

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec



Informe Colombia

Desarrollado por el Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes
Bogotá
2004

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec INFORME COLOMBIA

Coordina



Apoyan

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de
Estados Americanos (CIDI/OEA)
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)
Red Interamericana para la Democracia (RID)
Compañero de las Américas (POA)
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las
opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos, de
sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas
Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia
Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail info@sociedadcivil.org
www.sociedadcivil.org

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
PRESENTACIÓN	12
ANTECEDENTES METODOLOGICOS	13
ACCESO A LA INFORMACIÓN	17
LIBERTAD DE EXPRESIÓN	29
GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN	40
FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	51
REFORMA AL PODER JUICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	66

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA de Chile y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 7 años y actualmente involucra a OSCs de 21 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSCs lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Actualmente, se está implementando una estrategia de seguimiento y apoyo al cumplimiento del Plan de Acción de Québec, en temas de fortalecimiento de la democracia.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

La información fue recolectada a través de cuestionarios estructurados por indicadores, los cuales fueron diseñados en sesiones de trabajo en las que participaron representantes de diversas organizaciones civiles de los diferentes países involucrados en el proyecto. Estos cuestionarios permiten medir de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Asimismo, en el tema de acceso a la información, se aplicó un ejercicio práctico a través del envío de cartas a diversos servicios públicos solicitando información de distinto orden.

PRINCIPALES RESULTADOS

1. Acceso a la información

En Colombia a partir de la Constitución de 1991 se ha venido realizando un apreciable trabajo en pro del desarrollo del derecho de acceso a la información visto como derecho fundamental. Se ha gestado un marco favorable para el ejercicio de este derecho especialmente, en la medida en que se han tomado algunas decisiones en beneficio del derecho como la abolición de horarios y cierta clase de permisos para su entrega, así como se ha tenido en cuenta una especificación de los plazos de entrega de información.

De igual forma, se deben resaltar otros aspectos positivos en la legislación colombiana que facilitan el ejercicio del derecho, tales como:

- La información puede ser requerida por cualquier persona.
- No se debe expresar el motivo del requerimiento.
- Permite la reproducción de la misma y sus costos son razonables.
- Otorga la posibilidad de recurrir a la justicia ante una posible vulneración. (Aunque debe tenerse en cuenta, que la acción de Tutela como mecanismo de defensa del derecho, obliga al funcionario a dar una respuesta al requirente, más no garantiza el acceso efectivo a la información).

Sin embargo, persisten en el país serias amenazas que conllevan a la vulneración del derecho de acceso a la información, tales como:

- Generalidad de las excepciones para entrega de información.
- Carencia de una cultura institucional que promueva el derecho.
- La inobservancia de las sanciones a funcionarios que vulneren el derecho.

Los cuales entorpecen el cumplimiento del compromiso de Québec de establecer prácticas óptimas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información.

Aunque se ha producido un avance en el acceso a información pública y se ha puesto a disposición de los ciudadanos un mayor número de herramientas de la información, ello no equivale a la plena garantía del derecho en el país, puesto que aún muchos temas son vedados, especialmente los que tienen que ver con información relacionada con seguridad y conflicto armado, igualmente, la información a la que accede la ciudadanía no siempre cumple con los requisitos de pertinencia,

actualización e integralidad. La información se torna en la mayoría de los casos **insuficiente** puesto que es desactualizada, poco comprensible y parcializada, debido a que no se cuenta con información de todas las instituciones públicas, lo cual se hace más evidente en las entidades del orden regional y local, asimismo es preocupante la desagregación de las cifras oficiales en materia de indicadores sociales y de conflicto armado, cada entidad maneja cifras diferentes que pueden llegar a contradecirse. A consideración de los encuestados es importante avanzar en la entrega de información con respecto a indicadores de desempeño de gestión y manejo presupuestal. Por último, debe reforzarse la utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, especialmente en los ámbitos regionales y locales, de acuerdo al compromiso asumido en la Tercera Cumbre de las Américas.

2. Libertad de Expresión

La Constitución colombiana consagra el derecho a la libertad de expresión, prohíbe expresamente la censura e incluso prevé normas para facilitar la labor periodística. No obstante, este cuerpo jurídico no se cumple a cabalidad y se han generado restricciones al derecho tanto desde la institucionalidad como desde los grupos armados ilegales que utilizan como herramienta los actos terroristas para invalidar el ejercicio de la libertad.

Entre las restricciones institucionales que han generado polémica se encuentran, la inclusión del delito de apología al genocidio en el Código Penal y las medidas de interceptación de comunicaciones en el Estatuto Antiterrorista aprobado por el Congreso de la República y que se encuentra a la espera de revisión de constitucionalidad.

Resulta preciso señalar que no existen garantías para el desarrollo del derecho en la práctica. De un lado, el ejercicio periodístico es catalogado una profesión de alto riesgo y cada día es más evidente que los periodistas se han convertido en objetivo militar de todos los bandos en conflicto.

Dicha intimidación hacia los comunicadores ha generado tanto un desplazamiento interno, como el exilio de un número significativo de periodistas, a la postre, muchos de los comunicadores que cubren el conflicto y permanecen en el país tienen que optar por la práctica de autocensura para protegerse y continuar ejerciendo su oficio, lo cual evidentemente amenaza la veracidad de los hechos que deben transmitir los medios de prensa, y lo que a su vez ha conducido a una carencia de información de los hechos que ocurren en zonas de influencia armada, asimismo, se ha comprobado obstrucciones al derecho por parte de las fuerzas armadas, mediante la confiscación y destrucción de material periodístico .

Aunque se evidencian adelantos de tipo tecnológico en aras de profundizar la conectividad, éstos no han repercutido de manera contundente en el avance del ejercicio de la libertad de expresión de la ciudadanía en general, principalmente porque tienen cabida en su mayoría en las urbes, faltando avanzar en las zonas rurales.

Desde otro flanco, la concentración de los medios se ha convertido en otro límite para la libertad de expresión, dicha concentración se expresa principalmente en la televisión y la radio, que según algunos expertos ha conllevado a la centralización noticiosa. En el país no existe como tal una ley antimonopólica de los medios de comunicación, sino que debe ceñirse a la misma regulación de otras actividades económicas.

Esta concentración mediática ha conllevado al quiebre económico de otros medios y a la progresiva disminución de las remuneraciones de los periodistas que puede llegar a incidir en su independencia informativa.

3. Gobierno Local y Descentralización

Colombia ha tenido en las dos últimas décadas un desarrollo importante en el proceso de descentralización, muestra de ello es el avance que se ha dado sobre la normatividad existente del tema. Sin embargo, es importante señalar que desde la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia se ha dado a la tarea de desarrollar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que aun no ha sido expedida, por esta razón el marco jurídico que determina los aspectos propios del ordenamiento territorial, se encuentran enmarcados en el articulado de la Constitución Política Nacional pero se concretan en leyes y decretos. Estas leyes y decretos regulan los temas relacionados con los entes territoriales de forma particular y específica, lo que implica que para conocer las especificidades del marco jurídico territorial se deba consultar una gran variedad de regulaciones.

Existen dos temas centrales sobre los cuales se mueve el proceso de descentralización en Colombia, estos son de un lado la autonomía administrativa y fiscal y de otro, la generación de espacios de participación en el nivel municipal. En cuanto a la autonomía administrativa y fiscal, se puede indicar que Colombia no ha culminado todas las etapas del proceso descentralizador y que aún no existe plena autonomía para el manejo de los recursos públicos, debido principalmente a que las transferencias contienen porcentajes específicos de inversión.

En cuanto a la creación y promoción de espacios de participación ciudadana a nivel local, se han abierto más y mejores escenarios participativos, en los cuales se pretende lograr una planificación del desarrollo económico y social concertado, en el cual la comunidad contribuya activamente en la identificación de las prioridades municipales. Lo anterior se realiza a través de la conformación de Comités Territoriales de Planeación, espacios en los cuales se desarrolla el planteamiento y discusión del Plan de Desarrollo Municipal, el cual se constituye en la carta de navegación del municipio y la inversión del mismo debe ser destinada a su cumplimiento. Sin embargo y pese a la apertura y funcionamiento de otros espacios de participación ciudadana, la influencia que tiene la Sociedad Civil en las decisiones de los gobiernos locales es baja, pues los espacios anteriormente mencionados son órganos netamente consultivos y con un bajo grado de injerencia en el gobierno local.

Adicionalmente, Colombia cuenta un elemento determinante para el proceso de descentralización y es la presencia del conflicto armado en la

gran mayoría del territorio colombiano, conflicto que se establece básicamente en los municipios y corregimientos y obstaculiza cualquier forma de participación ciudadana, por sus estrategias violentas de confrontación.

4. Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Se puede indicar que después de la Constitución de 1991, se ha desarrollado un esfuerzo para impulsar la participación ciudadana con el ánimo de fortalecer los canales de representación y abrir espacios de injerencia a la ciudadanía en las decisiones de tipo político, económico y social. Esto se ve reflejado mediante algunos avances en materia legislativa, con el fin de otorgar herramientas a la comunidad para efectivizar su participación.

Pese a ello, todavía persisten carencias a nivel legislativo. Por un lado, no se ha promovido una ley que reglamente de manera más adecuada el accionar de las organizaciones civiles, en concreto se carece de una figura jurídica que responda a las características de las Organizaciones No gubernamentales. Y de otra parte, aún no existen iniciativas de promoción para el financiamiento de estas organizaciones, precisamente uno de los compromisos adquiridos tras la firma del Plan de Acción de Québec.

Es preciso advertir, que las organizaciones civiles en el país aún no han logrado consolidar un marco de acción conducente a su fortalecimiento como un segmento importante de decisión. Primero, por obstáculos que la misma oficialidad imprime en el proceso de toma de decisiones. Segundo por presiones alternas como las ejercidas por los grupos armados. Tercero, por debilidades intrínsecas de esta esfera de la política, entre las que se cuenta la imposibilidad de viabilizar la multiplicidad de intereses en un proyecto más sólido y unificado de incidencia.

Se puede deducir que, los avances presentados en materia legislativa en pro de la participación no encuentran un pleno asidero en la práctica. La mayoría de organizaciones civiles encuestadas, coinciden en aseverar que su nivel de influencia en las decisiones es bastante bajo, ya que la interlocución con los gobiernos nacional, regional y local presenta inconsistencias significativas. En primer término, se considera que no es representativa, puesto que se realiza con un "grupo muy selecto" de organizaciones. De igual forma, se manifiesta que es bastante informal y coyuntural. La participación de estos grupos no rebasa la opinión y pocas veces ha llegado a constituirse en una dinámica de interrelación y trabajo entre gobierno y organizaciones civiles para la formulación, implementación, ejecución y monitoreo de políticas públicas. Con respecto a lo anterior, debe recordarse que otro de los compromisos asumidos en Québec fue fomentar la representatividad y participación de todos los sectores de la Sociedad Civil.

Un punto a señalar, es la actual coyuntura de los nexos entre organizaciones civiles y gobierno, puesto que el tema de seguridad y defensa de los derechos humanos, ha sido la piedra en el zapato en la relación entre estas dos esferas.

Como es conocido, los pronunciamientos del presidente Álvaro Uribe en torno al favorecimiento de los grupos guerrilleros por parte de algunas ONG's, han suscitado una reacción importante en la esfera civil que trabaja en favor de los derechos humanos, quienes han considerado que tales declaraciones atentan contra su labor y su seguridad. Por tanto, esta situación ha contribuido a que la interlocución con el gobierno – por parte de algunos sectores de las OSC - no sea tan integral como debería ser y que no se lleve a cabo en estrictos términos de cooperación.

En lo atinente al acceso a la información, se puede indicar que aunque se han producido avances en la exigibilidad del derecho de petición, aún persiste una falta de disposición por parte de los funcionarios públicos para entregar información en materia presupuestal, de gestión y de violaciones a los derechos humanos. A la vez, se presentan problemas de calidad en la información entregada, que principalmente tienen que ver con la desactualización y parcialidad de la misma. Aunque se reconoce el avance con respecto a la utilización de nuevas tecnologías de la informática y la comunicación, aún se debe ampliar su cobertura en los niveles regional y local, permitir el mayor acceso de varios segmentos de la población y mejorar el nivel de interlocución entre gobierno y ciudadanía a través de este medio. Esto en aras de cumplir el compromiso de incrementar la capacidad institucional del gobierno para recibir, integrar e incorporar los aportes de la Sociedad Civil mediante la utilización de tecnología de la información.

De otro lado, se deben considerar los avances legislativos que se han generado en Colombia en pro de la inclusión y participación de grupos minoritarios. Sin embargo, se hace necesario que tales desarrollos legales se reflejen más claramente en la práctica.

Finalmente, se debe registrar el cumplimiento por parte del gobierno del compromiso de impulsar la educación democrática y de derechos humanos, con la cooperación de Organizaciones de la Sociedad Civil, lo cual alimenta significativamente los vínculos entre estas dos esferas.

5. Acceso a la Justicia

Con el ánimo de cumplir la garantía constitucional de acceso a la justicia, en la Carta Política de 1991 se incluyeron algunos cambios al sistema judicial y específicamente en lo relativo a la asignación de recursos para el sector. A pesar de ello, el sistema judicial colombiano continúa adoleciendo graves problemas, entre los que se encuentran el desconocimiento por parte de la población general de su derecho de acceso a la justicia, la demora en los términos procesales, los costos y la idea de impunidad que subyace en el sistema.

Existe en el país una gran demanda judicial, lo que contrasta con una oferta reducida y con problemas de cobertura y ejecución en el sistema de defensa gratuita. Lo cual ha incidido negativamente en el ejercicio del debido proceso y la posibilidad de reducir los índices de congestión judicial.

A pesar de la importante campaña de promoción a los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos y el paulatino impulso que han

cochado estos mecanismos, persisten problemas para el acceso a la justicia. Debido al alcance restringido de los programas de educación en temas jurídicos, a las deficiencias del sistema de defensa gratuita, precariedad de los elementos asistenciales (traducción, traslados, servicios de psicología, entre otros), inadvertencia en la práctica de la jurisdicción indígena (a pesar de los avances que se han producido en materia normativa). Lo cual demuestra un regular avance en materia del cumplimiento del Compromiso de Québec en lo relativo a impulsar medidas que aseguren un acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.

En lo referente al compromiso de búsqueda de independencia del poder judicial, no se evidencia el cumplimiento a este compromiso, en la medida en que no se han introducido cambios que demanden mayor transparencia en la selección de autoridades judiciales, incorporen normas claras de conducta y un sistema de responsabilidad ante la sociedad. Por el contrario, algunos sectores civiles han objetado ciertas de las disposiciones del proyecto de reforma al sistema judicial con respecto a esta materia. Puesto que se busca reducir cada vez más el número de actores intervinientes en la selección de magistrados de las Altas Cortes y se pretende ofrecer atribuciones al ejecutivo para nombrar miembros en la rama judicial.

Merece la pena señalar, el proceso de reforma a la justicia por el cual atraviesa el país, el cual busca acoplar el sistema judicial a los estándares internacionales, en aras de mejorar el servicio de justicia. Buscando modificar el sistema inquisitorio mixto vigente en Colombia, por un sistema acusatorio con base en la oralidad.

PROPUESTAS

ACCESO A LA INFORMACION

- Evaluar la información que se publica en las páginas Web oficiales. Ya que no se debe velar solo por la publicación de información, sino también por la calidad de la misma.
- Garantizar la aplicación de mecanismos de información en aras de mejorar el nivel de transparencia de la gestión de las autoridades nacionales, regionales y locales, así como la profundidad, pertinencia y actualización de la información entregada a la opinión pública. El gobierno debe reglamentar la información que se publica, en donde se incluya de manera imperativa los informes de desempeño y gastos presupuestarios.

- Masificar el uso de páginas de Internet oficiales en los niveles regionales y locales, teniendo en cuenta la propuesta anterior, en la cual los organismos publiquen informes de gestión y asignación presupuestaria. Asimismo, es importante mejorar la transparencia en los procesos de contratación regional y local, por ello se hace necesario expandir a éstos niveles el uso de páginas Web y el acceso a Internet para los ciudadanos que habitan dichas zonas.
- Unificar la información oficial en lo concerniente a indicadores sociales e indicadores de conflicto armado, ya que dichos datos se hallan disgregados en las diferentes entidades oficiales y en algunos casos la información es contradictoria.
- Fortalecer los mecanismos de defensa de este derecho, no se debe velar solo por que el ciudadano obtenga información, sino que esta información sea clara y completa. En el mismo sentido, se deben ejecutar las sanciones previstas para los funcionarios que quebranten el derecho, lo cual contribuirá a la salvaguarda del derecho de acceso a la información.
- Insistir en que la legislación vigente sobre acceso a la información establezca claramente cuales son los criterios por los que puede ser denegada la información y que estos se limiten a la mínima expresión posible, de forma tal que no se desnaturalice el derecho de acceder a la información que tanto ha costado plasmar en la legislación nacional.

LIBERTAD DE EXPRESION

- Asegurar que la legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales. En específico, impedir toda forma de censura ya sea proveniente de la institucionalidad o de la ilegalidad, respetando fielmente los mandatos establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Garantizar la oportuna protección a los periodistas, así como el respeto al libre ejercicio de la profesión, y permitir el libre acceso a las fuentes de información pública, asegurando en todo momento el derecho a la privacidad de las personas.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que aseguren a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.
- Vigilar que las nuevas disposiciones o políticas antiterroristas no disminuyan las libertades civiles y por ende el ejercicio a la libertad de expresión.

- Trabajar en el orden legal a fin de regular las condiciones para el ejercicio de la profesión periodística de forma que existan requisitos mínimos de formación para su actividad.
- Impulsar un proceso de reforma legal al marco jurídico que incluya restricciones estrictas que garanticen que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada, como de hecho lo está hoy en día.
- Incentivar el pluralismo ideológico y cultural a través de los medios de comunicación, para ello se requiere de un mayor impulso a los medios de comunicación comunitarios, cruciales para promover la participación y la diversidad cultural en los ámbitos locales, como también fortalecer los servicios públicos de comunicaciones y en general fomentar la pluralidad de fuentes de información y la independencia de los medios a presiones gubernamentales o económicas.

GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACION

- Asegurar que exista coherencia entre el nivel de transferencia de competencias y recursos de la instancia nacional a las locales, buscando impulsar una mayor autonomía en la administración de recursos.
- Promover la capacitación técnica de funcionarios de gobiernos locales y el intercambio de información sobre prácticas administrativas, en aras de la modernización de las administraciones locales y la conformación de asociaciones municipales.
- Es necesario que las instancias de participación existentes a nivel local cuenten con un mayor grado de influencia en las decisiones de los gobiernos locales, pues el grado de influencia que puedan tener estas en los gobiernos locales, favorece el control social a las instituciones municipales y la transparencia, elementos que fortalecen la gobernabilidad y legitimidad de la administración municipal. Para ello se hace necesario educar a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho a la participación y veeduría.
- La importancia de la participación ciudadana es un elemento determinante en la cultura democrática del país y la base de cualquier por eso de descentralización, por ello se hace necesario promover desde el gobierno la participación de la comunidad en las instancias municipales y fortalecer en las entidades territoriales las instancias de participación, promoviendo al interior de la administración el reconocimiento y valoración de la participación de la comunidad en todos los aspectos propios de la vida municipal.

FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Establecer una figura jurídica que responda a la diversidad de características de las organizaciones civiles y garantice la existencia de diferentes espacios de participación en los niveles locales, nacionales e internacionales.
- Insistir en el establecimiento de un flujo de recursos en apoyo a la organización y la participación de la sociedad civil, para lo cual deben normarse los mecanismos de captación y transferencia de recursos, tales como la contratación de servicios, incentivos fiscales, subvenciones y donaciones en función de las características de las OSC, al tiempo que se generen mecanismos de rendición de cuentas para estas organizaciones.
- Ampliar los espacios de interlocución entre las OSC y las autoridades nacionales, regionales y locales, buscando una mayor representatividad de los diferentes sectores civiles en las reuniones y proyectos conjuntos, al tiempo que se fomente el diálogo y la cooperación gobierno – sociedad civil.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o valóricas que afectan a la ciudadanía.
- Asegurar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

ACCESO A LA JUSTICIA

- Instituir programas amplios y permanentes de educación sobre derechos y deberes ciudadanos, que instruyan a la ciudadanía en torno de su derecho de acceso a la justicia, los mecanismos alternativos de justicia comunitaria y las jurisdicciones especiales, como también informen acerca de las instituciones encargadas de suministrar asistencia jurídica.
- Aumentar y distribuir eficientemente los recursos financieros destinados al sistema judicial. En primera medida, a fin de asegurar la ampliación de los programas públicos que permitan el acceso a la justicia, especialmente en las áreas civil y penal, en donde se concentra la mayor demanda. En segundo lugar, en aras de la creación de mecanismos que promuevan la descongestión judicial.

- Aliviar la situación carcelaria y penitenciaria en relación al respeto de los derechos humanos de los reclusos. Para ello, sería pertinente acoger las recomendaciones internacionales, con respecto a reducir la sobrecriminalización y buscar medidas alternativas de sentencia judicial diferentes a la privación de la libertad. Asimismo, incrementar los programas de capacitación y rehabilitación, mejorar las condiciones sanitarias de los centros de reclusión e implementar programas de sensibilización al personal carcelario.

INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

- Asegurar mecanismos de transparencia y despolitización en la selección de magistrados y jueces.
- Aumentar la representatividad de género y étnica en la conformación de las Altas Cortes.
- Sancionar con todo rigor a funcionarios judiciales inmersos en actos de corrupción judicial.
- Crear y ampliar un Código de ética judicial.

PRESENTACIÓN

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA de Chile y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 7 años y actualmente involucra a OSCs de 21 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSCs lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Durante estos 7 años, el Proyecto ha buscado influir en dos de las tres Cumbres de las Américas que se han llevado a cabo¹. Para la Segunda

¹ A la fecha las Cumbres que se han llevado a cabo son: la Primera Cumbre, Miami en 1994, la Segunda Cumbre, Santiago en 1998, la Tercera Cumbre, Québec en el 2001, y dos Cumbres Extraordinarias, la Primera en Santacruz de la Sierra (Bolivia) en 1996 y la Segunda en Monterrey (México) enero de 2004.

Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998) el proyecto organizó dos reuniones hemisféricas con la participación de representantes de OSCs, gobierno y agencias multilaterales de 34 países, los que elaboraron propuestas en materia de Educación, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Rol de la Mujer en la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación y sobre el combate a la Corrupción. Varias de las propuestas presentadas por las OSCs fueron incorporadas al Plan de Acción de Santiago. Para la Tercera Cumbre de las Américas de Québec (2001) PARTICIPA (Chile), FOCAL (Canadá) y Fundación ESQUEL (EEUU) llevaron a cabo un proceso de consulta a 900 OSCs en 17 países, que formularon 243 propuestas a la Cumbre de Québec. Más de la mitad de las propuestas fueron incorporadas al plan de acción final.

Actualmente, se está implementando la "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", en temas de fortalecimiento de la democracia. Esta etapa va desde Julio de 2002 a Junio de 2005.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) *Acceso a la información*
- 2) *Libertad de expresión*
- 3) *Gobierno local y descentralización*
- 4) *Fortalecimiento de la sociedad civil*
- 5) *Reforma al poder judicial y acceso a la justicia*

La selección de estos temas se realizó en función de los siguientes criterios:

- Estos temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Québec.
- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y ayuda a enfrentar la crisis de la democracia y la gobernabilidad.
- En su conjunto, permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.
- Por la experiencia y trayectoria en este tema de las organizaciones involucradas en esta estrategia.
- Algunos de estos temas no están siendo abordados por otras redes de la sociedad civil.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información fueron cuestionarios estructurados por indicadores, que permiten medir, de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Éste integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información

subjativa se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtendrá de fuentes secundarias.

La aplicación del instrumento se realizará en dos etapas. Este informe entrega los resultados de la primera de estas aplicaciones, la que se realizó entre Noviembre de 2003 y Marzo de 2004, y sirve además como un diagnóstico de la situación. La segunda etapa se realizará en Agosto y Diciembre de 2004

A partir de estos resultados se elaborarán recomendaciones y sugerencias para apoyar el fortalecimiento de la democracia en aquellos aspectos que más se requieran.

Los resultados encontrados serán ampliamente difundidos y, a la vez, se busca incidir para lograr la incorporación de las recomendaciones, tanto en el documento final de la Cumbre Especial de México que se realizó en Enero de 2004, como en la Cuarta Cumbre de las Américas en Buenos Aires.

El informe se divide en dos partes: en la primera se describen los antecedentes metodológicos y en la segunda se presentan los temas sobre los que se realizaron el seguimiento. En esta segunda sección, primero, se presenta el compromiso asumido por los gobiernos; segundo, las dimensiones definidas para el análisis; tercero, los resultados obtenidos y, cuarto, las propuestas elaboradas.

ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

1. Tipo de investigación

La presente investigación tiene como propósito describir la situación en que se encuentra Colombia en los temas asociados al fortalecimiento de la democracia².

Como ya se dijo, El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtuvo de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

2. Instrumento para la recolección de información³: el cuestionario

² Los temas del seguimiento son: 1) Acceso a la Información, 2) Libertad de expresión, 3) Fortalecimiento de la sociedad civil, 4) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia y 5) Gobiernos locales y descentralización.

³ Adicionalmente, como estrategia para verificar la información recolectada en lo atinente al alcance real del derecho de acceso a la información, se realizó un ejercicio práctico. Para detalles sobre éste ver Anexo2.

Cada tema en que se realiza seguimiento fue abordado mediante la aplicación de un cuestionario que se estructuró sobre indicadores que permiten medir y comparar el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec. Estos indicadores se asocian a metas sobre el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre y conocen las normas y las prácticas de los gobiernos respecto de los temas de seguimiento.

Construcción del instrumento de recolección de información

El procedimiento utilizado para la construcción de indicadores que estructuran el cuestionario contempló una secuencia de cuatro pasos.

- a) Explicitación integral del compromiso establecido en el Plan de Acción de Québec respecto de cada tema.
- b) Formulación de una definición conceptual para el tema, que recoge lo planteado por el Plan de Acción, pero que también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.
- c) Identificación de las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de indicadores relativamente exhaustiva de acuerdo con los antecedentes disponibles.
- d) Selección de los indicadores sobre los que se elaboró el cuestionario.

El cuestionario mismo se elaboró de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción de Québec.
- b) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- c) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- d) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado; vale decir, temas que a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- e) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- f) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).

3. Descripción de la muestra

La configuración de la muestra varía dependiendo de los temas del seguimiento. Para los temas de acceso a la información, libertad de expresión y justicia se utilizó un tipo de diseño muestral y para los temas de descentralización y sociedad civil se utilizó otro.

a. La muestra para acceso a la información, libertad de expresión y reforma al poder judicial y acceso a la justicia consistió en cinco informantes calificados por tema. El perfil de los informantes calificados, según el tema de que se trate, fue el siguiente:

- **Acceso a la información:** (6) Expertos de Escuelas de Derecho, directores o expertos de ONG relacionadas con el tema, autoridad o experto de medios de comunicación.
- **Libertad de expresión:** Representante del Colegio de Periodistas, autoridad o experto de medios de comunicación, investigadores sobre medios de comunicación de Escuelas de Periodismo, dirigente de organización de defensa de derechos civiles.
- **Reforma al poder judicial y acceso a la justicia:** Jurista, dirigente o experto de organización de defensa de derechos de la mujer, de la infancia o de grupos étnicos. Se hace necesario resaltar los importantes aportes ofrecidos por la Comisión Colombiana de Juristas en este tema.

En el tema de acceso a la información, junto con la aplicación del cuestionario a los informantes, se diseñó un ejercicio práctico que consistió en el envío de una carta a diversos servicios públicos con el objetivo de solicitar información. Las características de este ejercicio práctico se detallan en el anexo N° 2.

b. Para los temas de descentralización y sociedad civil se generó una muestra estructural no probabilística. El muestreo estructural es una *maqueta* o modelo reducido de la población en estudio en base a características relevantes desde el punto de vista del estudio. La muestra resultante es representativa de la población en relación a los criterios elegidos.

b.1 Gobierno Local y Descentralización

Los criterios para generar la muestra de gobiernos locales fueron las características urbanas y el nivel de recursos del gobierno local. Las características urbanas se dividen en tres:

- municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes
- municipalidades en ciudades intermedias o con menos de un millón de habitantes
- municipalidades de localidades rurales.
-

El nivel de recursos se divide en alto, medio y bajo. El cruce de estos criterios de como resultado un total de 9 casos.

Muestra de municipalidades para cuestionario gobiernos locales⁴

⁴ La selección de la muestra estructural de municipalidades considera una muestra por conglomerados (ciudad), en la que seleccionaremos nuestras unidades de análisis (municipios).

Nivel de recursos	Municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes	Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes	Municipalidades de localidades rurales	TOTAL
Alto	1	1	1	3
Medio	1	1	1	3
Bajo	1	1	1	3
TOTAL	3	3	3	9

Por lo tanto, la muestra quedó configurada por 9 gobiernos locales y 9 OSC que trabajen en la localidad de los Gobiernos locales seleccionados.

b2. Sociedad Civil y Participación

La definición de las entidades que constituyen la sociedad civil que utilizó este estudio es la siguiente: organizaciones sin fines de lucro que buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de distintos medios y orientadas por diversas filosofías.

Los criterios para generar la muestra son las temáticas de las diversas organizaciones que existen. La selección de focos temáticos se realizó a título ilustrativo y su función fue simplemente facilitar la clasificación de las organizaciones seleccionadas. El criterio final fue diversificar los focos temáticos más que representar a cada uno de ellos. La muestra quedó configurada por 15 OSC pertenecientes a 7 focos temáticos diferentes.

La siguiente es la composición de la muestra clasificada según foco temático:

- Organizaciones No Gubernamentales

- Área Derechos Humanos (2)
- Área Educación (2)
- Área Ambiental (3)
- Área Discapacidad (1)
- Área Social (3)
- Área Participación (4)
- Área Apoyo técnico (2)

- Redes de Organizaciones No Gubernamentales (2)

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS⁵

El Plan de Acción establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la

⁵ El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oea.org

información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, cuatro son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Leyes sobre libertad de acceso a la información; 2) acceso efectivo a la información de que dispone el gobierno central; 3) restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia y, 4) utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar el acceso a la información pública.

RESULTADOS ⁶

Dimensión 1: Leyes sobre libertad de acceso a la información

A nivel general puede indicarse que Colombia cuenta con un conjunto de disposiciones referentes al derecho de acceso a la información, dichas disposiciones se encuentran consagradas en la Constitución Nacional, concretamente en los artículos 15, 20 y 74, por medio de los cuales la ciudadanía tiene el derecho a conocer asuntos públicos, tales artículos constitucionales se complementan con el Art. 23 de la C.N. mediante el cual se establece formalmente el derecho de petición, por el cual cualquier persona puede solicitar información a un funcionario público por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución.

Asimismo, el derecho de petición como derecho fundamental puede ser defendido mediante la acción de tutela, que permite reclamar una respuesta a una petición de información no atendida por cualquier entidad pública.

Sí bien, el tema de acceso a la información había sido reglamentado antes de la vigencia de la actual Constitución, mediante la Ley 57 de 1985, es a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 que se ha venido liderando un trabajo significativo en pro de la defensa de los derechos fundamentales, y específicamente en beneficio del derecho de acceso a la información como derecho fundamental.

A pesar de ello, aun persisten graves restricciones para su ejercicio. Como lo son la generalidad y amplitud de las restricciones, una indefinición entre información pública y privada y en especial, falta de una cultura institucional de los funcionarios públicos para que comprendan la relevancia de este derecho.

Además de las mencionadas otras disposiciones que rigen el derecho a la información son:

⁶ La información entregada por los informantes fue procesada mediante el programa SPSS, los resultados fueron redactados de manera cualitativa, para mayor información con respecto a los resultados al final del informe se encuentran los cuadros estadísticos en SPSS. Anexo 1.

Leyes relativas al manejo y entrega de información⁷

Norma	Contenido
Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo	Las autoridades deben mantener en sitios de fácil acceso público los documentos relativos a ellas, con información actualizada de interés general. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.
Ley 57 de 1985, Publicidad de Actos y Documentos oficiales	Ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales por parte de la Nación, los Departamentos y los Municipios, en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales.
Decreto 2591 de 1991	Consagra la posibilidad de interponer acciones de tutela por el indebido ejercicio de la libertad de información, con el requisito de una previa rectificación.
Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación Estatal.	<p>Uno de los principios que rige el Estatuto de Contratación es la transparencia, en virtud del cual la escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, con algunas excepciones.</p> <p>Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano (Art. 66). Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal. Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.</p> <p>El Gobierno Nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad contractual orientados a recompensar dichas labores.</p>
Ley 134 de 1994 Ley de Mecanismos de Participación	Regula la información electoral, sobre todo en la difusión de encuestas políticas o electorales. Las normas reglamentarias de esta ley contienen serios problemas técnicos que se han convertido en fuente de arbitrariedad para la imposición de sanciones a los medios de comunicación por parte del Consejo Nacional Electoral.

⁷ Tomado de las respuestas de Transparencia por Colombia al cuestionario del comité de expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción -primera ronda-. Septiembre del 2002.

Norma	Contenido
Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción	<p>Todo ciudadano tiene derecho a estar informado periódicamente acerca de las actividades que desarrollen las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas o administren recursos del Estado</p> <p>Con fines de control social y de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública, las alcaldías municipales y distritales y las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales, publicarán en sitio visible de las dependencias de la respectiva entidad, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.</p> <p><i>Como apéndice del Diario Oficial se crea el Diario Único de Contratación Pública, con información sobre los contratos que celebren las entidades públicas del orden nacional. Se señalarán los contratantes, el objeto, el valor y los valores unitarios si hubiesen, el plazo y los adicionales o modificaciones de cada uno de los contratos, y se editará de tal manera que permita establecer parámetros de comparación de acuerdo con los costos, con el plazo, con la clase, de forma que se identifiquen las diferencias apreciables con que contrata la administración pública evaluando su eficiencia.</i></p> <p>Será causal de mala conducta el hecho de que un funcionario público obstaculice, retarde o niegue sin motivo el acceso de la ciudadanía, en general, y de los medios de comunicación, en particular, a los documentos que reposen en la dependencia a su cargo y cuya solicitud se haya presentado con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. La decisión de negar el acceso a los documentos públicos será siempre motivada, con base en la existencia de reserva legal o constitucional, o cuando exista norma especial que atribuya la facultad de informar a un funcionario de superior jerarquía.</p>
Ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública.	Crea el Sistema General de Información Administrativa el cual servirá de soporte a las entidades para el cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, dará cuenta del desempeño institucional y facilitará la evaluación de la gestión pública a su interior, así como, a la ciudadanía en general. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta.
Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos	<p><i>En la ley se establece como obligatoria la creación y administración de los archivos públicos, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos, salvo las excepciones que establezca la ley.</i></p> <p>Las funciones de los encargados de los archivos serán velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información</p>

Norma	Contenido
	<p>de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos, así como también actuar guiados por los valores de una sociedad democrática que les confíe la misión de organizar, conservar y poner al servicio de la comunidad la documentación de la administración del Estado y aquella que forme parte del patrimonio documental de la Nación (Art. 16 y 17).</p> <p>Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley (Art.27).</p>
<p>Ley 598 de 2000 Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal</p>	<p>Creación del Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal SICE que contiene el Catálogo Único de Bienes y servicios CUBS y el Registro Único de Precios de Referencia RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la administración pública. Es un sistema para apoyar a la ley de Contratación Estatal, no es un sistema para seleccionar ofertas y/o proponentes, sino para informar los precios.</p>
<p>Documento CONPES 3072 de 2000 y Directiva Presidencial No. 02 de 2000</p>	<p>Agenda de Conectividad: el salto a Internet, representa una serie de acciones orientadas a impulsar el desarrollo social y económico de Colombia, mediante la masificación de las tecnologías de la información. En particular establece la estrategia de Gobierno en línea, desarrollada por la Directiva No.02 de 2000, que orienta a las entidades del ejecutivo del nivel nacional a proveer información en línea a los ciudadanos, ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos y realizar contratación en línea.</p>
<p>Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único</p>	<p>Los principios que rigen la actuación procesal son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.</p> <p>Se estipula también la obligatoriedad de crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a esta el conocimiento periódico de la actuación administrativa, los informes de gestión y los más importantes proyectos a desarrollar (Art.37).</p> <p>Establece como falta gravísima causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma (falta No.43) y no dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable,</p>

Norma	Contenido
	oportuna y veraz (falta No.52).

Dentro de las respuestas de las Organizaciones Civiles encuestadas a la pregunta acerca de si existen leyes sobre libertad de acceso a la información, solo una de las organizaciones manifestó que no, aludiendo a que no existe una ley como tal que regule este derecho, sino que éste se haya reglamentado a través de diversas normas. Es así como, la gran mayoría de la muestra respondió que si existen leyes alusivas al derecho de acceso a la información, pero que a pesar de ello todavía persisten serias restricciones a la libertad de acceso a la información.

- La norma legal consagra el Principio de Publicidad que rige la función administrativa, el cual garantiza a toda persona la libertad de recibir información veraz e imparcial y acceder a documentación pública excepto en los casos establecidos por la ley.
 Todos los encuestados coinciden en señalar que la norma legal consagra el Principio de Publicidad.
- La información puede ser requerida por cualquier persona y no sólo por aquellas que la administración considere que posee la legitimación activa para ello.
 Todos los encuestados coinciden en que la información puede ser requerida por cualquier persona.
- No se debe expresar el motivo del requerimiento de la información: No es necesario explicar ni exponer las razones por las cuales se requiere información ni tampoco demostrar cuál es el interés legítimo.
 El grueso de la población encuestada señala que no es necesario expresar el motivo del requerimiento de la información (cinco de los seis informantes); sin embargo, el Código Contencioso Administrativo en el Título1. Art. 5, indica que las peticiones deben contener:

 - Autoridad a la cual se dirigen.
 - Nombre y documento de identidad del solicitante.
 - Objeto de la petición.
 - Razones en que se apoya.
 - Firma del peticionario.

Para corroborarlo, se realizó el ejercicio práctico de solicitud de información a seis entidades oficiales, de las cuales cinco contestaron nuestra solicitud sin que hayamos indicado los motivos de nuestra búsqueda.
- El gobierno se encuentra obligado a brindar información que se le requiera y se encuentre en su poder, con excepciones que deben enunciarse taxativamente. Aunque este principio se encuentra consagrado en la Constitución Nacional y es ratificado en varias disposiciones legales y en jurisprudencia de la Corte Constitucional, no

se cumple a cabalidad ya que la ciudadanía no siempre accede a la información que requiere y aunque existen mecanismos de defensa del derecho como la acción de tutela, ésta garantiza una respuesta del funcionario público más no el acceso efectivo a la información.

La gran mayoría de los informantes respondieron que si existe dentro de nuestra normatividad la obligación por parte de las entidades estatales a entregar la información que se encuentre en su poder, siempre y cuando no sea información de reserva (cinco de los seis informantes).

- No se establecen en forma clara y taxativa aquellos casos en los que el Estado se encuentra impedido de brindar información. En teoría las excepciones de las que habla la ley son pocas (Se exceptúa documentos sometidos a reserva por disposición de la ley, por razones de seguridad nacional, conveniencia pública, documentos que han sido sometidos a reserva por estar relacionados con procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, así como documentos, mensajes, grabaciones, fotografías y material clasificado de la Dirección General de Inteligencia.), pero estas son muy generales, lo que implica que el derecho se restrinja en un porcentaje amplio debido a que no hay precisión en torno a las restricciones aplicables, las cuales resultan ser muy amplias y subjetivas, lo que conlleva a que en muchos de los casos la entrega de información quede a discrecionalidad de los funcionarios.

