues esta, al satisfacer derechos, otorga potestad, poder, empodera, a hombres, mujeres y comunidades para que influyan y tengan un mayor control sobre su vida, sobre el goce efectivo de sus derechos y la formulación, implementación y evaluación de la política pública (OACNUDH, 2004).

La construcción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) ha generado diversas obligaciones a los Estados que ratifican los diversos Tratados; entre éstas, las obligaciones generales que son las más comprensivas y permiten determinar el papel y accionar del Estado en relación con la realización de los derechos humanos a través de las políticas públicas. Internacionalmente se identifican cuatro obligaciones generales: de respetar, de proteger, de garantizar y de promover los Derechos Humanos (Abramovich y Courtis, 2005).

## LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS

El objetivo fundamental de una Política Pública de Derechos Humanos es el de propugnar el mejoramiento de las condiciones de respeto, protección, y promoción de los derechos humanos dentro de un territorio, determinado por la competencia de la autoridad gubernamental, y el área sobre la cual tenga poder, recursos legales, políticos o financieros; y que, mediante un ejercicio de planificación técnica, sustentada en un proyecto político que pretenda cambiar la realidad de un sector poblacional determinado, defina y ejecute acciones concretas encaminadas a modificar el comportamiento de los públicos en general que por acción, no acción u omisión vulneren o pongan en peligro los derechos humanos de personas o grupos sociales.

En el ámbito internacional, como en el nacional, se han establecido acuerdos y normativas constitucionales y legales cuyo objetivo primordial es la protección, defensa y extensión de los derechos humanos que se constituyen en el límite de la acción misma del gobierno e incluso de los particulares. Colombia ha firmado y ratificado un número significativo de instrumentos internacionales de DDHH tanto universales (ONU) como regionales (OEA). Todo amparado en la figura del bloque de constitucionalidad, y lo consagrado en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de Colombia.

Entre los convenios firmados por el Estado Colombiano destacan: El Sistema Universal ONU; el Sistema Interamericano (OEA); y los relativos a eliminación de la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; desaparición forzada; Prevención de la discriminación; Derechos de las mujeres; Derechos de los niños y las niñas; Derechos de las personas refugiadas y desplazadas; Derechos de los pueblos indígenas; Derecho Internacional Humanitario; Derecho Penal Internacional; Normas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Normas para el tratamiento de los reclusos.

En ámbito nacional por su misma esencia, los derechos humanos permean toda la normatividad legal. La defensa y protección de los derechos humanos (DH) ha sido enfática en Colombia, sobre todo los derechos afectados por el conflicto interno que ha sufrido el país, por lo cual, incluso, el Estado colombiano ha debido someterse a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), como derecho de guerra.

Entre las tantas leyes y normas colombianas, cuyas temáticas tienen como eje y estructura el DIDH se encuentran:

1. Ley 589 de 2000 (julio, 6) por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones.
2. Ley 599 de 2000 (julio, 24) por la cual se expide el Código Penal.
3. Innumerables normas asumen temáticas concretas relacionadas con los DD HH, como el tema de la Violencia intrafamiliar, Género, Discapacidad, Defensores de Derechos Humanos, Desplazados y Víctimas del Conflicto Armado, Pueblos indígenas, Libertad religiosa, Participación, Estados de excepción, Resolución de conflictos, Normas hu-

manitarias, Acciones y recursos judiciales, Educación para la paz, los Derechos Humanos y la Convivencia democrática, Organismos y programas estatales y gubernamentales vinculados a los Derechos Humanos, Comisiones gubernamentales.

#### **IV. EL FENÓMENO DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CÉSAR**

La vulneración de los derechos humanos en el departamento del César se asume en el contexto espacio-temporal determinado por el marco del conflicto armado nacional. No es un hecho aislado, pero sí con una historia que debe estudiarse con el ánimo de aprender de las experiencias pasadas y que en un ejercicio de soberanía y rescate democrático el Estado procure implementar estrategias para erradicar las causas que lo originan.