La tendencia de la población encuestada fue admitir que las excepciones al derecho de acceso a la información no se reducen a su mínima expresión (cuatro de los seis encuestados).

- Se establecen plazos breves para que la administración pública otorgue respuesta a los requerimientos de información de las personas. El término para resolver los derechos de petición es de 10 días hábiles, si en este lapso de tiempo no se ha dado respuesta al peticionario se configura el silencio administrativo positivo por medio del cual la entidad deberá poner a disposición del peticionario los documentos requeridos dentro de los tres días hábiles siguientes. En caso de demora en el trámite de la solicitud, el funcionario deberá informar de ello al interesado. Los derechos de petición también pueden resolverse en forma negativa, en donde el funcionario debe mediante un acto administrativo señalar el carácter de reserva del documento y deberá notificar al Ministerio Público y al interesado.

Las respuestas de los informantes se concentran en admitir que los plazos establecidos para la entrega de información son breves (cinco de los seis informantes). Sin embargo, surgen problemas para el ejercicio del trabajo periodístico, ya que los plazos para entrega de información crucial no son inmediatos.

Asimismo, dentro del ejercicio de confrontación se corroboró que cinco de las entidades a las cuales se les solicitó información contestaron dentro de los términos establecidos por la ley (10 días hábiles después de la fecha de radicación) y la otra jamás contestó la solicitud.

- Si se otorga la posibilidad de recurrir a la justicia cuando el gobierno niega infundadamente la información requerida. El Art. 23. De la Constitución Nacional consagra la acción de tutela como un mecanismo expedito para proteger los derechos fundamentales, de tal forma, el derecho de acceso a la información se convierte en un derecho tutelable cuando existan actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio de este derecho.

Hoy en el país el mayor número de acciones de tutela corresponden a demandas por la vulneración al derecho de acceso a la información. Una vez interpuesta la acción de tutela, el juez tiene 10 días hábiles para proferir un fallo.

El problema que se presenta es que el fallo del juez obliga al funcionario a responder al peticionario, más no garantiza la entrega de la información y en ello juega un papel importante la generalidad de las excepciones.

El grueso de la muestra respondió que si existe la posibilidad de recurrir a la justicia ante demoras y negación del acceso a la información (cinco de seis de los informantes).
- Existe una divergencia en cuanto a si se establecen responsabilidades claras y sanciones el funcionario que haya optado por negar la información en forma infundada.

El Código Contencioso Administrativo Título I Art. 22. prescribe que la desatención a derechos de petición constituirá causal de mala conducta y que el funcionario renuente será sancionado con pérdida del empleo. En la misma dirección, la Ley 200 de 1995, Código Único Disciplinario establece que la inobservancia de los deberes de los funcionarios públicos, entre los que se encuentra dar respuesta a los derechos de petición, constituye una falta disciplinaria y da lugar a las siguientes sanciones:

Amonestación escrita con copia a la hoja de vida
Multa de 10 días de salario
Suspensión del cargo

Dentro de la muestra existe dispersión con respecto al establecimiento de responsabilidades para funcionarios que vulneren el derecho. La mitad de la muestra respondió que no existen, mientras que el 50% restante consideró que si se hayan establecidas.
- El derecho a solicitar información incluye reproducir la información solicitada. El conjunto de la muestra coincidió en señalar que el derecho si incluye la reproducción de la información.
- El costo que se establece a la búsqueda y reproducción de información en poder del Estado, no excede los valores razonables.

Según el Código Contencioso Administrativo en el Título I. Art.24. la expedición de copias dará lugar al pago de las mismas por el

petionario cuando la cantidad solicitada lo justifique, en ningún caso el precio fijado podrá exceder el costo de la reproducción.

Hay dispersión en la muestra con respecto a este aspecto, un rango de los encuestados (50%) coincidió en que el costo de la búsqueda de información no excede los valores razonables, mientras que el restante 50% señaló que si los exceden, puesto que es muy y varía en cada institución.

Aspectos por mejorar

a. Se deben hacer más específicas las excepciones al derecho de acceso a la información, ya que la generalidad de las excepciones existentes hacen que mucha de la información sea denegada al ciudadano y así abre el espacio para que los funcionarios públicos restrinjan el derecho en forma indiscriminada.

b. Aunque existen sanciones a los funcionarios que restrinjan el derecho, estas deben cumplirse a cabalidad, promoviendo el desarrollo de una cultura institucional que aliente el ejercicio del derecho de acceso a la información. Además se deben impulsar mecanismos más sólidos de defensa del derecho, para complementar la acción de tutela la cual en la actualidad garantiza que el funcionario responda a la petición afirmativa o negativamente pero no asegura que la información ofrecida al usuario sea clara y completa.

c. El conjunto de derechos de acceso no se encuentran articulados en un cuerpo legal único, por lo que se hace necesario realizar un esfuerzo de sistematización e interpretación del ordenamiento jurídico para dar cuenta del marco legal que los regula.

Dimensión 2: Acceso efectivo a la información que dispone el gobierno central

Para completar las opiniones de los informantes con respecto a algunos de los siguientes ítems, se desarrolló un ejercicio práctico⁸ de búsqueda de información en entidades estatales.

Sobre Finanzas Públicas

Se manifiesta que:

- a. Dentro de la muestra prevaleció la opinión que existen problemas de información con respecto al presupuesto ejecutado por las entidades públicas, en la medida en que no todas las entidades publican este tipo de información o si lo hacen sus resultados son bastante parcializados, por tanto consideran que la disponibilidad efectiva de información sobre presupuesto ejecutado es **insuficiente**.

⁸ Ver Anexo 2

- b. En Colombia la contratación estatal se rige mediante la Ley 80 de 1993, denominada *Estatuto de Contratación estatal*, por medio del cual toda contratación realizada por el Estado debe regirse por el principio de transparencia, para lo cual se hace necesaria la publicidad de todos los procesos públicos de contratación, en aras de cumplir con este objetivo se expidió la Ley 598 de 2000 que crea el Sistema de Información para la vigilancia de Contratación Estatal **SICE**, que contiene los bienes y servicios de uso común de la administración pública que están sujetos a ser proveídos mediante licitación y los correspondientes precios de los oferentes. Asimismo, las entidades públicas se encuentran obligadas a publicar en sus páginas Web información acerca de los procesos de contratación que han o vienen adelantando. Cuando se le solicitó al Ministerio de Transporte y Obras públicas información sobre las actuales exigencias técnicas que deben cumplir las empresas privadas para poder contratar o ser beneficiario de una licitación con el Ministerio, éste **no respondió** a la solicitud.

Un amplio segmento de la muestra tendió a considerar que la información acerca de contratación pública es **insuficiente**, en la medida que la publicación de estos procesos no se extiende a todas las entidades públicas en los niveles locales y porque en muchos casos la información de la cual se dispone no se encuentra actualizada.

- c. En cuanto a la información referente a medidas económicas como privatizaciones y acuerdos, se puede indicar que sale a la luz pública información general al respecto, Sin embargo, no existe información sobre las negociaciones previas que se realizan y no existen posibilidades reales de influir en éstas.

Para este ítem se realizó el ejercicio práctico de solicitar información al Ministerio de Comercio Exterior con el fin de saber cuáles son los criterios de selección para iniciar negociaciones tendientes a alcanzar un Tratado o Acuerdo de libre comercio. El Ministerio respondió en el tiempo exigido por la ley y expone en su comunicación los motivos que impulsan a Colombia a promover la generación de un Acuerdo de libre comercio, en donde se resalta, el compromiso del Estado colombiano de promover la integración económica, social y política con los países del área, compromiso consagrado en nuestra Carta Política, así como, que los acuerdos comerciales mejoran las relaciones entre países, contribuyen al crecimiento económico, generación de empleo y aumento del bienestar. Además expone que los socios naturales de Colombia, son aquellos países cercanos políticamente, o que por su tamaño, su cercanía geográfica, su capacidad de compara o la complementariedad de su aparato productivo ofrezca mayores oportunidades para la economía colombiana.

Con respecto a las respuestas entregadas por los informantes se puede indicar que predominó la opinión que la información disponible en materia de medidas económicas es **insuficiente**, en la medida en que se conocen la existencia de los procesos que se vienen adelantando, pero la información acerca de las negociaciones es restringida.

Sobre las actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos

Se manifiesta que:

- a. La mayoría de los informantes afirmaron con respecto al acceso a información sobre ingresos de los funcionarios públicos, que este tipo de información no se encuentra disponible.
Cuando se solicitó la información acerca del ingreso del Director del Departamento Nacional de Planeación, ésta entidad respondió dentro del período estipulado por la ley, entregando los datos del salario básico del Director y los valores correspondientes a prima de servicios, de vacaciones, de navidad, bonificación y cesantías.
Puede indicarse que la información acerca de los ingresos de los funcionarios públicos no es restringida por completo, pero se debe trabajar en ampliar este tipo de información y que el tiempo de recibo de esta información sea menor que lo que dispone la ley mediante el derecho de petición.
- b. En lo referente a la información acerca del patrimonio de funcionarios públicos, hubo gran coincidencia en manifestar que **no existe información disponible**, acerca de este ítem, y que especialmente se aducen razones de seguridad para no entregar este tipo de información.
- c. En el caso de información acerca de la votación en los órganos legislativos, un alto rango de la muestra concuerda en afirmar que la información acerca de la votación en los órganos parlamentarios es **insuficiente**, principalmente porque en el país el voto nominal no es obligatorio y solo es necesario si uno de los integrantes del cuerpo legislativo lo solicita.
De otra parte, toda la información acerca de los proyectos de ley y de los debates surtidos en el Congreso para la aprobación de las leyes se encuentran contenida en la Gaceta del Congreso, a la cual puede acceder cualquier ciudadano.
Para la realización del ejercicio práctico en este ítem se le solicitó al Ministerio de Hacienda información acerca del porcentaje de iniciativas presentadas por el Ministerio y aprobadas por el Congreso de la República durante el 2003. El Ministerio respondió dentro del período de tiempo instituido por la ley, aclarando cada una de las iniciativas, el procedimiento surtido y el estado actual de cada uno de las iniciativas, a la vez enfatizó que esta es información pública que se encuentra contenida en la Gaceta del Congreso.

Sobre resultados de la acción pública

Se manifiesta que:

- a. 1. En lo referente a indicadores de la situación de pobreza e inequidad, según un importante rango de las organizaciones encuestadas, la

información disponible es **insatisfactoria**, debido a que las diversas entidades manejan diferentes cifras que incluso llegan a ser contradictorias.

Una de las principales causas de dichas contradicciones en la información pública acerca de este ítem tiene que ver con problemas metodológicos que venía presentando la herramienta metodológica implementada para la focalización, un mecanismo que no era plenamente confiable y que tuvo que ser modificado a partir del 2003. Así, luego de realizarse los primeros cálculos a través de la nueva encuesta SISBEN, en enero de 2004, se dio a conocer que Bogotá tiene muchos más pobres de los que se contabilizaban en las estadísticas gubernamentales, pero las cifras con las cuales se sigue trabajando para la formulación de políticas sociales son las que presentan problemas metodológicos⁹.

2. En cuanto a resultados escolares y de salud, según los informantes, la situación de disponibilidad de información es la misma, un amplio porcentaje de la muestra respondió que la información acerca de estos ítems es **insatisfactoria**, las razones son básicamente las mismas expuestas en el ítem sobre indicadores de pobreza e inequidad, la verdad es que las estadísticas abundan pero estas son contradictorias entre datos oficiales y los que obtienen instituciones dedicadas a la investigación, donde claramente según los datos oficiales los resultados presentan panoramas mucho más satisfactorios.

El problema de información en los ítems referentes a indicadores sociales, no es el de acceso efectivo a la información, sino que claramente tiene que ver con la falta de confiabilidad de la información de la que disponen las instituciones públicas, lo cual se debe considerar también como una falta al ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que como lo establece la Constitución Nacional en el Título II, Art. 20. *“Se garantiza a toda persona la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial”*.

Para la realización del ejercicio práctico con respecto a información acerca de resultados de la acción pública se le solicitó a la Oficina de Agenda de Conectividad, adscrita al Ministerio de Comunicaciones, información acerca del avance de la Directiva Presidencial N° 02 de 2000, por la cual se instituye la oficina de Agenda de Conectividad, cuya misión es la realización de acciones encaminadas a impulsar el desarrollo social y económico en el país mediante la masificación de las tecnologías de la información, en especial el Internet.

Para ello se le solicitó información acerca del avance en el acceso a Internet, medido por el incremento en la cantidad de conexiones a Internet en el país por número de habitantes. La Oficina de Agenda de Conectividad, contestó en el período reglamentado por la ley, enfatizando que esta información se encuentra disponible para todos los ciudadanos en el sitio Web de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y remitió una gráfica en la cual se aprecia el paulatino incremento del acceso a Internet desde el año 1998 al 2002, medido por el número de usuarios y la

⁹ SISBEN dice que los pobres son más de los que se cree. En: Periódico El Tiempo. Bogotá. (23 de enero de 2004); p.1-8.

densidad de Internet que corresponde al número de computadores con conexión a Internet por cada 1.000 habitantes.

- b. En cuanto a las denuncias por uso excesivo de la fuerza y abusos policiales y en lo que atañe a las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos la información según los informantes de la muestra es **insuficiente**, un importante segmento de los encuestados respondió en ambos casos que la información es parcializada, específicamente debido a los problemas de seguridad por los cuales a traviesa el país que sirven de excusa para denegar el acceso a información sobre este tema, y a la vez, hacen que no se provea información confiable ya que las víctimas se abstienen de denunciar dichas violaciones. Según el informe de desarrollo humano: Conflicto, callejón con salida, “las estadísticas y análisis sobre justicia y seguridad tienen a ser fragmentarios, a estar dispersos entre entidades, oficinas e instancias, a ser de uso reservado o confidencial sin merecerlo, ya no inspirarse en una visión sistémica”¹⁰

Los informantes afirman que la mayoría de las trabas al acceso de información en materia de derechos humanos provienen de la Fuerza Pública.

Sobre apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad

Se manifiesta que:

- a. Acerca de información sobre fuentes de apoyo público a víctimas de violencia intrafamiliar y abusos sexuales, existe dispersión en la muestra con respecto a que es información que no se encuentra disponible o que es **insuficiente**, en la medida en que todavía existen zonas aisladas en donde no llega la presencia estatal, lo cual se ha arraigado en los últimos años por el conflicto interno que sobrelleva el país que hace que los programas de prevención de la violencia intrafamiliar tengan mayor impacto en zonas urbanas.
- b. En cuanto a información sobre las fuentes de apoyo público a poblaciones en situación de guerra, desplazamiento y conflicto interno, la gran mayoría de las organizaciones encuestadas afirmó que es **insuficiente**, no existe una institución encargada de congregar información acerca del conflicto armado, la información es dispersa y contradictoria, cada institución estatal tiene información diferente en cuanto a la problemática del conflicto armado.

¹⁰ Información: disponibilidad y acceso. En: Conflicto callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo humano. Colombia – 2003. PNUD. Bogotá, Septiembre de 2003, p.155.

Sobre contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados

Se manifiesta que:

- a. En el caso de información acerca de los indicadores sobre el desempeño de empresas prestadoras de servicios públicos, según un considerable rango de las organizaciones encuestadas, es **insuficiente**, puesto que como lo sugieren los informantes la información no es de fácil acceso y la información que es entregada es poco comprensible.
Para la realización del ejercicio práctico con respecto a información acerca de indicadores de desempeño de empresas prestadoras de servicios públicos se le solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios información acerca de los criterios de evaluación y monitoreo a las empresas privadas que tienen a su cargo la provisión de los servicios de energía y telefonía en la ciudad de Bogotá.
La Superintendencia contestó en los términos previstos por la ley, enviando un documento bastante detallado de los procedimientos que se han surtido para la creación de referentes de evaluación para el servicio de energía eléctrica, el documento alude a que los referentes fueron publicados en la página Web de la entidad, pero no fueron señalados en el documento enviado, de otra parte, en lo atinente a las telecomunicaciones, en el documento se explica el proceso realizado para la vigilancia de las empresas prestadoras del servicio e indica claramente cuales son los criterios de vigilancia y control.
- b. En el caso de información acerca de precios y calidad de los productos ofrecidos a los consumidores existe una dispersión en las respuestas. El mayor rango de la muestra respondió que es insuficiente (tres de los seis informantes), mientras que el restante rango se dividió entre quienes afirman que dicha información no se encuentra disponible (dos de seis) y solo uno de los encuestados manifestó que es satisfactoria, sin embargo existe gran concordancia en que la labor de las entidades a cargo de la vigilancia de precios y servicio al consumidor es precaria y que la poca información que presentan es muy técnica.
- c. En lo atinente a la información sobre indicadores de desempeño del sistema financiero existe una divergencia, ya que la mitad de la muestra se inclinó en dar una calificación negativa a este tipo de información, (dos respondieron que es insuficiente, 1 que no se encuentra disponible), ya que la información entregada por la Superbancaria es confusa, parcial y complaciente; mientras que el restante 50% considera que la información que provee dicha institución es **Satisfactoria**.

En resumen, el grueso de las entidades oficiales a las cuales se les requirió de información, contestaron la solicitud de información, todas en los términos previstos por la ley; lo que demuestra un paulatino avance en la exigibilidad del derecho. No obstante, hay que tener en cuenta que la fácil entrega de

información no ocurre en todas las materias, especialmente es denegada en el caso de información que guarde relación con aspectos de seguridad nacional y más exactamente acerca de abusos de poder por parte de los estamentos militares y policiales.

De otro lado, se debe recalcar que aún falta mucho por avanzar en cuanto al pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, pues aunque la información sea entregada al requeriente, en la mayoría de los casos la información es insuficiente, es decir, es información parcializada, poco actualizada o incomprensible y en otros casos no se encuentra disponible.

Dimensión 3: Restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia

En Colombia si existen restricciones a la libertad de acceso a la información para proteger a este grupo de la población. Dichas restricciones atienden en primer lugar a principios de carácter constitucional, según los cuales (Art.44 C.N.) los derechos de los niños prevalecerán sobre los de los demás y serán protegidos contra toda forma de violencia. De igual manera, en el Código del Menor existe una normativa expresa en relación a la protección de la infancia en la publicación y transmisión de hechos por parte de los medios de comunicación.

Según el Capítulo III Art.25. Los medios de comunicación respetarán el ámbito personal del menor y no podrán efectuar publicaciones, entrevistas o informes que constituyan injerencia arbitraria en la vida privada, familiar, domicilio o circunstancias personales del menor que puedan afectar su honra o reputación.

El Título I del Código del Menor especifica la responsabilidad de los medios de comunicación de no publicar información, entrevistas o imágenes de menores que se encuentren relacionados con delitos, bien sea como víctimas o como partícipes, de igual forma los medios no podrán realizar transmisiones que inciten al uso de drogas o sustancias nocivas y no podrán transmitir producciones audiovisuales en las que un menor interprete personas o situaciones que atenten contra su integridad.

El mayor rango de los informantes coincidió en afirmar que si existen restricciones en los medios de comunicación para proteger la infancia.

Dimensión 4: Utilización de nuevas tecnologías que faciliten el acceso a la información pública

Desde el anterior gobierno de Andrés Pastrana se dio inicio a un proceso de modernización tecnológica, especialmente a través de la Directiva Presidencial N° 002 de 2000, mediante la cual las entidades a nivel nacional del poder ejecutivo deben contar con información disponible en sitios de Internet y deben publicar información acerca de su organización, funciones, funcionarios, normatividad, trámites, contratación y presupuesto.