Los DDHH han sido vulnerados por actores ilícitos de todos los espectros ideológicos de izquierda o de la derecha: guerrilleros, paramilitares, bandas criminales, delincuencia común, y peor aún, por agentes del Estado, convertidos –por omisión o por acción–, en actores de hechos que impiden a los ciudadanos gozar de sus derechos, para una vida digna y en condiciones de paz y desarrollo, por la razón principal de ser humanos.

En el departamento del César, según el censo del DANE del año 2005, el 58.2% de la población (525 mil personas) vivía por debajo de la línea de pobreza. A eso, se le suma que 133.685 (14.8%) cesarenses viven en condiciones de indigencia. Por otra parte, frente a las necesidades básicas de los habitantes del César y a las condiciones de calidad de vida, el Plan de Desarrollo del año 2006, reveló que el 44.5% de la población registraba alguna necesidad básica insatisfecha. Adicionalmente, a pesar de que el Índice de Desarrollo Humano en el departamento ha mejorado, en el año 2005 se avanzó de 0.664 en 1990 a 0.758, está significativamente por debajo del nacional (0.783). (Gobernación del Departamento del César 2006).

Las condiciones de pobreza estructural, sumadas a los factores de violencia generalizada, develan una visión del panorama de los DH en el departamento del César, que quizás por tener muchos recursos económicos ha sido muy pretendido por todos los actores violentos, que con su accionar vulneran y atropellan a los habitantes, privándolos del goce real, como derecho constitucional y legal de sus derechos.

También, la población indígena se ha sentido golpeada por las fuerzas y grupos al margen de la ley. El pueblo indígena más golpeado en el César, fue el Kankuamo localizado ancestralmente en el noroccidente del Municipio de Valledupar. En el año 2003 el número de indígenas asesinados ascendía a 204. Con epicentro en poblaciones como Atánquez, Guatapurí y Chemesquemena, los indígenas eran asesinados por el hecho de tener el apellido Arias, el más

abundante en esta etnia. Entre las consecuencias sufridas por esta etnia, la Defensoría del Pueblo (2003) señaló el desplazamiento de más de 300 familias hacia Valledupar, Barranquilla, Riohacha y Bogotá. Pero, aun así, varias personas desplazadas, asentadas en Valledupar, fueron asesinadas. Poblaciones como Río Seco y Murillo, fueron abandonadas casi en su totalidad y sólo eran habitadas por aproximadamente el 5% de su población inicial, así como la comunidad de La Mina que llegó a tener menos del 50% (Defensoría del Pueblo, 2003).

El pueblo kankuamo fue prácticamente encerrado en su territorio, lo que afectó la preservación de su cultura y su estabilidad como pueblo indígena, pues impide la realización de trabajos tradicionales o “pagamentos” que en muchos sitios sagrados no se podían realizar (Defensoría del Pueblo, 2003). Tampoco cesaron los asesinatos por parte del ejército nacional de Colombia, denominados *falsos positivos* y el asedio continuo de los paramilitares.

En la misma tendencia fueron afectados los derechos humanos de los otros pueblos indígenas del departamento con asentamiento en la Sierra Nevada, como los Arhuaco, Wiwa y Kogui, revelando las verdaderas proporciones de una crisis humanitaria en el territorio, como lo devela el estudio *Cuando la Madre Tierra llora* (2009) realizado por líderes nativos con apoyo de ONG de cooperación externa, en el cual se describen las características del conflicto armado en el territorio y destacan la forma como este afectó a los derechos de los pueblos indígenas.

A las acciones que afectaron a los indígenas se adicionan las cometidas contra la población campesina de todo el departamento, que, al sentirse peligrando entre fuegos encontrados, con acciones que encajaban dentro de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), aportaron las mayores cifras de desplazamiento forzado y recibieron los impactos que más afectaron derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de toda la población, los cuales el Estado Colombiano, está obligado a defender y proteger, dados los tratados internacionales de los cuales es signatario.

Pero, ante los hechos descritos, el Estado colombiano fue en realidad débil e indolente. Pese a los hechos notorios de violación de los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, amenazas y desplazamiento forzado; no obstante, las medidas cautelares impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la situación vulnerable de los Kankuamo, Wiwa y Yuppa, los grupos paramilitares realizaron ataques sistemáticos contra la población, sin que se realizaran acciones reales y efectivas en su contra por parte de la fuerza pública. En cambio, diversos testimonios afirmaron sobre la colaboración entre ellos, y no realizaron ningún tipo de operaciones militares para capturar a los responsables (Defensoría del Pueblo, 2003).

El análisis de lo ocurrido en el departamento desde que recrudesció la violencia en el César, delata las violaciones, negaciones y crímenes cometidos contra los derechos humanos; y, aunque hoy la realidad es distinta, aún no es la deseada.

Las violaciones han disminuido pero no han terminado, se siguen presentando en menor escala y aunque organismos internacionales, como los pertenecientes a la OEA y al sistema

de las Naciones Unidas, vienen haciendo presencia en el territorio, no se percibe un cambio sustancial en el cual las instituciones del Estado se empeñen en transformar prácticas y costumbres políticas para una cultura del reconocimiento, respeto, protección y defensa de los derechos humanos de los pobladores del territorio cesarense.

## V. RESULTADOS

De acuerdo con lo indicado en lo relativo al proceso investigativo, para lograr una visión lo más completa posible, fue necesario recoger percepciones y voces de los actores que actuando como servidores públicos están al frente de las entidades encargadas de los derechos humanos en los municipios, especialmente para vigilar sobre su garantía y cumplimiento.

Se llegó así a las veinticinco personerías municipales, con el fin de establecer una especie de diagnóstico o línea base que permitiera obtener una percepción real y objetiva de la situación de la capacidad institucional y los recursos de los cuales se dispone para realizar una acción proactiva y eficaz en pro del fortalecimiento de una cultura de los DD HH, visibilizándolos al menos, para propiciar la acción ciudadana en su exigencia y defensa.

Para recoger otras voces y contrastarlas con lo oficialmente informado se convocaron líderes sociales de distintos sectores, los cuales tienen relación directa con la problemática de los DDHH, los cuales, por la misma naturaleza de su quehacer social tienen una visión bastante objetiva de lo que ocurre en el departamento y se realizó un Grupo Focal que mostró las percepciones y apreciaciones de lo que se hace actualmente en cada municipio.

Los datos obtenidos fueron procesados, sistematizados y categorizados para establecer las relaciones apropiadas que permitieron responder a la pregunta de investigación; siguiendo para ello técnicas lógicas con inducción, deducción y síntesis, empleados para descifrar lo que revelan los datos recogidos (Hurtado, 2010).

La lectura hecha con AtlasTi a los contenidos de las intervenciones, permiten resaltar semántica y lógicamente las relaciones de los contenidos entre sí, se estudiaron los datos en bruto o información sin procesar, que reflejó el valor semántico contenido en los relatos y el significado que tienen en el imaginario y el lenguaje de los actores sociales, los distintos términos que se usan en la literatura cotidiana sobre la realidad de los derechos humanos. También, se encontró que la percepción de los actores delata una problemática de los derechos humanos en el departamento del César asociada, en su criterio, a tres factores nodales: el desconocimiento de los derechos humanos, la desidia de los servidores públicos frente a la problemática y la amenaza latente que subyace en el medio, porque no se asumen medidas de choque dirigidas a enfrentar esta realidad.

De la información aportada por los instrumentos de la entrevista se infieren algunas evidencias que refuerzan lo aportado por el grupo focal, los cuales se resumen sucintamente:

Puede observarse que el número total de funcionarios al servicio de las personerías es de 91 para todo el departamento, lo cual da un promedio de 3.64 funcionarios por municipio, pero no todos están dedicados a la tarea misional relacionada con los derechos humanos, si se tiene en cuenta la distribución presentada en el siguiente cuadro y en la figura que representa estas cifras, entre las cuales aparece que solo un 58 % (administrativos y disciplinarios) trabaja en función misional. Pero si se repara que entre los administrativos entra el personero y quien ejerce las funciones de secretario, se podrá entender que esta cifra queda bastante disminuida casi en la mitad, puesto que los secretarios solo cumplen tareas burocráticas y logísticas. El cuadro muestra esa distribución.