Según datos entregados por la Oficina Agenda de Conectividad, los dominios registrados para páginas Web de origen gubernamental (**gov.co**) son 1.052, pero no se tiene claridad acerca de cuantos de ellos se encuentran en

operación, de igual forma en el portal del Estado colombiano www.gobiernoenlinea.gov.co, se encuentran registrados 575 dominios.

Asimismo, se puso en marcha la agenda de conectividad que tiene como objetivo masificar el uso de tecnologías de la información, los resultados que se han obtenido al respecto han sido la creación de telecentros ubicados en 356 municipios, dotados con 6 computadores con acceso a Internet, servicio telefónico, fax y aulas de capacitación. Con los cuales se busca beneficiar a 1.3 millones de habitantes, a la vez se pretende poner en marcha la segunda fase del Programa Compartel de telefonía rural comunitaria, mediante la cual se instalarán y operarán puntos de telefonía en 3.000 localidades rurales y planea beneficiar a 1.6 millones de habitantes.

En cuanto a la existencia de páginas Web oficiales, puede considerarse que a nivel central existe un número considerable de páginas Web que proveen información institucional, Según la mayoría de los integrantes de la muestra, el uso de páginas Web a nivel central es **generalizado**, porcentaje que bordea del 80 al 100%. Sin embargo, no ocurre lo mismo en los niveles regional y municipal, ya que como lo manifiesta un importante rango de la población encuestada, en el nivel regional el uso de páginas Web es bastante **parcial**, puesto que muy pocas gobernaciones cuentan con dicho sistema de información en porcentajes que no superan el 50% y que en el nivel local es realmente **escaso** el uso de tecnologías de la información. Aún así, algunos de los informantes afirman que la calidad de la información publicada en las páginas Web oficiales no es satisfactoria, ya que en muchos casos es desactualizada e incompleta y que además no existe información sobre desempeño de gestión.

PROPUESTAS

- Evaluar la información que se publica en las páginas Web oficiales. Ya que no se debe velar solo por la publicación de información, sino también por la calidad de la misma.
- Garantizar la aplicación de mecanismos de información en aras de mejorar el nivel de transparencia de la gestión de las autoridades nacionales, regionales y locales, así como la profundidad, pertinencia y actualización de la información entregada a la opinión pública. El gobierno debe reglamentar la información que se publica, en donde se incluya de manera imperativa los informes de desempeño y gastos presupuestarios.
- Masificar el uso de páginas de Internet oficiales en los niveles regionales y locales, teniendo en cuenta la propuesta anterior, en la cual los organismos publiquen informes de gestión y asignación presupuestaria. Asimismo, es importante mejorar la transparencia en los procesos de contratación regional y local, por ello se hace necesario expandir a

éstos niveles el uso de páginas Web y el acceso a Internet para los ciudadanos que habitan dichas zonas.

- Unificar la información oficial en lo concerniente a indicadores sociales e indicadores de conflicto armado, ya que dichos datos se hallan disgregados en las diferentes entidades oficiales y en algunos casos la información es contradictoria.
- Fortalecer los mecanismos de defensa de este derecho, no se debe velar solo por que el ciudadano obtenga información, sino que esta información sea clara y completa. En el mismo sentido, se deben ejecutar las sanciones previstas para los funcionarios que quebranten el derecho, lo cual contribuirá a la salvaguarda del derecho de acceso a la información.
- **Insistir en que la legislación vigente sobre acceso a la información establezca claramente cuales son los criterios por los que puede ser denegada la información y que estos se limiten a la mínima expresión posible, de forma tal que no se desnaturalice el derecho de acceder a la información que tanto ha costado plasmar en la legislación nacional.**

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que los gobiernos “apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales”.

Además, “asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) las condiciones que permiten la libertad de expresión y 2) la libertad de expresión en la práctica.

RESULTADOS

Dimensión 1. Condiciones que permiten la libertad de expresión

1.1 Legislación sobre libertad de expresión

a) Legislación Nacional

La Constitución Nacional si garantiza el derecho a la libertad de expresión. En el Artículo 20, se establece que toda persona tiene libertad para expresar y difundir su pensamiento y opinión, así como de informar y recibir información, fundar medios de comunicación, garantiza la rectificación en condiciones de equidad y prohíbe específicamente la censura. Con respecto a lo cual hay unanimidad en la muestra.

De igual forma, el Artículo 73. Establece que la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.

Leyes que regulan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión¹¹:

Ley 29 de 1944 y su decreto reglamentario 109 de 1944	Ley de Prensa, cuya mayoría de artículos se encuentran derogados por normas especiales pero continúan vigentes algunos artículos atinentes a los requisitos para la impresión y circulación de impresos y otras disposiciones sobre periódicos, así como el derecho de rectificación, se debe advertir que incluso en lo que se refiere a rectificación, sus normas no son aplicadas ni siquiera por la Corte Constitucional, que ha generado una jurisprudencia que en la práctica ha venido a sustituir las normas de la Ley 29 de 1944, causando lo que se conoce como "desuetud", es decir que son normas formalmente vigentes pero en desuso.
La antigua Ley 51 de 1975.	Regulaba la profesión de periodista y establecía tarjeta profesional y título profesional para la acreditación como periodista fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en marzo de 1998, removiendo estos requisitos para el ejercicio del periodismo, con unas consideraciones de tal orden que es prácticamente imposible superarlas para restablecer la tarjeta profesional o la colegiatura obligatoria. En consecuencia, solo pueden tenerse como vigentes las disposiciones sobre secreto profesional que establece que se extiende a la identidad de las fuentes y el origen de las informaciones.
Ley 182 de 1995 Estatuto de	Por medio de la cual se reglamenta el derecho a operar y explotar medios masivos de televisión siempre y cuando

¹¹ Asesoría Doctor Guillermo Puyana, abogado, experto en libertad de prensa.

Televisión	obtengan autorización estatal, este servicio está sujeto a la intervención, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión. También regula la clasificación del servicio, la recepción de señales vía satélite, registro de frecuencias, contenido de la televisión; garantiza el derecho a la rectificación y formula el procedimiento para ejercerlo, determina espacios para partidos o movimientos políticos, acceso del gobierno a los canales de televisión, programación nacional, operadores del servicio, televisión por suscripción, contratos de concesión, protección al usuario y consumidor, régimen para evitar prácticas monopolísticas, sociedades anónimas, obligatoriedad de dedicar tiempo de programación a temas de interés público, y cambio de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión. Según la ley es libre la expresión y difusión de contenidos en la programación y publicidad en televisión, no será objeto de censura ni control previo, pero podrán ser regulados por la Comisión Nacional de Televisión. Asimismo, garantiza el derecho a la rectificación con equidad a quienes se vean afectados por una transmisión.
Ley 14 de 1991	Constituyó la formación del Consejo Nacional de Televisión, los consejos regionales de Televisión y la Comisión para la Vigilancia de la Televisión.
Estatuto de radio	Contempla la creación de emisoras comunitarias, reglamentación para acceder al espectro electromagnético y establece las atribuciones del estado y las responsabilidades de los concesionarios, entre otros.
Art. 5 de la Ley 137 de 1994	Prohíbe limitación de la libertad de expresión en estados de excepción.
Ley 190 de 1995 (Estatuto anticorrupción)	En los artículos 76, 77, 78 y 79 del capítulo séptimo denominado "de la intervención de los medios de comunicación", establece que los servidores públicos deben apoyar la labor de los periodistas y de los medios de comunicación, puesto que cumplen una función social. Por ello, los periodistas tendrán acceso garantizado a documentos, actos administrativos y demás elementos ilustrativos de las motivaciones de la condición de las autoridades públicas, sin más restricciones que las consagradas en la ley. Además establece que será hecho de mala conducta el hecho de que un funcionario público obstaculice, retarde o niegue el acceso de la ciudadanía y de los medios de comunicación a documentos que reposen en la dependencia de su cargo y cuya solicitud se haya presentado con el cumplimiento de los requisitos.

En definitiva, la Constitución colombiana garantiza el derecho a la libertad de expresión, ya que incluye la posibilidad de expresar, hacer circular y recibir información, las cuales deben ceñirse por la veracidad y la imparcialidad; criterios que son tomados como restricciones al derecho en la medida en que pueden llegar a tornarse subjetivos e incluso se ha objetado su existencia como condicionamiento al ejercicio del derecho.

Igualmente, vale la pena señalar en este apartado los resultados publicados en el informe Freedom Of The Press 2003¹², en el cual se analiza la situación de la libertad de Prensa en 193 países, considerando las variables de marco legal, influencia política y presiones económicas¹³.

De acuerdo con este informe, en el caso colombiano aunque existe garantía constitucional al derecho, las leyes que lo protegen no se cumplen por amenazas tanto de actores legales como ilegales.

b. Penas para quien no respete las restricciones legales al derecho de libertad de expresión

Existen algunos delitos, catalogados como delitos de prensa tipificados en la Ley 29 de 1944 o Ley de Prensa que, a diferencia de los delitos comunes son tratados tanto en la instrucción como en el fallo por los Jueces Penales del Circuito. Entre los delitos comunes en que puede incurrir un particular y por tanto un periodista, en la medida en que se cometen a través de la prensa, se encuentran: el espionaje, instigación a delinquir, violación de derechos políticos, delitos contra la integridad moral, injuria, calumnia, injurias y calumnias repetidas, extorsión, violación ilícita de comunicaciones, divulgación y empleo de documentos reservados y, delitos contra el orden económico y social.

El Código Penal (Ley 599 de 2000) introdujo un nuevo delito denominado "apología del genocidio" según el cual, el que por cualquier medio difunda ideas o doctrinas que propicien o justifiquen las conductas constitutivas de genocidio o pretendan la rehabilitación de regimenes o instancias que amparen prácticas generadoras de las mismas incurrirá en prisión de 6 a 10 años, sanción económica o inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas de 5 a 10 años, esta figura legal ocasiona serias preocupaciones ya que puede llegar a ser bastante ambigua logrando un efecto indeseable, criminalizando y penalizando por lo tanto, el derecho de opinión. Así, queda en manos de cada juez o fiscal decidir si un determinado discurso contiene o no una defensa de un régimen genocida, creando un espacio de peligrosa discrecionalidad judicial para definir a gusto del funcionario la naturaleza apologética de un determinado discurso.

Los delitos de calumnia e injuria son regulados por los Artículos 220 y siguientes del Código Penal. En el artículo 220 se establece pena de uno a tres años de prisión o una multa de 10 a 1.000 salarios mínimos por el delito de injuria, siempre que se impute a una persona la comisión de un hecho deshonoroso y esta imputación atente contra su honra. De igual manera, el artículo 221

¹² DEUTSCH, Karin. (Editora). Freedom of the Press 2003. A global survey of media independence. Freedom House. Casa Editora, 2003. p.70.

¹³ A cada una de las variables se les otorga una puntuación de 0-30 en el caso de marco legal, 0-40 para influencia política y 0-30 para presiones económicas. Los países en donde existe plena libertad son calificados de 0-30, donde existe libertad parcial reciben un puntaje de 31-60 y donde no existe libertad de prensa son calificados de 61-100. **Colombia recibió en este informe una calificación de 63, es decir, no existen las garantías para el ejercicio de la libertad de prensa, especialmente, derivado de la intensificación del conflicto armado y es calificada como uno de los países en donde el ejercicio del periodismo es una actividad de alto riesgo.** Ibid., p.70.

dispone una pena de uno a cuatro años de prisión o una multa de 10 a 1.000 salarios mínimos por el delito de calumnia, cuando se le atribuya a una persona la realización de un hecho delictuoso y este hecho sea falso.

Asimismo, el artículo 222 se refiere a los delitos de injuria y calumnia indirectas, que se cometen cuando se publica, reproduce o repite una calumnia imputada por otro o cuando se realizan imputaciones de modo impersonal.

Finalmente el Código Penal dispone que no habrá lugar a punibilidad si el autor de las imputaciones que constituyen delitos de calumnia e injuria se retracta antes de proferir sentencia de primera o única instancia, siempre y cuando se obtenga el consentimiento del ofendido y se lleve a cabo una rectificación en términos de equidad.

c. Instancias formales de denuncia de actos contrarios a la libertad de expresión.

Existen instancias estatales formales de denuncia como lo son la Fiscalía General de la Nación (Que ha creado una unidad especial para casos de periodistas) y la Procuraduría, si se trata de violaciones por parte de funcionarios públicos.

De igual forma, durante el gobierno Pastrana se instauró el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los programas de protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, CRER, un comité de protección para personas en riesgo (sindicalistas, defensores de derechos humanos, testigos, autoridades gubernamentales y periodistas). Los periodistas pueden acudir al comité, y éste se encarga de investigar el caso y de proteger al periodista (con seguridad del DAS) pasajes o ayuda humanitaria para que salga de la región donde está en riesgo. También puede ofrecerle pasajes internacionales cuando requiera un exilio permanente. En este comité están sentados miembros de organizaciones civiles como Andianos, Medios para la Paz y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), que analizan los casos y recomiendan acciones. La FLIP es la encargada de hacer el estudio profesional para verificar que se trate en efecto de periodistas en ejercicio y las circunstancias que conllevan a las amenazas. Del año 2000 al 2002 el número de periodistas amenazados y cubiertos por los programas de protección del Ministerio del Interior se quintuplicó¹⁴.

d. Tratados internacionales

La Constitución, en su Art. 93, expresa que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

¹⁴ En el año 2000, el Programa brindó protección a 41 periodistas, en el 2001 a 69 y en el 2002 a 250. En: Protección a personas amenazadas. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia - 2003. El Conflicto, callejón con salida. Capítulo 9.Op. Cit., p.217.

El Gobierno Colombiano ha ratificado los siguientes tratados internacionales:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969
- La Declaración de Chapultepec.

En particular, rigen en Colombia el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, relativos a la libertad de pensamiento y expresión, y el Art. 14 del Pacto referente al derecho de réplica. Así como, el Título I, Artículo 4. De la Carta Democrática Interamericana. La muestra tiende a manifestar que el país ha ratificado tratados sobre libertad de expresión (cuatro de los cinco informantes).

Los individuos o instituciones tienen la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por violación a la libertad de expresión. Sin embargo, la mayoría de casos tienen que ver con asesinatos de periodistas que son evaluados como casos de violación al derecho a la vida.

De igual forma, ha sido de vital importancia las acciones adelantadas por la CIDH en relación a la protección de periodistas, como la solicitud ante el Estado colombiano de medidas cautelares para periodistas, tal es el caso de la solicitud de medidas cautelares para María Luisa Murillo, corresponsal del diario el Tiempo, Alfonso Altamar y Manuel Taborda, corresponsales de CMI TV y Noticias Uno, en febrero de 2002, debido a las amenazas perpetradas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En respuesta a esta solicitud el Estado colombiano informó sobre la realización de un estudio de evaluación y nivel de riesgo de las personas amenazas y la provisión de ayuda humanitaria. Asimismo, el 25 de julio de 2002 la CIDH solicitó medidas cautelares para siete periodistas del noticiero RCN en Cali, quienes recibieron en las instalaciones del noticiero un panfleto de las FARC, en el cual se indicaba que ante "Las informaciones tendenciosas de varios medios y de personas que dicen llamarse periodistas pero que no son otra cosa que títeres del régimen del Presidente Pastrana se les ha convocado en el plazo de 72 horas a abandonar la ciudad o se convertirán en objetivo militar"¹⁵.

Durante el 2003, se presentó ante la Comisión un caso contra el derecho a la libertad de expresión, el cual fue declarado admisible. El caso del señor Jesús María Valle, abogado y líder cívico quien denunció la violación a los derechos humanos cometida por paramilitares en colaboración y aquiescencia de miembros del ejército nacional.

El señor Valle alertó a las autoridades sobre la necesidad de adoptar medidas para proteger a la población civil del municipio de Ituango en Antioquia,

¹⁵ Informe Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

posteriormente el señor Jesús María Valle fue asesinado y su caso se encuentra hoy ante la Comisión en donde se acusa al Estado colombiano como responsable por la violación del derecho a la vida, a la integridad personal y a la libre expresión del abogado antioqueño. En marzo de este año la FLIP presentó ante la CIDH un estudio del estado de la libertad de expresión en Colombia, concentrándose en 3 puntos: El primero, la violencia ejercida en detrimento de la libertad de prensa, en concreto agresiones directas contra la prensa, Segundo, las demoras injustificadas en los procesos judiciales y la captura injustificadas de comunicadores y reporteros, y por último, la existencia de una atmósfera de restricción a través de medidas legislativas. La FLIP solicitó a la CIDH una visita de la Relatora para Colombia y el Relator Especial para la Libertad de Expresión.

1.2 Características de los Medios de comunicación en Colombia

a) Propiedad e independencia de los medios de comunicación

Una gran proporción de los informantes manifestó que la propiedad de los medios de comunicación en Colombia se encuentra altamente concentrada, cuyo caso más evidente es el de la televisión. En cuanto a esta existe unanimidad en la muestra al señalar que su propiedad se haya concentrada, en lo referente a la radio y los periódicos la mayoría de la muestra coincidió en decir que su propiedad se encuentra concentrada (cuatro de cinco), por el contrario con respecto a la propiedad de las revistas, existe una dispersión entre quienes consideran que se encuentra concertada (tres) y quienes consideran que es dispersa (dos).

En el 2001, el canal Caracol y el canal RCN, concentraban el 85% de la pauta publicitaria en televisión¹⁶, lo que ha derivado en serios problemas económicos para los canales públicos de televisión y ha amenazado la supervivencia de estos medios.

La radio también se haya concentrada entre los dos conglomerados económicos más importantes del país, los cuales a su vez son propietarios de los dos canales de televisión privada.

De la misma forma, durante los años noventa la prensa, en la que no habían incursionado con fuerza los grupos económicos empieza a sentir su incidencia¹⁷. El periódico de mayor circulación nacional, el diario El Tiempo desde finales de los años noventa empezó a publicar diarios regionales que compiten con los periódicos de tradición en cada una de las regiones, asimismo, el diario el Espectador, que hasta hace unos años se disputaba con el diario El Tiempo la cobertura de información nacional, debido a la crisis económica se convirtió en semanario y fue comprado por el conglomerado económico representado por Julio Mario Santo domingo, dueño de la cadena radial y el canal de televisión Caracol.

¹⁶ GOMEZ, Ignacio. Libertad de Expresión, herida de muerte. Revista Número. Número 34. Bogotá, Septiembre de 2002. www.revistanumero.com.

¹⁷ REY, Germán. Desubicar y Reubicar algunos modos de comprensión de la propiedad de los medios. En: Balsas y medusas. Visibilidad comunicativa y narrativas políticas. Fundación Social, FESCOL, CEREC, Bogotá. 1998. p.170.

De otra parte, los informantes tienden a percibir a las revistas como los medios de comunicación en el país con mayor dispersión en cuanto a su propiedad. En general, los dos principales grupos económicos han incursionado con fuerza durante los últimos años en el campo de las comunicaciones, siendo propietarios de medios de comunicación televisivos, radiales, prensa escrita y con intereses en los campos de la televisión por cable, DTH, y telefonía celular. Esta propiedad centralizada de los medios ha conllevado a que como lo afirma Germán Rey, experto en temas de la comunicación y miembro de la Fundación para la Libertad de Prensa y Medios para la paz, "los medios de comunicación en Colombia tengan una visión fuertemente central; aunque existe una prensa regional importante y emisoras de radio regionales, lo local y regional sólo pasan por lo nacional ajustándose a unos particulares sistemas interpretativos que le suelen hacer perder densidad a los acontecimientos. Lo local y regional no valen en sí mismos sino en cuanto se ajustan a los cánones noticiosos de lo nacional"¹⁸.

De acuerdo con el informe de independencia de los medios desarrollado por Freedom House, citado líneas arriba, Colombia recibe una calificación de 19 puntos en un rango de 0 a 30, en la variable de presiones económicas, en la cual 0 indica total independencia. Según el informe, en Colombia existe una seria concentración de los medios de comunicación, acompañada de graves problemas económicos para los medios independientes, existe también un reducido conjunto de anunciantes, entre los que ocupa un lugar importante el gobierno, lo cual influencia a los medios frecuentemente para evitar críticas¹⁹.