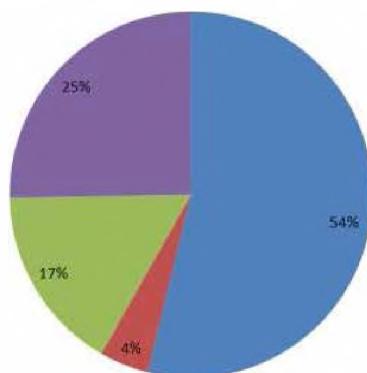
TIPO DE FUNCIONES CUMPLIDAS POR LOS SERVIDORES AL SERVICIO DE LAS PERSONERÍAS		
FUNCIONARIOS	No. Funcionarios	%
ADMINISTRATIVOS	49	0,538461538
DISCIPLINARIOS	4	0,043956044
OPERATIVOS	15	0,164835165
OTROS	23	0,252747253
TOTAL	91	1

Fuente: Martínez, Pedroza, De la Hoz (2022).

La siguiente figura de torta, permite comprender mejor el nivel de las proporciones existentes entre el número de funcionarios al servicio de las personerías municipales, cuyo mayor porcentaje se centra en el personal administrativo, seguido de otros, entre los cuales están conductores, aseadoras y servicios generales.

#### No. y % de Funcionarios según tareas realizadas

■ ADMINISTRATIVO ■ DISCIPLINARIO ■ OPERATIVOS ■ OTROS



Fuente: Martínez, Pedroza, De la Hoz (2022).

Al cotejar los resultados de los instrumentos para la entrevista, con los aportes obtenidos del grupo focal, se pueden mostrar unos resultados descriptivos de carácter genérico, que en general, caracterizan a todas las personerías del departamento, salvo escasas excepciones. Entre los factores característicos de las instituciones responsables de políticas y acciones locales para la garantía, protección y defensa de los DDHH en los municipios del departamento, destacan los que a continuación se indican lacónicamente:

1. Las personerías concentran todo lo relacionado con DDHH en el municipio.
2. Las personerías realizan múltiples gestiones, desde atención a la tercera edad, jornadas de vacunación, acompañamiento a víctimas del conflicto.
3. La capacidad institucional es débil e ineficiente. En 18 de los municipios cuentan con solo dos cargos, personero(a) y secretario(a).
4. Hay personeros que llegan a los cargos como cuotas políticas, sin experiencia ni formación especializada.
5. Existe escasa claridad y preparación de funcionarios en materia de DDHH.
6. Se asume multiplicidad de funciones, sin priorizar entre ellas.
7. Escasa gestión de cooperación externa para potenciar los escasos recursos asignados por ley.
8. Notable sesgo del tema de los DDHH a aspectos netamente legales.
9. Percepción ciudadana de las personerías como único órgano local del Estado en materia de DDHH.
10. Precaria capacidad institucional de los 22 municipios de 6ª categoría.
11. Instalaciones físicas y dotación logística en estado deplorable.
12. Presupuesto asignado y colaboración de la administración a las personerías ceñidos estrictamente a lo establecido por la ley.
13. Ningún municipio ha diseñado una Política Pública en DDHH ni un Plan de Acción Local en DDHH, aunque se hallaron algunos planes operativos.
14. Existen tensiones y conflictos entre alcaldes-personeros; incluso con el Concejo Municipal, lo que limita los apoyos que se puedan gestionar.
15. Resultados más eficaces de la gestión realizada en las personerías que gestionan apoyo adicional externo, en la alcaldía u organizaciones privadas.
16. Pocas acciones formativas o educativas para que la comunidad conozca y defienda sus derechos, por falta de articulación interinstitucional.

Revisando en general toda la información registrada en los instrumentos, tanto en el grupo focal como en la entrevista en profundidad sobre la realidad de los distintos municipios, como apreciaciones valorativas que se pueden mostrar a manera de conclusiones finales, partiendo de los objetivos, como hallazgos inferenciales o conclusiones de todo el proceso, se destacan los siguientes aspectos:

1. Si una de las condiciones para restaurar el tejido social en una sociedad que se apresta a salir de un conflicto prolongado en el cual hubo una estructural violación sistemática y sostenida de los derechos humanos durante un largo tiempo, uno de los mayores esfuerzos de esa sociedad debe centrarse en la reconstrucción de una cultura sustentable en el tiempo, en la que el respeto a la dignidad y los derechos humanos sea una constante del ethos colectivo, como características de una sociedad y una cultura de la civilidad que se funda en los derechos humanos como condición de posibilidad de la vida humana en escenarios civilizados que avanzan hacia un verdadero desarrollo a escala humana.

En el César se ha impuesto como condición social el desconocimiento del significado mismo de la promoción y respeto de los derechos humanos, toda vez que ni las autoridades locales, ubicadas en la base piramidal del sistema nacional de los DDHH, tienen claridad conceptual sobre la responsabilidad que en la materia, recae en los entes que dirigen y representan y, en consecuencia, es poco lo que se hace desde la administración central del municipio, con el fin de formular y respaldar políticas, planes y programas municipales para la protección, garantía y defensa de los DDHH en los entes municipales del departamento del César.

Por esto, no hay municipio del departamento que haya formulado política pública para los DDHH como tampoco se percibe en los planes de desarrollo formulados para el presente cuatrienio, unos compromisos institucionales que comprometan al municipio en acciones concretas de favorecimiento de una política de gobierno para fortalecer la cultura de los derechos humanos en el territorio de su jurisdicción.

2. La falta de compromiso de las autoridades locales se percibe en el escaso presupuesto asignado y las precarias condiciones físicas de la capacidad instalada local, a las que en su mayoría son sometidas las personas que hacen parte de los equipos de trabajo de las personerías, con sus consecuentes limitadas capacidades de acción, especialmente en municipios de 6ª categoría, que constituyen el 88% de los entes municipales; realidad que se vuelve más compleja cuando no hay sinergia entre el ejecutivo municipal y el representante local del Ministerio Público, que lleva a los alcaldes a desentenderse de la situación y no prestar ningún tipo de colaboración para mejorar la capacidad operativa de las personerías, lo cual da como resultado una gestión lánguida que es mal evaluada por la comunidad que percibe esta realidad.
3. El personero, más que un funcionario de la burocracia, debe ser un líder con capacidad de gestión, competente para romper los paradigmas del entorno y promover alianzas que, mediante la generación de acuerdos y convenios, le permitan potenciar la capacidad operativa de las dependencias a su cargo y pueda así lograr la contribución del sector académico, la sociedad civil, la cooperación nacional e internacional. No obstante, el volumen de compromisos que atender y la escasa disponibilidad de

recursos y herramientas, los colocan ante la exigencia de atención inmediata y no les permite hacer frente a otras opciones que, de aprovecharse, potenciarían notablemente la capacidad de acción del organismo local; situación ésta que se torna más compleja cuando desde la estructura del Sistema Nacional de los Derechos Humanos, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el marco de convenciones, acuerdos y convenios internacionales, a las personerías se les siguen acumulando funciones y tareas, pero el Sistema no asigna recursos para su cumplimiento.

4. Según lo señalado en el numeral anterior, cada vez se incrementa la asignación de funciones que como tareas misionales son ordenadas a las personerías, en materia de DDHH, y es también notoria la incapacidad de estos entes para asumir el volumen de tareas asignadas, pues no se mejoran los recursos que contribuyan a hacer más eficiente su capacidad. La nación, los departamentos y los municipios, encuentran en las personerías la base de sustentación del sistema piramidal de los derechos humanos y descargan en ellas todo tipo de funciones, pero no se mejoran los recursos.
5. Según lo convenido en el acuerdo final del proceso de negociación entre el gobierno nacional y las FARC, y lo fijado en el acuerdo definitivo para poner fin al conflicto y llegar a una paz estable y duradera, si se pone en marcha lo acordado, dinamizando los procesos de verdad, justicia y reparación, los derechos humanos deben ser una prioridad para el gobierno nacional y para las entidades territoriales, porque una paz estable y duradera no puede cimentarse sino sobre una cultura del respeto, garantía y protección de los derechos, que fueron tan hondamente vulnerados durante el conflicto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, V. y Courtis, C. (2005). *Apuntes sobre la Exigibilidad Judicial de los Derechos Sociales*. Recuperado de: <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>