En relación a lo expuesto por los informantes si existen evidencias de presión de terceros y de los auspiciadores hacia los medios para levantar publicidad de un programa debido a su contenido, e igualmente es frecuente la práctica de autocensura de los medios de prensa frente a noticias relacionadas con los auspiciadores del medio correspondiente. Asimismo, se ha evidenciado presiones directas desde el gobierno hacia los medios de comunicación, uno de los casos más sonados ocurrió durante la administración anterior, cuando Edgar Artunduaga, conductor del programa de radio 'La Luciérnaga' y crítico de la administración del Presidente Pastrana, dimitió de su puesto como resultado de la presión gubernamental²⁰.

En cuanto a leyes antimonopólicas no existe ninguna norma referente a la regulación de los medios de comunicación en esta materia, sino que deben regirse por las normas genéricas concerniente a todas las actividades económicas, que tiene consagración constitucional en el Artículo 333. No obstante, la Ley 182 de 1995 que reglamenta la prestación del servicio de televisión y que crea la Comisión Nacional de Televisión, le confiere a ésta la misión de investigar y sancionar a operadores, concesionarios de espacios y contratistas de televisión que violen el régimen de protección de la

¹⁸ *Ibíd.*, p.165 – 166.

¹⁹ *Op.Cit.*, p.70.

²⁰ Informe de libertad de expresión. Colombia. www.infoamerica.org.2001.

competencia y el régimen para evitar prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético y en la prestación del servicio.

En lo referente al reflejo de las diversas corrientes ideológicas en los medios de comunicación, la gran mayoría de los informantes manifestó que dicha diversidad ideológica no se ve reflejada en los medios, debido en gran parte a la concentración de la propiedad y al uso restringido de fuentes de información; al respecto vale la pena señalar los resultados de un estudio reciente realizado por el proyecto Antonio Nariño –FESCOL- aplicado a trece diarios, en el cual se estableció que el 47% de las noticias publicadas tienen como referencia una sola fuente de información, a la vez se comprobó que en el 88% de los casos esas fuentes son similares o expresan puntos de vista muy cercanos, además se pudo comprobar que el 68% de la información sobre el tema de conflicto armado proviene de fuentes oficiales.²¹

b. Confianza y credibilidad de los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Colombia cuentan con un alto grado de confianza y credibilidad dentro de la opinión pública, así lo corroboran estudios como los realizados por el Observatorio de Medios de la Universidad de la Sabana en el año 2002, y las mediciones realizadas por la Firma Napoleón Franco y Cía. Revista Semana, RCN radio y TV y el Periódico El Tiempo, con ocasión de las elecciones presidenciales en ese mismo año.

En las siete mediciones realizadas por la Firma Napoleón Franco y Cía., los medios aparecen en el tercer grado de favorabilidad después de la iglesia y las Fuerzas Armadas y delante de los partidos políticos y el gobierno²². Igualmente, en la Encuesta de Credibilidad de los medios de comunicación en Colombia realizada en octubre de 2002²³, por el Observatorio de Medios de Unisabana, los medios obtuvieron altos niveles de credibilidad, en donde el medio más favorecido fue la televisión con un 84.5%, le siguió los periódicos con un 81.8%, luego la radio con el 76.6%, posteriormente las revistas con el 54.9% y por último el Internet con el 43.2%, lo cual se corresponde con el Informe de Latino barómetro de 2003, en el cual la televisión ocupa el primer lugar de confianza, luego los diarios y en tercer lugar la radio²⁴.

Según los informantes de la encuesta de credibilidad en los medios, éstos han aumentado la confianza hacia los medios debido a que son más veraces, investigan más, tienen mayor tecnología, hay más profesionalismo y acuden al lugar de los hechos²⁵.

²¹ Encuesta Libertad de Expresión. Respuesta a la pregunta 17. Las distintas corrientes ideológicas del país, ¿Se reflejan en los principales medios de comunicación?. Informante: Proyecto Antonio Nariño – FESCOL-. Aplicación enero de 2004.

²² La iglesia cuenta con un 78% de favorabilidad, las Fuerzas Armadas con un 71% y los medios con el 70%. En: La Gran Encuesta. Informe de resultados Elecciones Presidenciales 2002 – 2006. Enero – Mayo de 2002. Realizado por Napoleón Franco y Cía. Revista Semana, RCN Radio Y TV, Periódico El Tiempo.

²³ Encuesta de Credibilidad de los medios de comunicación en Colombia. Realizada por el Observatorio de Medios de la Universidad de la Sabana y la Firma Yankelovich Acevedo y Asociados. Octubre 30 de 2002. En: www.sabanet.unisabana.edu.co/comunicación/observatorio/encuesta.

²⁴ Informe Latino Barómetro 2003. En: www.latinobarometro.org.

²⁵ Op. Cit., Encuesta de Credibilidad de los medios de comunicación en Colombia.

De acuerdo con el CINEP, la credibilidad en determinado medio de prensa guarda relación con el nivel socio cultural. Los estratos más altos tienden a preferir como medio de información las revistas y los diarios, mientras que los sectores medios y bajos dan mayor credibilidad a la radio y la televisión, "por la fuerza testimonial de la imagen"²⁶.

Sin embargo, recientemente se ha comenzado a problematizar acerca del papel de los medios de comunicación en el cubrimiento del conflicto armado en el país. Precisamente el 4 de febrero de 2004, se llevó a cabo en Bogotá un encuentro de periodistas y miembros del gobierno y la Fuerza Pública para discutir al respecto.

En este encuentro se dieron a conocer los resultados de una encuesta realizada por la Firma Invamer Gallup, la cual reflejó que los colombianos se encuentran insatisfechos acerca del cubrimiento que hacen los medios del conflicto armado.

"A pesar que los medios de comunicación son la tercera institución con más prestigio en el país (tras el ejército y la iglesia católica) un 79% de los encuestados cree que la radio, la TV y los medios escritos no reflejan el conflicto como es. Además, un 71 % considera que de tanto trajinar sobre la lucha armada lo que han conseguido es una desensibilización del público"²⁷.

1.3 Posibilidades objetivas de la población de expresarse libremente

- El **8%** de la población mayor de 15 años es analfabeta²⁸.
- El nivel general de escolaridad en Colombia es de **7.7** años²⁹.
- En el año 2000 el número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes era de **22.3** (1 línea para 4.4 personas), para el año 2002, el número de líneas se incrementó a **30.5** (1 línea para 3,2 personas)³⁰.
- En el año 2000, el número de teléfonos celulares por cada 100 habitantes era de **5.3**, para el 2002, el número de teléfonos celulares era de **10.5** por cada 100 habitantes³¹.
- En el año 2000, se estima que existían **35.4** computadores por 1000 habitantes, para el año 2002, esta cifra aumentó a **49.3**³².
- En el año 2000, de cada 1000 habitantes **20.7** eran usuarias de Internet, para el año 2002, de cada 1000 habitantes **45.8** eran usuarias del servicio³³.

1.4 Apoyo a la expresión artística

²⁶ Encuesta Libertad de Expresión. Respuesta a la pregunta 23. ¿Cuál es el nivel de confianza de la población hacia los medios? Informante: Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-. Aplicación Diciembre de 2003.

²⁷ Periodistas se auto examinan. En: Periódico El Tiempo. Bogotá. (5 de febrero de 2004).p. 1-2.

²⁸ Ver: Estadísticas Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co/indicadores_sociales/educacion/.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ver: Información Conectividad Colombia 2000 – 2002. En: www.icamericas.net/map/mapa/mapa de conectividad.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

La ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura reglamenta algunas de las formas de financiamiento para la promoción del sector cultural y otras surgieron de disposiciones posteriores, concernientes a la Ley de Transferencias.

Las fuentes de financiación son principalmente:

- Recursos del Presupuesto General de la Nación asignados directamente al Ministerio de Cultura. Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001.
- Recursos provenientes de la sobretasa a la telefonía móvil celular
- Transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios)
- Regalías
- Recursos propios (Estampilla Procultura)
- Impuestos e ingresos generados por eventos y espectáculos
- Créditos
- Aportes del sector privado
- Recursos internacionales.

Estos recursos deben contribuir directamente al fomento de planes y proyectos culturales que promuevan la difusión cultural a través de los medios de comunicación, contribuyan al mejoramiento de la planeación y administración del sector cultural, ayuden a la recuperación y defensa del patrimonio cultural, soporten la realización de proyectos nacionales para apoyo a las artes y faciliten la participación en actividades internacionales de carácter cultural.

La Ley General de Cultura quiso impulsar el financiamiento público de las artes a través de recursos propios de las entidades territoriales, para ello mediante el Art. 38. Instituyó la creación de la Estampilla Procultura, facultando a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales a crear una estampilla Procultura que ayude a financiar a instituciones y organizaciones culturales, apoye eventos culturales significativos en el municipio o en el departamento, promueva las diferentes expresiones artísticas y culturales que tienen asiento en las entidades territoriales y fortalezca el Sistema Nacional de Cultura.

Asimismo, otro de los objetivos de la Ley era promover el financiamiento privado mediante el fortalecimiento de los Fondos Mixtos para la Promoción de la Cultura y las Artes (Art.63.), los cuales se habían venido promoviendo desde 1992 en el Plan Nacional de Cultura.

Los fondos cumplen con el objetivo de participar en la financiación de proyectos culturales presentados por personas naturales y jurídicas que contribuyan al desarrollo cultural de los habitantes de su respectiva entidad territorial. Estos fondos recaudan recursos provenientes del Ministerio de Cultura, aportes de departamentos o distritos, aportes de los municipios al fondo departamental y del sector privado.

Entre los fondos de financiación se encuentran el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y el Fondo para el apoyo cinematográfico.

Además del apoyo ofrecido por el sector privado a través de estos fondos, existen entidades privadas, principalmente fundaciones que se encargan de

financiar el desarrollo de actividades artísticas, especialmente en las áreas de música, artes plásticas y literatura³⁴.

Asimismo, la Ley General de Cultura prevé una serie de estímulos tributarios como, la supresión de aranceles del ingreso temporal de bienes culturales, exención de impuestos de aduana y nacionalización a bienes de interés cultural, exenciones a los impuestos de espectáculos públicos e impuestos sobre ventas, exenciones del 50% sobre el valor del impuesto a la renta del capital reservado para el desarrollo de nuevas producciones cinematográficas, deducción de la totalidad de los gastos que incurran los propietarios de bienes muebles e inmuebles de interés cultural para el mantenimiento y conservación de estos bienes.

Igualmente el Estatuto Tributario prescribe que no están sometidos al impuesto de renta y complementarios, los premios y distinciones obtenidos en concursos y certámenes internacionales de carácter artísticos reconocidos por el Ministerio de Cultura, este mismo Estatuto faculta a los contribuyentes del impuesto de renta, obligados a presentar declaración de renta, para deducir de la renta el valor de las donaciones efectuadas, durante el período gravable, a las asociaciones, corporaciones y fundaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la cultura, el deporte y la investigación científica y tecnológica, siempre y cuando las mismas sean de interés general. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos musicales también están excluidas del impuesto sobre las ventas. Además vale la pena señalar la reciente promulgación de la Ley de Cine, ley 814 de 2003, que reglamenta la recolección y manejo de recursos de la industria cinematográfica y establece estímulos tributarios para quienes apoyen esta actividad.

Dimensión 2: La libertad de expresión en la práctica

2.1 Decisiones Judiciales en materia de libertad de expresión.

Debido a la grave situación de orden público que subsiste en el país, la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación a las limitantes del derecho en este tipo de circunstancias. Así establece en la sentencia T – 235 A –2002 que “ la libertad de expresión puede ser objeto de limitaciones cuando resulta indispensable para garantizar el orden público en un municipio. Sin embargo, en ningún caso es válida una restricción genérica e indeterminada, no solo del legislador sino de cualquier otra autoridad, pues los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad exigen supuestos fácticos apreciables en concreto. Si bien es cierto que puede haber una autorización relativamente amplia (limitación a la libertad de expresión por razones de seguridad u orden público), también lo es que ella solamente puede materializarse cuando media otra norma carácter específico que desarrolla esa autorización en forma previa, clara y explícita (ordenanza, acuerdo), que responda además a los parámetros anteriormente señalados”.

³⁴ Informe del Sistema Nacional de Cultura – Colombia. En: www.campus-oei.org/cultura/colombia.

Otro tipo de decisión judicial tiene que ver con la tradición que ha conservado la Corte Constitucional en sus sentencias de eliminar requisitos para el ejercicio de la labor periodística, por considerarlos contrarios a la libertad de expresión, el año pasado la Corte se pronunció al respecto en dos sentencias, la primera C333/03 en la cual declaró inconstitucional la exigencia de tarjeta profesional para el ejercicio del periodismo, "pues los derechos y deberes de éste tienen como fuente el ejercicio de sus actividad y no la circunstancia de poseer una tarjeta profesional", y la sentencia C650/03, en la cual la Corte se pronunció sobre las observaciones hechas por el presidente Uribe a la ley sobre reconocimiento de la profesión de comunicador social y periodista, el Tribunal Constitucional precisó que no pueden exigirse títulos académicos o de idoneidad para el desempeño de la labor periodística.

2.2 Libertad de expresión de los periodistas y los medios

Colombia ha sido catalogado como uno de los países de mayor riesgo para el ejercicio periodístico, así lo señala la Relatoría Especial de la OEA para la Libertad de Expresión; ante el creciente número de comunicadores asesinados, secuestrados, exiliados y ante el incremento de prácticas conducentes a la obstrucción del derecho como la confiscación y destrucción de material periodístico.

Cada vez más los periodistas son tomados como objetivo militar por parte de los grupos armados ilegales, en donde la presión predominante yace en los grupos de Autodefensa, y en donde los comunicadores son frecuentemente señalados por éstos grupos como auspiciadores del bando contrario o de la institucionalidad.

Como es de esperarse, esta situación se evidencia principalmente en las áreas de influencia de cada actor armado, lo cual ha conllevado a un importante proceso de desplazamiento interno, y a lo que algunos periodistas han señalado como la conformación de zonas "informaticamente apagadas"³⁵, ya que la información proveniente de estas regiones es bastante parcializada y ha pasado por un proceso de decantación por parte del grupo armado predominante. A la vez, vale la pena anotar el lógico incremento de la práctica de autocensura debido a las graves restricciones que sufren los comunicadores y al alto grado de impunidad que subyace en el país.

A pesar de la puesta en marcha de algunas iniciativas para proteger a los periodistas, las cifras de violaciones a la libertad de expresión no han disminuido.

En el año 2000, se estima que 8 periodistas fueron asesinados por motivos relacionados directamente con el ejercicio de su profesión, en el 2003, 5 fueron asesinados por razones de su oficio y uno murió en medio del cubrimiento periodístico. Durante el año 2000, 15 periodistas fueron secuestrados y 13 salieron al exilio, mientras que en el 2003, 11 periodistas fueron secuestrados y 7 exiliados. Según los datos de la Fundación para la

³⁵ Intervención de la periodista María Teresa Ronderos. Programa Arriba Bogotá City TV. Martes de 3 febrero de 2004.

Libertad de Prensa, durante el 2003 se cometieron en el país 92 tipos de violaciones a la libertad de expresión de los comunicadores, entre las que se cuentan asesinatos, secuestros, amenazas, atentados a instalaciones y obstrucciones³⁶.

Con relación a la tercera variable del informe de libertad de prensa, desarrollado por Freedom House, tendiente a verificar el nivel de influencia política en los medios, Colombia obtuvo un puntaje de 32, en un rango de 0 a 40, en donde 0 indica la posibilidad de que los medios actúen libremente sin la probabilidad de intimidación de parte del Estado o cualquier otro tipo de actor político. Claramente, éste no es el caso de Colombia en donde los medios no solo se ven sujetos a influencia por parte de actores institucionales como el gobierno y las Fuerzas armadas, sino también a actores paraestatales³⁷.

2.3 Libertad de expresión de la ciudadanía

De acuerdo a la información entregada por los informantes, en Colombia si se respeta en la práctica el derecho de la población a manifestarse públicamente, sin embargo aún prevalece un alto porcentaje de restricciones.

Restricciones emanadas principalmente del recrudecimiento del conflicto armado en el país, que de una parte conlleva a que se limite el derecho mediante medidas estatales de protección o de lucha antiterrorista, y de otro lado, por medio de acciones terroristas perpetradas directamente por los grupos armados ilegales.

Con respecto a las medidas estatales que pueden llegar a coartar el derecho, se esgrime la reciente aprobación, por parte del Congreso de la República, del Estatuto Antiterrorista, mediante el cual se modificó el Art. 15 de la C.N.

Así las cosas, el nuevo artículo dispone el establecimiento de una ley estatutaria que reglamentará la forma en que la autoridad administrativa sin previa orden judicial puede restringir el derecho de privacidad de la correspondencia y de otras formas de comunicación, además de interceptar comunicaciones de personas sobre las cuales haya información que estén realizando conductas tendientes a la preparación o ejecución de actos terroristas. Lo cual afecta la reserva de las fuentes en el ejercicio periodístico y puede llegar a restringir la libre opinión.

A la vez, las manifestaciones públicas encuentran algunas restricciones en su realización, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, "las marchas y manifestaciones son el medio proverbial de la protesta ciudadana, sin embargo son objeto de restricciones no siempre justificadas, pues las Secretarías de Gobierno niegan permisos por un excesivo celo en la defensa del espacio público"³⁸.

³⁶ Información aportada por la Fundación para la Libertad de Prensa. www.flip.org.co.

³⁷ Freedom of the Press 2003. A global survey of media independence. Op.Cit., p. 70.

³⁸ Represión a las luchas sociales. En: Conflicto callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo humano. Colombia - 2003. Op. Cit., p. 379.

Colombia presenta bajos niveles de movilización política en comparación con sus vecinos de la región, ello se explica en el tratamiento histórico que se le ha dado a la protesta social, que la ha tildado de subversiva y contra institucional, y de otra parte debido a las presiones políticas ejercidas por grupos armados.

Las principales víctimas de esta violencia política han sido los sindicalistas, defensores de derechos humanos, estudiantes, indígenas y poblaciones afro colombianas, que han tenido que soportar la ola terrorista de los actores armados que buscan mediante estos actos influir en su comportamiento y acallar muchas voces.

Se indica que el principal actor armado que recurre a las tácticas de terror para limitar el derecho a la libre expresión y a la búsqueda de reivindicaciones políticas, son los grupos de paramilitarismo, que ven a los sindicalistas y defensores de derechos humanos como cómplices de la insurgencia y condujeron al exterminio de grupos políticos de izquierda³⁹.

PROPUESTAS

- Asegurar que la legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales. En específico, impedir toda forma de censura ya sea proveniente de la institucionalidad o de la ilegalidad, respetando fielmente los mandatos establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Garantizar la oportuna protección a los periodistas, así como el respeto al libre ejercicio de la profesión, y permitir el libre acceso a las fuentes de información pública, asegurando en todo momento el derecho a la privacidad de las personas.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que aseguren a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.
- **Vigilar que las nuevas disposiciones o políticas antiterroristas no disminuyan las libertades civiles y por ende el ejercicio a la libertad de expresión.**
- Trabajar en el orden legal a fin de regular las condiciones para el ejercicio de la profesión periodística de forma que existan requisitos mínimos de formación para su actividad.
- Impulsar un proceso de reforma legal al marco jurídico que incluya restricciones estrictas que garanticen que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada, como de hecho lo está hoy en día.

³⁹ *Ibid.*, p. 378.

- Incentivar el pluralismo ideológico y cultural a través de los medios de comunicación, para ello se requiere de un mayor impulso a los medios de comunicación comunitarios, cruciales para promover la participación y la diversidad cultural en los ámbitos locales, como también fortalecer los servicios públicos de comunicaciones y en general fomentar la pluralidad de fuentes de información y la independencia de los medios a presiones gubernamentales o económicas.

III. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS⁴⁰

El Plan de Acción establece que “Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía” los gobiernos:

“Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales”.

“Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades”.

“Fortalecerán la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos”.

“Promoverán el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de

⁴⁰ El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oea.org

municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales”.

“Impulsarán la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, tres son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Marco jurídico que regula a los Gobiernos Locales, 2) apoyo al proceso de descentralización y 3) participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

RESULTADOS OBTENIDOS

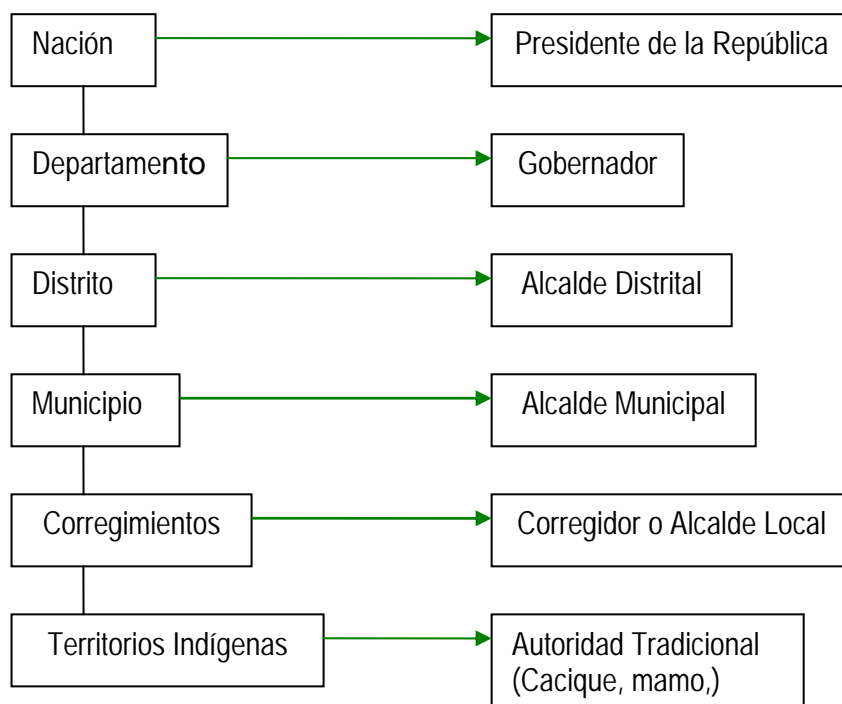
1. Marco Jurídico que Regula a los Gobiernos Locales

En Colombia la organización político administrativa del país contempla un estado unitario distribuido o dividido en entidades territoriales que cuentan con autonomía administrativa. La autoridad máxima de la nación es el Estado, que se divide en Departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El manejo del poder se encuentra distribuido en tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial⁴¹. Actualmente Colombia cuenta con 32 departamentos, 1098 municipios, tres distritos y 511 territorios indígenas. El número de municipios de mayor tamaño, que concentran al 20% de la población es 4. El número de municipios de menor tamaño, concentrando al 20% de la población, es 700. De los 32 departamentos, solo uno cuenta con gobernadora y hay en el país 153 mujeres alcaldes, equivalente al 14%.

Entidad Territorial

Gobernante

⁴¹ “Guía para la Gestión Municipal”. Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia y Federación Nacional de Cafeteros. Bogotá 2001. PG.2



Leyes Relativas a la regulación Municipal⁴²

1.1. Funciones del Municipio	
Constitución Política Nacional. Art. 150, 151, 287, 288 y 311	<p><i>Art. 150.</i> En este artículo se asigna al Congreso de la República, la función de “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias</p> <p><i>Art. 151</i> De acuerdo con este artículo el Congreso de la República, podrá expedir leyes orgánicas relativas de competencias normativas a las entidades territoriales.</p> <p><i>Art. 287.</i> Mediante este artículo se reconoce que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la constitución y la ley, y que tendrán el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.</p> <p><i>Art. 288.</i> En este artículo se asigna a la ley</p>

⁴² El texto completo de las leyes aquí referenciadas fue consultado en el link de Legislación sobre Asuntos Territoriales de la página oficial del Departamento Nacional de Planeación: www.dnp.gov.co y en la base de datos del Sistema de Información Jurídica del Banco de la República: www.juriscol.banrep.gov.co

	<p>orgánica de ordenamiento territorial la misión de establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.</p> <p><i>Art. 311.</i> Se identifica al municipio como la entidad fundamental de la división político-Administrativa y se le asignan las funciones de prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de habitantes y cumplir con las demás funciones que el asignen la constitución y las leyes.</p>
<p>Ley 60 de 1993 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones</p>	<p>En esta ley se describen las competencias de la nación y las de las entidades territoriales (Municipios, departamentos y distritos). En dicha ley se aclara que corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios de acuerdo a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales. Y los sectores en los cuales debe prestar este servicio son salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda y agropecuario.</p>
<p>Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios</p>	<p>En esta norma se detalla el régimen de los municipios, sus funciones, los principios rectores del ejercicio de la competencia, los principios rectores de la administración pública, la categorización de los municipios, los requisitos para la creación de los municipios, supresión de municipios, elección de las autoridades locales, funciones del alcalde, conformación de comunas y corregimientos, elección y funciones de las juntas administradoras locales, entre otros aspectos. En cuanto a las funciones del municipio le asigna las de administrar, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, planificar el desarrollo económico, social y ambiental, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte y Promover el mejoramiento económico y social de</p>

	los habitantes del municipio.
1.2. Para el cumplimiento de sus funciones los municipios tienen amplias atribuciones	
Constitución Política de Colombia.	<i>Art. 319.</i> Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, se podrán organizar como entidad administrativa con el objetivo de racionalizar la prestación de los servicios públicos y programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio.
Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	El municipio ejecutará el plan municipal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; elaborará, aprobará y ejecutará el presupuesto municipal; administrará los bienes del municipio de uso público y dictará resoluciones que promuevan el cumplimiento de sus funciones <i>Art. 148-152.</i> en estos artículos, se reglamenta las asociaciones de municipios, mecanismos por los cuales los municipios pueden cumplir eficazmente con sus funciones
1.3. El patrimonio de los municipios	
Ley 715 de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros.	Esta ley reglamenta el sistema nacional de participaciones, el cual hace referencia a los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios que son competencia de las entidades territoriales. Este sistema determina los ingresos por concepto de transferencias de la nación a los municipios y la destinación que debe darse a estos recursos, así como el porcentaje de ellos que debe ser invertido en cada uno de los sectores especificados por la misma ley. El 96% del SNP tiene una distribución sectorial: Propósito General 17%, Educación 58.5%, Salud 24.6%. El 4% restante está dirigido a asignaciones especiales, 0.5% a alimentación escolar, 0.08% dirigido a municipios Ribereños del río Magdalena, 2.9% para el Fondo de pensiones territoriales y 0.5% para resguardos indígenas.
Ley 617 de 2000 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de	En esta ley se determinan las categorizaciones de los municipios y en relación con estas el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y los municipios, se determina adicionalmente que los ingresos de libre

<p>1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.</p>	<p>destinación del municipio son los ingresos corrientes y que estos son tributarios y no tributarios y que estos serán los únicos destinados a gastos de funcionamiento, puesto que recursos provenientes de fuentes como: Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar; Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica; los recursos de cofinanciación; Las regalías y compensaciones; Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia; Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización; La sobretasa al ACPM; El producto de la venta de activos fijos; Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio; Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica, no podrán ser usados para financiar los gastos de funcionamiento del municipio.</p>
<p>Acto Legislativo N° 01 de 2003. Julio 30 de 2003. por el cual se modifican algunos artículos de la constitución política</p>	<p>Este acto legislativo regula lo relacionado con el sistema de participaciones, incluyendo su distribución, monto y destinación en los municipios y departamentos, entre otros. Este acto determina que la destinación de las participaciones se debe dar para atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, dándole prioridad a los servicios de educación y salud. Los recursos del Sistema general de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se distribuirán en sectores que defina la ley.</p>
<p>1.4. Autonomía de los Municipios para la administración de sus finanzas</p>	
<p>Acto Legislativo N° 01 de 1995 Por el cual se adiciona el artículo 357 de Constitución Nacional</p>	<p>Con este acto legislativo se anexa el artículo 357 de la Constitución Nacional, el cual describe que los municipios harán parte de los ingresos corrientes de la nación, sin embargo esta determinará el porcentaje de dicha participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.</p>

Ley 223 de 1995 Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se expiden otras normas	Con esta ley se modifican algunos artículos del estatuto tributario nacional y se legisla en relación con la destinación del recaudo tributario. Es así como por ejemplo se modifica el Art. 468 del Estatuto Tributario y se determina que los recursos de la tarifa general de impuestos sobre las ventas, serán destinados exclusivamente para gastos de inversión social.
1.5. Sistema formal de reclutamiento del personal municipal	
Si existe un sistema formal de reclutamiento a través de concurso público. Todos los empleados públicos son de carrera administrativa con excepción de los de elección popular, trabajadores oficiales y empleados de libre nombramiento y remoción, los cuales pueden ser seleccionados a criterio de la administración municipal de manera objetiva y autónoma. Para la contratación de personal las entidades territoriales deben regirse por el Decreto 1569 de 1998, el cual establece los requisitos académicos exigibles para ocupar cargos en los niveles: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo.	
1.6 Elección del Alcalde Municipal	
Constitución Política de Colombia. Art. 314	<i>Art. 314.</i> En este artículo se determina al alcalde como el jefe de la administración local y representante legal del municipio. Igualmente se establece que será elegido por voto popular y que el presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes
Acuerdo Legislativo N° 02 de 2002. Por el cual se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles	Con este Acuerdo Legislativo se modifica el periodo de gobierno de los alcaldes y gobernadores de tres (3) años a cuatro (4) años.
Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	<i>Art. 85.</i> Los alcaldes serán elegidos por mayoría de votos de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan gobernadores diputados y concejales
1.7 Elección de los concejales	
Constitución Política Nacional Art. 312 y 313	<i>Art. 312.</i> En este artículo se caracteriza a los concejos municipales como la corporación administrativa del municipio, la cual es elegida por un periodo de 3 años y se encuentra integrada por no menos de 7 representantes y no más de 21 miembros, de acuerdo con la

	<p>población respectiva.</p> <p><i>Art. 313.</i> En este artículo se describen las funciones de los consejos municipales, entre las que se encuentran el reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, autorizar al alcalde para celebrar contratos, dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.</p>
<p>Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios</p>	<p><i>Art. 21- 23.</i> En esta ley se describe la composición de los consejos municipales, los cuales son elegidos por votación popular y se conforman de acuerdo al número de pobladores del municipio. Igualmente, se establece el periodo de sesiones y las atribuciones de este cuerpo colegiado.</p>
<p>1.8 Atribuciones de los concejales</p>	
<p>Constitución Política de Colombia</p>	<p><i>Art. 313.</i> se identifican las competencias de los concejos entre las que se cuentan la reglamentación de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, autorizar al alcalde para celebrar contratos, votar los tributos y los gastos locales, dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, elegir personero y dictar las normas para la conservación, control y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.</p>
<p>Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios</p>	<p><i>Art. 32.</i> Entre las atribuciones que se da al Concejo se encuentran disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin controvertir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del gobierno nacional, exigir los informes escritos o citar a los respectivos funcionarios, menos al alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio, reglamentar la autorización al alcalde para contratar, determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano, determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios, establecer y/o</p>

	eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley, velar por la defensa y preservación del patrimonio cultural, organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento y dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, en correspondencia con el Plan Municipal o Distrital de desarrollo.
1.9 Asociaciones municipales	
Constitución Política de Colombia.	<i>Art. 319.</i> Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, se podrán organizar como entidad administrativa con el objetivo de racionalizar la prestación de los servicios públicos y programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su administración.
Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	<i>Art. 148-152.</i> En estos artículos, se reglamentan las asociaciones de municipios, mecanismos por los cuales los municipios pueden cumplir eficazmente con sus funciones. Dichas asociaciones cuentan con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman y podrán gozar de los mismos derechos y privilegios otorgados por la ley a los municipios.
1.10 Sistema de redistribución que compense la desigualdad de ingreso entre los municipios.	
Acto legislativo 01 de 2001, por medio del cual se establecen los criterios de distribución del SGP. Ley 715 de 2001, reglamenta la distribución de competencias y recursos del SGP para educación, salud y propósitos generales.	El acto legislativo 01 de 2001, establece que los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones deberán tener en cuenta: Para educación y salud, los criterios serán: población atendida, población por atender, población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad. Para otros sectores: población urbana y rural, eficiencia administrativa y rural y pobreza relativa. La ley 715 de 2001, que reglamenta la distribución de competencias y recursos para educación, salud y propósitos generales, establece que a cada distrito o municipio se le podrán distribuir recursos residuales del SGP de acuerdo con el indicador de pobreza, certificado por el DANE.

El marco jurídico anteriormente especificado contempla algunas de las principales normas relacionadas con el devenir de los municipios en el territorio colombiano, sin embargo, es necesario anotar que algunos elementos más precisos sobre las competencias de los municipios se encuentran detallados en normatividades específicas de cada sector, contexto que responde a la falta de una Ley Orgánica de Ordenamiento

Territorial, puesto que en su ausencia el marco jurídico de las entidades territoriales se encuentra diseminado por variedad de leyes, decretos y Actos Legislativos, que legislan sobre temas relacionados con las entidades territoriales. Actualmente, se encuentra en discusión en el Congreso de la República el proyecto de ley N° 16 de 2003, el cual pretende desarrollar una Ley de Ordenamiento territorial, que permita definir una nueva categorización de los municipios, enmarcar la acción de las entidades territoriales e instaurar un marco jurídico amplio y flexible de asociación.

Los municipios encuentran su regulación en cuerpos legales como la constitución política y en reglamentos locales como los Acuerdos, regulaciones expedidas por los Concejos Municipales. Sin embargo, dichas normas deben darse en relación directa con al Constitución Política y los objetivos nacionales y departamentales. En cuanto a las fuentes de ingreso de los municipios, se encuentran conformadas por los recursos propios del municipio, los cuales se reúnen a partir de los impuestos, la contribución y la tasa; los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, recursos de co-financiación y los empréstitos municipales

Adicionalmente, es importante mencionar la figura de las entidades territoriales indígenas, las cuales se conforman en territorios en los que la población que habita el territorio es de mayoría indígena y cuentan con una identidad cultural propia de una etnia indígena. A estos territorios, la constitución asigna el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales; así como la posibilidad que ofrece a sus habitantes de legislar bajo sus propias creencias y costumbres. Estos territorios son de propiedad colectiva no enajenable.

Dimensión 2: Apoyo al proceso de descentralización

A lo largo de su consolidación, el Estado colombiano ha tenido la voluntad de realizar un proceso efectivo de descentralización que tiene como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal. Por tal motivo, ha buscado generar la normatividad que permita a los entes territoriales lograr, a través de un proceso paulatino, mayor autonomía y auto regulación.

Por ello y como uno de los primeros elementos jurídicos para el proceso de descentralización en Colombia, el decreto 77 de 1987 estableció un sistema que comprendía varios instrumentos de control, entre ellos la obligación de elaborar programas municipales de inversión, con el objetivo de que el municipio organizara sus finanzas, inversiones y prioridades sociales y económicas.

Teniendo en cuenta que se planeaba un proceso progresivo, la Constitución de 1991, determinó que se daría una autonomía controlada a los municipios y departamentos en el manejo de los recursos, contexto en el cual se estableció que las autoridades municipales deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de los recursos de la participación en los ingresos corrientes y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley⁴³. Así mismo, dispone 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 que el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

Posteriormente, la ley 152 de 1994 establece que le corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión, tanto del respectivo departamento como de los municipios de su jurisdicción (artículo 42) y los gobernadores y alcaldes deben presentar un informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo (artículo 43). Igualmente, la ley 60 de 1993 mantuvo la obligación de elaborar un plan de inversiones y determinó que los gobiernos locales debían preparar informes semestrales de ejecución y divulgarlos a sus comunidades. Adicionalmente estableció funciones de control a los departamentos y a la nación por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios.

No obstante, más recientemente se han dado avances importantes hacia la descentralización de competencias y recursos; es así como en el Art. 14 de la ley 60 de 1993, se establece que las entidades territoriales podrán tras el cumplimiento de algunos requisitos, administrar los recursos del Situado fiscal⁴⁴ así mismo, en el artículo 16 de la misma ley, se abre la posibilidad de que los municipios asuman la prestación de los servicios de salud, teniendo en cuenta que los departamentos podrán descentralizar funciones solo con la respectiva cesión de los Recursos del situado Fiscal a los Municipios y tras el cumplimiento de requisitos como la determinación de la estructura de la planta de personal, la consolidación de una metodología que permita la elaboración de un Plan de Desarrollo para la prestación del servicio de salud y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los Programas de Salud, entre otros. De manera similar en el caso del sector educación, la ley contempla un proceso de descentralización y crea el sistema de certificación para aquellos municipios que cumplen los requisitos necesarios para alcanzar una descentralización del sector educativo. Así mismo, y con el objetivo de

⁴³ "Política de Profundización de la Descentralización - Estrategia de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Descentralización". En Documentos para el Desarrollo Territorial N°26. de la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. 1999

⁴⁴ El situado fiscal hace referencia al porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que serán cedidos a los departamentos, el distrito capital y los distritos para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

dar mayores incentivos a la descentralización, el artículo 17 de la ley en mención, reglamenta que los departamentos, distritos y municipios que cumplan con los requisitos de descentralización de que tratan los artículos 14 y 16 de la Ley, tendrán prioridad en la asignación de los recursos de financiación y cofinanciación del Fondo de Inversión Social, FIS, y en los demás programas de carácter nacional de los sectores de salud y educación.

Complementariamente y como elemento central del proceso de descentralización, el gobierno nacional ha dirigido su política de descentralización hacia el fortalecimiento institucional del municipio, a través del aumento de la gobernabilidad y sentido de pertenencia en la municipalidad. Por tanto ha expedido un conjunto de normas que busca promover la participación política y ciudadana mediante instrumentos como el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, el voto programático, la revocatoria del mandato y la conformación de diversos espacios sectoriales de vinculación de la comunidad a la gestión de los asuntos públicos⁴⁵. Es así como se han organizado instancias locales de participación como el Comité de Desarrollo y Control Social, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, la Junta Municipal de Educación, el Consejo Territorial de Planeación, el Comité de Participación Comunitaria en el Sector Salud, el Consejo Municipal de Cultura, el Consejo Municipal de Juventud, el Consejo Municipal Ambiental, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, el Comité Municipal de Recreación y la Junta Municipal de Deportes, en las cuales se generan espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos locales con el fin de planear y velar por el desarrollo de los municipios. Es el caso del Plan municipal de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento territorial, los cuales deben ser negociados con el Consejo Territorial de Planeación, instancia en la cual tienen asiento diferentes sectores de la sociedad civil⁴⁶ y conjuntamente con los gobiernos locales deciden las prioridades y los proyectos de relevancia para el municipio

No obstante, los avances que se han dado, el proceso de descentralización en Colombia se debate actualmente entre una descentralización de las competencias y una centralización en el manejo de los recursos. En otras palabras, si bien es cierto, jurídicamente se han abierto espacios tendientes a la promoción de la descentralización, también se han generado normatividades que restringen el manejo autónomo de los recursos por parte de los municipios, que encuentran en la legislación aplicable a estas entidades territoriales, la destinación específica de los recursos y un estricto control por parte del gobierno central sobre los manejos de los recursos municipales. Esta situación caracteriza el proceso de descentralización en Colombia como un proceso en el cual se tiende a dar a los municipios una mayor responsabilidad puesto que aumentan sus competencias, pero simultáneamente los deja sin piso presupuestal que respalde su autonomía.