Arias, F. *El proyecto de Investigación*. (2016.) [https://www.academia.edu/23573985/El\\_proyecto\\_de\\_investigaci%C3%B3n\\_6ta\\_Edici%C3%B3n\\_Fidias\\_G\\_Arias\\_FREELIBROS\\_ORG](https://www.academia.edu/23573985/El_proyecto_de_investigaci%C3%B3n_6ta_Edici%C3%B3n_Fidias_G_Arias_FREELIBROS_ORG)

Carta de las Naciones Unidas. (1945). <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? *Postdata* 22, (Nº 1) 111-140. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6070673.pdf>

CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe de seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.cidh.org>

Defensoría del Pueblo. (2003). *Informe de la comisión de observación de la crisis Humanitaria en la Sierra Nevada de Santa Marta*. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/14121?show=full>.

Defensoría del Pueblo Colombia. (2018). *ALERTA TEMPRANA* N° 026 –18. <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/alerta1.html>

Hernández, S., R., Fernández, C., C., Baptista, L., P. (2016). *Metodología de la investigación*. México D.F., México. MCGRAW-HILL. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Hurtado de Barrera, J. (2010). *El proyecto de investigación. Comprensión holística de la metodología y la investigación*. Quirón ediciones. Bogotá, Colombia. [http://emarketingandresearch.com/wp-content/uploads/2020/09/kupdf.com\\_j-hurtado-de-barrera-metodologia-de-investigacioacuten-completo-1.pdf](http://emarketingandresearch.com/wp-content/uploads/2020/09/kupdf.com_j-hurtado-de-barrera-metodologia-de-investigacioacuten-completo-1.pdf)

OACNUDH - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza: Un marco Conceptual*. Nueva York y Ginebra. Recuperado de: [www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf)

Oszlak, O. y O`Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina. *Redes*, 2, núm. 4, pp. 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

Pautassi, L. (2008). *La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos*. En X. Erazo, V. Abramovich y J. Orbe eds. *Políticas públicas para un Estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago de Chile, LOM Ediciones. 89-116 Página 70. [http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos\\_economicos\\_sociales\\_culturales\\_pp/La\\_articulacion\\_entre\\_politicas\\_publicas\\_y\\_derechos\\_laura\\_pautassi.pdf](http://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/La_articulacion_entre_politicas_publicas_y_derechos_laura_pautassi.pdf)

Pedroza, A. y Colina, D. (2016). *Construcción social de problemas públicos. Rol del líder comunitario en el fortalecimiento de la democracia participativa*. Maracaibo, Venezuela. [https://yesithpedrozaeditorial.com/wp-content/uploads/2021/04/Construccion\\_Social-version-digital.pdf](https://yesithpedrozaeditorial.com/wp-content/uploads/2021/04/Construccion_Social-version-digital.pdf)

Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). *Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos*. México D.F., México. FLACSO.

<https://www.flacso.edu.mx/wp-content/uploads/2021/04/entre-el-pesimismo.pdf>

## **CURRICULUM VITAE**

### **Simón Martínez Ubárnez**

Docente Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y de la Universidad Popular del Cesar - UPC, Colombia. Licenciado en Filosofía. Magister en Filosofía y Letras.

[simon.martinez@esap.edu.co](mailto:simon.martinez@esap.edu.co)

### **Antonio Yesid Pedroza Estrada**

Docente Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y de la Universidad Popular del Cesar - UPC, Colombia. Administrador de Empresas. Abogado. Especialista en Gestión Pública. Especialista en Derecho Constitucional. Doctor en Ciencias Políticas.

[antonio.pedroza@esap.edu.co](mailto:antonio.pedroza@esap.edu.co)

### **Javier Enrique De La Hoz Mercado**

Docente ocasional de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Colombia. Magister en Gestión Pública. Especialista en Administración de Empresas. Especialista en Gestión Pública. Ingeniero Industrial.

[javier.delahoz@esap.edu.co](mailto:javier.delahoz@esap.edu.co)