⁴⁵ "Avances y Resultados de la Descentralización Política en Colombia" en Documentos para el Desarrollo Territorial N°52 Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Octubre de 2001. Bogotá. PG. 5

⁴⁶ Ley 152 de 1994. Por cual se establece la Ley orgánica del Plan de Desarrollo.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior es necesario preguntarse si es posible que un municipio alcance altos niveles descentralización sin tener una independencia administrativa en los recursos que la respalde y por el contrario promueva una dependencia del nivel central para canalizar las inversiones y su destinación.

Dimensión 3: Participación de la Ciudadanía en los Gobiernos Locales

Según se ha determinado, los actores principales de la participación en el municipio son los ciudadanos y la administración municipal⁴⁷, la cual en cabeza del alcalde tiene la responsabilidad de promover en su localidad la participación permanente y activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la gestión municipal.

Como se menciona anteriormente, los mecanismos de participación ciudadana son un elemento importante en el proceso de descentralización, por este motivo, los avances centrales que se han dado en sentido en Colombia tienen que ver con la apertura de espacios para la participación de la sociedad civil en los gobiernos locales.

Uno de los avances mas determinantes en este aspecto tiene que ver con la reglamentación de la participación de la comunidad en las decisiones relacionadas con los sectores de educación, medio ambiente, salud, vivienda social y servicios públicos⁴⁸, la cual se ejerce a través de espacios de participación como⁴⁹:

Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios: el cual debe estar presente en cada municipio y debe estar conformado por usuarios o suscriptores de uno o más de los servicios públicos.

Consejo Municipal de Desarrollo Rural: siendo ésta una instancia de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas, su función principal es participar en la definición de acciones y uso de los recursos destinados a desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Junta Municipal de Educación, JUME: está integrada por el alcalde, secretario de educación, director de núcleo, un representante del Concejo Municipal o de las Juntas Administradoras Locales, dos representantes de los educadores, un representante de los padres de familia, uno de las comunidades indígenas, negras o campesinas y uno de las instituciones privadas, cuyo objetivo es asesorar e intervenir en la planeación, gestión y vigilancia de los planes e instituciones educativas.

Consejo Territorial de Planeación: es un organismo consultivo, que sirve como foro de discusión del Plan de Desarrollo correspondiente, debe analizar y

⁴⁷ "Guía para la Gestión Municipal". Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia y Federación Nacional de Cafeteros. Bogotá 2001. PG.8

⁴⁸ *Ibidem*. PG. 23

⁴⁹ Los Espacios de Participación. En: Cartilla para la gestión municipal. Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia. PROCOMUN. Bogotá, 2001. P.23 -25.

discutir el proyecto de Plan de Desarrollo, formular recomendaciones a las autoridades y organismos de planeación y conceptuar sobre el proyecto de Plan de Desarrollo elaborado por la administración.

Otros espacios de participación local lo constituyen, el Comité de Participación Comunitaria en el Sector Salud, el Consejo Municipal de Cultura, el Consejo Municipal de Juventud, el Consejo Municipal Ambiental, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, el Comité Municipal de Recreación y la Junta Municipal de Deportes.

3.1. Instancias de Participación Ciudadana: Opinión de los Representantes del Gobierno local y de las organizaciones de la Sociedad Civil

En opinión tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de los representantes de los gobiernos locales, los canales de participación más utilizados son los mecanismos de información que permiten a la comunidad conocer aspectos relacionados con la gestión de servicios públicos y proyectos de desarrollo, como también la consulta, ello enmarcado en el proceso de planeación participativa establecido a partir de la Ley 152 de 1994, que insta a los gobiernos locales a impulsar el establecimiento de Comités Territoriales de Planeación en aras de discutir el Plan de Desarrollo y otros espacios de participación referidos anteriormente. Aunque estos Comités se hayan establecidos legalmente, en consideración de un amplio sector de la muestra de representantes de organizaciones civiles son inoperantes, poco representativos, no responden a las necesidades de la comunidad y poco llegan a influenciar las decisiones finales. Otros canales de participación menos usados son la cogestión de proyectos y la participación en instancias de control o fiscalización, que a pesar de estar previstos en la ley es poca su operancia, de un lado por la falta de recursos para el ejercicio de veeduría ciudadana y de otro por las trabas que en ocasiones interponen los gobiernos locales.

En cuanto a las facilidades que el municipio pone a disposición de la ciudadanía, se puede indicar que aunque legalmente el Personero Municipal, es la autoridad encargada de ser el contacto entre autoridades y comunidad y es su responsabilidad promover la participación ciudadana, gran parte de los representantes de organizaciones civiles encuestados coincidieron en señalar que persisten vacíos en la labor desarrollada por los personeros municipales en aras de la promoción de la participación, de hecho entre los miembros de la comunidad, no es claro que la Personería es la instancia encargada de cumplir con estas labores y de apoyar la organización local. En cuanto a otros aspectos, el total de los representantes del gobierno local encuestados considera que la municipalidad pone a disposición de la ciudadanía infraestructura que facilita la participación ciudadana; posición que comparten las organizaciones de la sociedad civil, al igual que equipamiento. En lo referente a la existencia de financiación por parte la municipalidad para Organizaciones de la Sociedad civil, la totalidad de los encuestados coincidió en afirmar que no existen dichos mecanismos, esto debido a que este procedimiento no está reglamentado por la normatividad municipal y por el contrario, los aportes del gobierno local hacia entidades de

carácter particular, en ocasiones son relacionadas con actividades de corrupción.

En general, la percepción de las organizaciones de la Sociedad Civil frente a las instancias de participación es que si bien legalmente se cuenta con espacios de participación de la comunidad en el gobierno local, aún son muchos los escenarios que no se ha podido apropiar la ciudadanía, por lo cual es necesario que la municipalidad genere mayores esferas participativas, en las cuales se toquen todos y cada uno de los aspectos que conforman el devenir del municipio.

Sin embargo, la percepción desde los gobiernos locales, considera que los espacios participativos que se han dado a la comunidad son de gran relevancia y vienen adquiriendo una importancia enorme en la gestión municipal, puesto que en pocos años se ha pasado de una elección de alcalde centralista en la cual el ejecutivo nombraba alcaldes y gobernadores a una democracia participativa, en la cual los habitantes son quienes eligen a sus gobernantes. En opinión de dicho sector, los mecanismos de participación se ven amenazados no solo por la falta de promoción de la municipalidad, si no también por la falta de apropiación de los habitantes que no aprovechan los espacios brindados por la municipalidad y la normatividad nacional para la participación ciudadana en los gobiernos locales

3.2. Instancias de Participación Ciudadana: Según características urbanas y recursos financieros de los gobiernos locales

En general, los municipios deben generar espacios y mecanismos de participación para la comunidad por mandato constitucional y dando cumplimiento a la normatividad sobre el tema. Sin embargo, los municipios cuentan con restricciones presupuestales que le impiden cumplir eficazmente con dicho objetivo, es así como algunos municipios no cuentan con los recursos necesarios para la instalación de sitios Web oficiales, por una parte, y de otro lado, la infraestructura de red con la que cuenta el municipio no permite que los ciudadanos cuenten con la logística necesaria para tener acceso a los equipos requeridos⁵⁰, por lo cual los sitios Web aun no pueden ser considerados como una instancia de participación ciudadana en los gobiernos locales, así como, la consulta a través de plebiscitos o consulta popular, que según los encuestados no es utilizado. A diferencia de lo que pasa con los procedimientos para canalizar denuncias por irregularidades o incumplimiento de autoridades y la existencia de cuentas anuales de gestión, las cuales en consideración de las Organizaciones de la Sociedad Civil y los representantes de los gobiernos locales, se encuentran medianamente disponibles.

⁵⁰ En este sentido el gobierno nacional viene adelantado el proyecto de COMPARTEL con el cual se pretenden instalar centros de información dotados con teléfonos, computadores con conexión a Internet, salones para video conferencias y televisores en los diferentes municipios del territorio nacional

En cuanto a la participación mediante comités o grupos de trabajo son de obligatoria referencia los Consejos Territoriales de Planeación previstos por la ley en aras de regularizar la participación ciudadana, no obstante, las Organizaciones de la Sociedad Civil consideran que estos Consejos deberían traspasar la función meramente consultiva con la que cuenta actualmente y dársele funciones con mayor injerencia sobre las decisiones y acciones del gobierno local, con el objetivo de que realmente se materialicen los requerimientos de la comunidad y se den soluciones a sus necesidades.

3.3. Influencia de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio: Opinión de los Representantes del Gobierno local y de las organizaciones de la Sociedad Civil

La influencia que tiene las organizaciones de la Sociedad Civil en las decisiones de los gobiernos locales, es baja, puesto que las instancias conformadas para la participación ciudadana en el municipio se desarrollan básicamente como organismos consultivos con escasa capacidad de injerencia real sobre las decisiones de los gobiernos locales, ya que los conceptos suministrados por estos organismos al gobierno local no son de obligatorio cumplimiento o implementación.

Esta situación se ve reflejada en el hecho de que uno de los aspectos menos socializados y más restringidos para el conocimiento de la sociedad civil es el del manejo y asignación del presupuesto municipal. Los ciudadanos tienen poco o ningún acceso a los montos presupuestales y de inversión que maneja el municipio, siendo estos de conocimiento exclusivo de la administración municipal y el Concejo. Por ello, un porcentaje importante de los entrevistados en el sector de las organizaciones de la sociedad civil considera que no se discute el presupuesto con líderes de opinión de la comunidad, ni se realizan consultas directas a la población sobre la destinación de la inversión del presupuesto municipal.

No obstante, la mayoría de los representantes del gobierno local encuestados, afirmó que durante el 2002, se dieron consultas directas a la sociedad con el objetivo de decidir sobre la inversión del presupuesto municipal, pero reconocieron que no se dan mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil o con líderes de opinión de la comunidad.

En conclusión las posibilidades de participar son de nivel medio pero las de influir son bajas, por ello, el nivel de acuerdo de las Organizaciones de la Sociedad con las prioridades de desarrollo de los municipios es mediano, puesto que dada la falta de una construcción conjunta de municipio, las organizaciones de la sociedad civil no se sienten identificadas con las prioridades del gobierno local, por ello el objetivo sería dar mayor poder de influencia a los organismos de participación ciudadana sobre los gobiernos locales.

3.4. Influencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las decisiones del Municipio: Según características urbanas y recursos financieros de los gobiernos locales

En el caso de Colombia la relación entre recursos financieros e influencia de la Organizaciones de la Sociedad Civil en las decisiones del Gobierno local no es tan evidente. En Colombia la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en los gobiernos locales se encuentran determinada por la presencia de actores armados en los municipios, lo que dificulta la libertad de expresión y por ende la participación de la comunidad en el gobierno local. El conflicto armado es uno de los obstáculos mas determinantes para la participación ciudadana en los gobiernos locales e influye más en la capacidad real de injerencia de la comunidad que los recursos financieros y las características urbanas del municipio.

PROPUESTAS

- Asegurar que exista coherencia entre el nivel de transferencia de competencias y recursos de la instancia nacional a las locales, buscando impulsar una mayor autonomía en la administración de recursos.
- Promover la capacitación técnica de funcionarios de gobiernos locales y el intercambio de información sobre prácticas administrativas, en aras de la modernización de las administraciones locales y la conformación de asociaciones municipales.
- Es necesario que las instancias de participación existentes a nivel local cuenten con un mayor grado de influencia en las decisiones de los gobiernos locales, pues el grado de influencia que puedan tener estas en los gobiernos locales, favorece el control social a las instituciones municipales y la transparencia, elementos que fortalecen la gobernabilidad y legitimidad de la administración municipal. Para ello se hace necesario educar a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho a la participación y veeduría.
- La importancia de la participación ciudadana es un elemento determinante en la cultura democrática del país y la base de cualquier por eso de descentralización, por ello se hace necesario promover desde el gobierno la participación de la comunidad en las instancias municipales y fortalecer en las entidades territoriales las instancias de participación, promoviendo al interior de la administración el reconocimiento y valoración de la participación de la comunidad en todos los aspectos propios de la vida municipal.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que “Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo, considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales”, los gobiernos buscarán contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

“El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social”.

“La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación”.

“La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte”.

“El desarrollo de programas educativos -en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado- para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y la promoción de la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, seis son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil; 2) leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados; 3) uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas; 4) prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; 5) críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales y; 6) acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

ANTECEDENTES

Con la promulgación de la Carta Constitucional de 1991, Colombia quiso dar un redireccionamiento a la relación entre ciudadano y Estado. Fue así como la Constitución Nacional se propuso traspasar el desarrollo democrático más allá de la representatividad y encaminarlo hacia la participación directa de la ciudadanía, a partir del reconocimiento de la diversidad cultural, religiosa y étnica, así como la promoción de la intervención activa de la comunidad en la ejecución de las tareas estatales.

Dicha promoción a la participación ciudadana se sostiene bajo la premisa que “la participación es un proceso social que posibilita la interacción entre diversos actores, individuales o colectivos, en la definición de su destino y sentido colectivo. Es así como quedó plenamente establecido en el Art. 40., de la C.N. que la participación es un principio fundamental, necesario para la construcción de democracia a partir de la intervención activa de los ciudadanos en la vida pública”⁵¹.

La década de los noventa estuvo provista de una serie de desarrollos legislativos que pretendieron dar cuerpo al ejercicio de la participación, tanto para garantizar el derecho de asociación, como para proveer a las nuevas asociaciones de mecanismos efectivos para realizar demandas hacia el Estado, a la vez que pudiesen ejercer un control sobre la gestión pública.

En relación a este último aspecto atinente a la vigilancia de la gestión pública, puede indicarse que a partir de la Constitución de 1991 se reconoce la importancia de las veedurías ciudadanas como herramientas de control social y se ha logrado paulatinamente involucrar a la ciudadanía con las actividades de la administración pública.

RESULTADOS

Dimensión 1: Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil

⁵¹ Derecho de Participación. En: Mecanismos Constitucionales y Legales para la protección de los derechos e intereses colectivos. FUNDEPUBICO. Bogotá, 2000.p. 3.

No existe en Colombia una ley como tal, destinada al fortalecimiento de la sociedad civil, sino un compendio de normatividades que facilitan el ejercicio de las tareas correspondientes a esta esfera política:

Leyes relativas a la participación política

<p>LEY 134 DE 1994 MECANISMOS DE PARTICIPACION</p>	<p>Regula los mecanismos de participación de que dispone la ciudadanía para el ejercicio material del derecho, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La iniciativa popular legislativa: derecho político de presentar proyectos de acto legislativo, de ley, de ordenanza o de acuerdo ante el Congreso, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales, para que éstos sean debatidos, aprobados, modificados o negados en la respectiva corporación. Estas iniciativas no pueden referirse a temas concernientes a presupuesto, temas fiscales o tributarios, relaciones internacionales, amnistías o indultos y orden público. - Referendo: convocatoria del pueblo, para que éste apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una ya vigente en los diferentes niveles. - Plebiscito: pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente para que apoye o rechace una decisión del ejecutivo. - Consulta Popular: consulta al pueblo acerca de una pregunta de carácter general sobre un asunto trascendental en los diferentes niveles y que es sometida por la autoridad respectiva a consideración de la ciudadanía. - Cabildo Abierto: reunión pública del concejo distrital o municipal o de las Juntas Administradoras Locales en la cual los habitantes pueden participar con el fin de discutir asuntos de interés público. - Revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes. <p>Asimismo, la Ley de Mecanismos de Participación prevé la creación de un Fondo de Participación Ciudadana, que tendrá como objeto financiar programas que hagan efectiva la participación.</p>
<p>LEY 130 DE 1994 ESTATUTO BASICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS</p>	<p>Por el cual se establece que todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos políticos y movimientos políticos organizados y el derecho a afiliarse y a difundir sus ideas. Los partidos deben reflejar el pluralismo político, promover y encauzar la participación ciudadana, contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular con el objeto de acceder al poder.</p> <p>***Aunque esta Ley no puede considerarse como normatividad tendiente al fortalecimiento de la sociedad civil, sirve como expresión del ejercicio del derecho a la libre asociación y al principio de pluralidad política e ideológica. ***</p>

<p>LEY 136 DE 1994 MODERNIZACION DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.</p>	<p>Capítulo VIII: Las organizaciones sociales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la prestación de un servicio, la ejecución de obras públicas o mediante el pleno ejercicio de sus funciones.</p> <p>Art. 142. Las autoridades municipales, los medios de comunicación y los partidos deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de valores democráticos, cívicos y de solidaridad.</p> <p><u>El desconocimiento por parte de las autoridades locales de la participación ciudadana será causal de mala conducta.</u></p> <p>Art. 143. Corresponde a los alcaldes de los municipios de primera categoría y especiales, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica de las organizaciones sociales, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de la Junta de Acción Comunal, Junta de Vivienda Comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la localidad.</p> <p>Art. 144. Las organizaciones comunitarias pueden constituir juntas de vigilancia encargadas de velar por la gestión y prestación de servicios públicos municipales, además de poner en conocimiento del personero o del contralor municipal las anomalías que se presenten. De igual forma las autoridades municipales deben dar suficientes facilidades para que las juntas cumplan con sus funciones.</p> <p>Art. 167. Las organizaciones de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizadora.</p>
<p>LEY 142 DE 1994 CONTROL SOCIAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS</p>	<p>Art. 62. En todos los municipios deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, los cuales deben estar compuestos por usuarios y suscriptores.</p> <p>Dichas veedurías deben proponer a las empresas los programas que consideren necesarios, deben tramitar quejas, solicitar modificaciones acerca de las decisiones en materia de estratificación, así como recibir informes acerca del servicio por parte de los usuarios.</p>
<p>LEY 152 DE 1994 LEY ORGANICA DEL PLAN DE DESARROLLO</p>	<p>Durante el proceso de discusión de los Planes de Desarrollo (Nacional y de las entidades territoriales), las autoridades de planeación deberán velar porque se haga efectivo el procedimiento de participación ciudadana.</p> <p>Representantes de los sectores económicos, sociales y minorías étnicas, junto con autoridades de planeación nacional y de las entidades territoriales, conformarán el Consejo Nacional de Planeación, encargado de analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, asimismo de coordinar la discusión nacional del proyecto y formular recomendaciones.</p> <p>De igual forma, se debe garantizar la participación de las organizaciones sociales en el proceso de realización y ejecución de los planes de desarrollo locales, los cuales</p>

	<p>deben guardar concordancia con el Plan Nacional.</p> <p>Mediante esta ley se buscó implantar el principio de <u>Planeación Participativa</u> que comporta el compromiso comunitario de intervenir en el desarrollo local.</p>
LEY 318 DE 1996 CREACION DE LA AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACION	<p>Por la cual se estableció la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación, la cual se encarga de ordenar y coordinar la cooperación técnica y financiera no reembolsable orientada a la transferencia de tecnología y capacidades internacionales con el fin de fortalecer las diferentes regiones y sectores del país.</p> <p>A la vez la ACCL tiene la tarea de brindar asesoría a las Organizaciones civiles para la obtención de recursos provenientes de la cooperación internacional.</p>
LEY 472 DE 1998 REGULACION DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO	<p>Por medio de la cual se establecen los medios procesales para la protección de los derechos colectivos.</p> <p>Reconoce que toda persona natural o jurídica como organizaciones populares o cívicas, o aquellas que cumplan funciones de control y vigilancia pueden entablar acciones populares para proteger derechos colectivos tales como, la protección al medio ambiente, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público y cultural, la seguridad y salubridad, la libre competencia económica, la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como la defensa de los derechos de los consumidores.</p>
LEY 489 DE 1998 REGULA EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA	<p>Capítulo VIII, por medio del cual se garantiza la democratización de la administración pública. Instituyendo que todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y <u>por ello deberán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.</u></p> <p>Las autoridades deberán convocar a la ciudadanía a audiencias públicas, incorporarla en los planes de desarrollo y en la gestión de políticas encaminadas a fortalecer la participación ciudadana. De la misma forma, <u>deberá incentivar la formación de asociaciones de interés y apoyar los mecanismos de control ciudadano.</u></p>
LEY 850 DE 2003 REGLAMENTA LAS VEEDURIAS CIUDADANAS	<p>Constitución de las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a diferentes organizaciones civiles ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y organismos de control, así como a entidades públicas o privadas internacionales que operen en el país que estén encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.</p> <p>Cualquier ciudadano en forma plural o a través de organizaciones civiles sin ánimo de lucro podrá constituir veedurías, la materia de acción de las veedurías será la</p>

	<p>correcta aplicación de los recursos públicos, cumplimiento de los planes, fines y cobertura efectiva de los beneficiarios. El objetivo de estas es fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción, así como fortalecer los procesos de participación y democratización de la función pública.</p> <p>También prevé la organización de redes de veeduría para el forjamiento de mecanismos de información y control, con miras a fortalecer la sociedad civil y potencializar la campaña de control y fiscalización. Se crea el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías, que evaluará las políticas y ejecutará los instrumentos públicos en materia de veedurías ciudadanas.</p>
<p>DECRETO 695 DE 2003 FONDO PARA LA PARTICIPACION Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA</p>	<p>Por el cual se determinan los objetivos y las funciones del Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia, como establecimiento público, cuyo objeto es financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana mediante la difusión de sus procedimientos, capacitación a la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos por la ley.</p> <p>Su tarea corresponde a impulsar y financiar la elaboración y ejecución de programas y campañas que divulguen los mecanismos de participación, analizar y evaluar los resultados obtenidos con la ejecución de los programas que se financien con recursos del Fondo y poner esta información a disposición de la ciudadanía.</p> <p>Este Fondo no contará con dependencia, ni planta de personal propia, sino dependerá del Ministerio del Interior.</p> <p>Los recursos del Fondo provendrán de partidas ordinarias asignadas por el presupuesto general de la Nación, crédito externo e interno y donaciones.</p>

1.1 Financiamiento

No existen leyes o iniciativas legislativas que busquen ampliar el financiamiento público hacia las organizaciones sociales, éstas obtienen financiación principalmente a través del sector privado nacional, o por medio de cooperación internacional para lo cual la Ley 318 de 1996, dispuso el acompañamiento y asesoría en el proceso por parte de La ACCI. Sin embargo, son las propias organizaciones quienes deben llevar a cabo el proceso de búsqueda de ayuda financiera internacional.

Las organizaciones civiles logran financiamiento público a través de convenios que se realizan con el gobierno, sobre proyectos puntuales, destinados en su mayoría a capacitación en el campo de los derechos humanos y el desarrollo técnico. Por tanto, son recursos de designación específica para la ejecución de programas más no son destinados explícitamente para lograr el fortalecimiento técnico y organizativo de los grupos de la sociedad civil.

Al respecto vale la pena señalar el intento de la actual administración por redireccionar el Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia, que se encarga precisamente de la financiación de programas conducentes a la capacitación democrática de la comunidad.

Tampoco existe financiación directa para la difusión del trabajo de las ONG, según los informantes, porque su trabajo no se encuentra incluido en la agenda gubernamental o porque constituye un tema álgido en la relación entre gobierno y ONG's, como son los temas de la política de seguridad y de derechos humanos. Es preciso advertir que varios de los informantes concuerdan en señalar que es necesario profundizar las líneas de acción en pro de la búsqueda de equilibrio entre el financiamiento privado y el público, ya que formas únicas de financiamiento pueden conllevar a la pérdida de independencia que debe caracterizar a la sociedad civil frente al Estado.

1.2 Normativa Jurídica

La Constitución Nacional consagra en el Art. 38., el derecho a la libertad de asociación, garantizando así la práctica de las diversas actividades requeridas para el desenvolvimiento social; dicha consagración se hace manifiesta en desarrollos legislativos posteriores y se ha reglamentado la forma de constitución de las organizaciones civiles. Sin embargo, no existe referencia en cuanto al establecimiento de una figura jurídica que responda a las características de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Actualmente esta figura jurídica no existe, por lo que las ONG se ven en la obligación de adaptarse a la figura de Fundaciones, Asociaciones o Corporaciones. Asimismo, se puede precisar que existe facilidad para la inscripción legal, y que la conformación de organizaciones civiles debe estar ajustada a objetivos específicos. No obstante, a consideración de los informantes hace falta una mayor vigilancia en el momento de la conformación de tales organizaciones, puesto que no existe rigor en la presentación de estatutos y de estados contables de algunas de las entidades sin ánimo de lucro, esto desvirtúa la actuación de las organizaciones civiles mediante la proliferación de instituciones que no están encaminadas hacia el desarrollo social y comunitario, sino hacia el lucro privado.

En general, se puede indicar que existen leyes que defienden el derecho a la asociación y que existe facilidad para la creación de asociaciones, al indagar acerca del respeto al derecho de asociación en el país, la mayoría de los encuestados de la muestra coincidió en señalar que si se respeta a nivel jurídico el derecho (catorce de quince informantes).

Pese a ello, a consideración de los informantes, subsisten en el país graves amenazas a su ejercicio. Amenazas provenientes principalmente de la influencia que ejercen los grupos armados ilegales sobre las comunidades, que impiden su movilización en búsqueda del bienestar social y de otra parte intervenciones estatales. Se ha denunciado el retiro de personerías jurídicas a algunas organizaciones por parte de alcaldes debido a las contradicciones que subyacen entre las autoridades territoriales y organizaciones comunitarias⁵².

⁵² Uno de los informantes cita el caso de la Veeduría del Amazonas a la que le fue cancelada la personería jurídica durante la administración anterior por orden del alcalde de Leticia, debido a que dicha organización había denunciado al funcionario público.

Cabe añadir que después de la promulgación de la Carta Constitucional de 1991, se ha buscado dar cuerpo a la participación mediante herramientas concretas que le permitan a la ciudadanía intervenir en decisiones de tipo político, económico y social, como la Ley de Mecanismos de Participación (Ley 134 de 1994), la Ley de las Veedurías Ciudadanas cuyo primer acercamiento se hizo a partir de la Ley 563 de 2000 y que fue reformulada mediante la Ley 850 de 2003. También la constitución de Consejos de participación comunitaria a nivel nacional y local. A pesar de lo anterior, estos mecanismos no han logrado tener la repercusión deseada, debido a problemas derivados de la propia organización y cultura política de la sociedad civil colombiana, y de otro lado, por la falta de una iniciativa más directa de los gobiernos a permitir y afianzar el involucramiento de los segmentos sociales.

Dimensión 2: Leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados

2.1 Normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en instancias de decisión política, social o económica.

En cuanto al tema de la representación de los grupos minoritarios o discriminados en las diferentes ramas del poder público, se pueden citar dos de las principales normatividades que tienen como objetivo ejercer una acción positiva a favor de estos sectores. La primera de ellas es la Ley 581 de 2000 o **Ley de Cuotas**, mediante la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público; y que intenta materializar el derecho a la igualdad consagrado en el Art. 13 de la C.N. por el cual se deben ofrecer las mismas oportunidades a todos los sectores sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, este artículo determina que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, como también el Art. 40 de la C.N. por el cual todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La ley reglamenta que el 30% de los cargos de máximo poder decisorio deben ser ostentados por mujeres, estos cargos se definen como los de mayor jerarquía en las ramas y organismos del poder público en los ámbitos nacional, departamental y regional. De igual forma, las mujeres deben ocupar el 30% de los cargos de otros niveles decisorios, que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de acciones y políticas estatales. Además la ley reconoce que dicha participación femenina se debe extender hacia las instancias de decisión de la sociedad civil. Como complemento a esta ley en el año 2002, la administración de Andrés Pastrana promulgó la Ley 731 de 2002, Ley de protección a las mujeres rurales, la cual en su Art. 19 establece que las mujeres rurales tendrán una participación equitativa en el Consejo Municipal de Desarrollo rural, en los Consejos Territoriales de Planeación, así

como en otras instancias de participación ciudadana creados para coordinar y racionalizar tanto las acciones como el uso de los recursos destinados al desarrollo rural.

Del mismo modo, otra de las normas que garantiza la representación de grupos minoritarios es la Ley 649 de 2001, por la cual se reglamenta el Art., 176 de la C.N. que establece una circunscripción especial en la Cámara de Representantes para grupos étnicos y minorías políticas, en aras de asegurar su participación política. De tal forma, se señala que habrá cinco curules aseguradas para grupos minoritarios, 2 para comunidades negras, 1 para indígenas, 1 para minorías políticas y 1 para colombianos residentes en el exterior.

Igualmente, leyes anteriores han propendido por la incursión de sectores sociales en la toma de decisiones políticas, principalmente bajo el esquema de planeación participativa. Es así como la Ley 152 de 1994, dispone la creación de Consejos de Planeación en el ámbito nacional y local en los cuales exista representación de minorías étnicas.

Lo anterior concuerda con las apreciaciones de un amplio rango de los informantes de la muestra, quienes señalan que si existen leyes y normas que garantizan la representación de grupos minoritarios en instancias de decisión, (catorce de los quince informantes).

2.2 Normas que defiendan de la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género.

En Colombia, la Constitución Nacional en su Art., 13 prohíbe expresamente la discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

En esa vía, se ha producido legislación tendiente a proteger de la discriminación a algunos grupos. Tal es el caso, de las leyes anteriormente mencionadas que buscan la participación femenina en los organismos públicos, responsabilidades de las cuales han sido tradicionalmente excluidas. Como también se ha desarrollado un marco legal que busca proteger de la discriminación a grupos étnicos (indígenas y negritudes).

En otros ámbitos se ha legislado en torno a la prohibición de excluir a las mujeres de acceder al empleo o a la educación por motivos de embarazo, a la vez, la ley exige la paridad salarial entre hombres y mujeres que lleven a cabo las mismas funciones. Colombia es signataria de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979, y adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1999. Así mismo, la actual administración de Alvaro Uribe, promulgó la Ley 823 de 2003, la cual obliga al gobierno nacional y a todos los organismos a nivel nacional y descentralizado a adoptar criterios de género en sus políticas, decisiones y acciones, en pro de la equidad y la igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso a los servicios sociales.

En cuanto al aspecto religioso, en 1994 el Congreso de la República promulgó la Ley 133 de 1994, o Ley de **Libertad de Cultos**; mediante la cual el Estado colombiano reconoce la diversidad de creencias religiosas, las cuales no

constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley. De esta manera, el Poder Público está en la obligación de proteger a las personas en sus creencias así como a las iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas en la consecución del bien común.

A pesar de los adelantos legislativos que presenta Colombia en esta materia, aún persisten evidencias de procedimientos discriminatorios contra las mujeres en el campo salarial, como también hacia poblaciones étnicas en cargos administrativos estatales, e incluso intolerancia alrededor de las personas con diferente orientación sexual. Se ha intentado infructuosamente tramitar en el Congreso de la República una ley que permita constituir las parejas homosexuales como núcleo familiar, con el objeto de convertirlas en sujeto de derecho tal cual ocurre con las parejas heterosexuales, iniciativa que ha encontrado serios contradictores y ha generado un debate nacional.

Con respecto a este aspecto, un amplio rango de la muestra señala que en Colombia si existe una legislación tendiente a defender de la discriminación por razones de raza, etnia, religión y género, (catorce de los quince informantes).

2.3 Políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados

a. Acceso a programas sociales

A partir de la intensificación del conflicto armado y la exacerbación de los problemas sociales que esta situación conlleva, en Colombia han aumentado los programas sociales en búsqueda del mejoramiento de las condiciones de las personas de escasos recursos, víctimas de la violencia y sectores vulnerables; programas que cuentan en su mayoría con cooperación internacional.

- Jóvenes en Acción: Iniciativa del gobierno anterior y que ha seguido su marcha en el actual gobierno de Álvaro Uribe, y que cuenta con apoyo financiero proveniente del Plan Colombia. El énfasis de este programa es mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes desempleados de escasos recursos, a partir de cursos de formación laboral y que busca arrebatarse a la juventud de las filas de los grupos armados.
- Programa de Atención a la población desplazada⁵³: Programa desarrollado por la Red de Solidaridad Social y que busca brindar ayuda humanitaria de emergencia a personas desplazadas por el conflicto armado. Queriendo mitigar las necesidades básicas de salud, alimentación, alojamiento, transporte y ayuda psicológica a esta población por un período de tres meses. Este plan se acompaña de un programa de reestablecimiento, en el cual se busca que estas personas puedan retornar a sus lugares de origen o que sean reubicadas, al tiempo que se les brinda capacitación para la generación de ingresos.

No obstante, este tipo de programas son de alcance limitado debido al gran porcentaje de población por atender y al reducido número de recursos financieros y técnicos.

⁵³ Ver: Página Web Red de Solidaridad Social: www.red.gov.co

- Programa de Atención a Municipios afectados por la Violencia: Desarrollado por la Red de Solidaridad Social que tiene como objetivo la reconstrucción de la infraestructura física, social y comunitaria de estos municipios; mediante el otorgamiento de subsidios, créditos y asistencia educativa.
- Programa Indígena: Apoyo a las comunidades indígenas para el desarrollo de infraestructura organizativa y social, mediante la capacitación para la producción y la recuperación ambiental.
- Programa especial de Vivienda: Busca dar solución habitacional a los hogares afectados por eventos de desplazamiento forzado o desastres naturales a través de la construcción o reconstrucción de las condiciones físicas de las viviendas.

La implementación de programas sociales ha cobrado mayor vigor desde la promulgación de la Constitución de 1991 y el establecimiento formal del Estado Social de Derecho en Colombia. De esta forma se ha pretendido dar cuerpo al principio de solidaridad, mediante la creación de Fondos de Solidaridad Social para la provisión de servicios de salud y seguridad social de personas con baja capacidad de ingreso. De igual manera, a partir de la Ley 100 de 1993, se ha desarrollado una herramienta de focalización (SISBEN – Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales), la cual permite la obtención de información socioeconómica, para el direccionamiento del gasto social hacia los sectores más pobres.

De otro lado, también se han promovido programas de apoyo a mujeres de escasos recursos, como la Ley de apoyo a mujeres rurales (Ley 731 de 2002) y la Ley 82 de 1993, de favorecimiento a las mujeres cabeza de familia, concediéndoles preferencias en el acceso a créditos, a programas de capacitación gratuita y al sistema de seguridad social.

b. Apoyo a expresiones culturales

El gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura (Mincultura) ha dispuesto los siguientes programas para la promoción de la cultura en el país:

- Programa de estímulo a la creación y la investigación: Programa de becas nacionales e internacionales para artistas colombianos, acompañado de un plan de residencias artísticas, las cuales permiten el intercambio de un grupo de artistas colombianos con sus pares mexicanos o venezolanos para que puedan desarrollar sus proyectos artísticos en el exterior.
- Programa Salón Nacional de Artistas: Busca fortalecer los espacios de investigación, producción, gestión y circulación de expresiones artísticas, pretendiendo llegar a todas las regiones del país para reactivar el arte regional.
- Programa Nacional de Concertación y Estímulos: Con este programa Mincultura busca apoyar proyectos de interés público que desarrollen procesos culturales y que contribuya a brindar espacios de encuentro y convivencia con las comunidades. Dichos proyectos deben concentrarse en la realización de actividades de carácter artístico permanente o periodizados como festivales, carnavales y exposiciones. A la vez, los proyectos deben dar prioridad a la formación artística y cultural mediante

la educación formal y no formal, como también promover la cultura a nivel nacional e internacional.

c. Apoyo a expresiones asociativas

En Colombia se ha elevado el compromiso de promover la asociatividad, si bien enfocado principalmente hacia la productividad y a la generación de ingresos. Así pues, se ha producido una legislación que facilita las condiciones para la creación de pequeñas y medianas empresas (Ley 590 de 2000); por medio del mejoramiento del entorno institucional de estas asociaciones productivas, la capacitación, el acceso a los créditos, la asistencia tecnológica y la constitución de un ambiente leal para la competencia.

Se ha buscado incentivar la creación de asociaciones productivas para sectores muy concretos como mujeres cabeza de familia y jóvenes. En el caso específico de este grupo poblacional, desde la administración anterior, se han llevado a cabo convenios directamente con el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) para la capacitación de jóvenes empresarios, tales como: el Programa de Formación y asesoría a creadores de empresa y desde años atrás el programa Nacional para la Creación y Fortalecimiento de incubadoras de empresas de base tecnológica.

d. Reconocimiento de otras lenguas

La Constitución colombiana reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, y en aras de su protección señala que aunque el castellano es el idioma oficial de Colombia, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios y que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe (Art. 10). De otra parte, se está tramitando en el Congreso de la República el proyecto de Ley Estatutaria de Jurisdicción Especial Indígena, para desarrollar el Art. 246. de la C.N, el cual establece que los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución. En pro del reconocimiento de las lenguas indígenas este proyecto plantea que las actuaciones de las autoridades indígenas se harán en el idioma oficial de su territorio, así como los juicios que se realicen dentro del Sistema Judicial Nacional y en el que una de las partes pertenezca a una de las comunidades indígenas del país, debe estar presente un intérprete. Igualmente debe haber presencia de intérpretes cuando las autoridades indígenas juzguen a una persona que no esté culturalmente ligada con su comunidad.

Dimensión 3: Uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

En Colombia se hace uso de libros y de material pedagógico para estimular la educación democrática y los valores sociales, dentro de los cuales se ubica el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa. Dicha educación democrática es obligatoria en los niveles de educación primaria y secundaria. Sin embargo, algunos de los informantes plantean que no es suficiente ya que

existe deficiencia en los métodos de enseñanza y no es una educación masiva. Igualmente, esbozan que además de una cátedra formal de democracia, se hace necesaria una educación democrática más vivencial, que promueva en el alumno una interiorización de los conceptos de respeto y tolerancia.

Dimensión 4: Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil

4.1 Opinión de la Sociedad Civil

La información que de ahora en adelante se presentará en este documento se refiere a las opiniones emitidas por los informantes pertenecientes a **19 OSC encuestadas**.

a) Instancias de Interlocución

No existe unanimidad en las respuestas de los informantes en cuanto a si existen o no instancias gubernamentales encargadas de la interlocución con OSC en los diferentes niveles del sistema político estatal, puesto que algunos aseveran que si se mantiene cierto nivel de interlocución en dichos ámbitos, pero no se hace a través de una oficina específica, sino por medio de la dependencia con la cual se mantenga el contacto.

En el nivel ejecutivo, se están desarrollando en la actual administración del Presidente Álvaro Uribe, Consejos Comunitarios, en los cuales el Presidente, visita las regiones y se reúne con representantes de diversos sectores. No obstante, las principales críticas a estos Consejos radican en que no son lo suficientemente representativos de las OSC, y que su nivel de convocatoria es bastante reducido. Asimismo, se señala que pueden existir buenas intenciones por parte del gobierno para conocer y atender las demandas sociales, pero que tales intenciones se ven truncadas por la falta de disponibilidad presupuestal hacia inversión social.

De manera general se puede afirmar que existe un nivel medio de interlocución entre las entidades gubernativas y las OSC. Estas son convocadas a participar en diferentes decisiones de gobierno a nivel local, regional e incluso nacional, pero como se mencionó líneas arriba, su convocatoria es restringida. En la misma dirección los informantes aseguran que su participación sigue siendo bastante informal, circunstancial y no institucionalizada. No responde a una política sólida de incentivos a la participación civil y sus posibilidades de incidencia son bastante reducidas, de acuerdo a lo expuesto por las organizaciones encuestadas.

Según las organizaciones consultadas, la interlocución con el gobierno muy pocas veces sobrepasa el nivel de consulta, se cuenta con voz pero no con la capacidad de decisión lo que conlleva a que muchas de las propuestas no sean tenidas en cuenta.

Del mismo modo, los informantes afirman que el grado de participación de la sociedad civil depende del tema a tratar, puesto que existen "aspectos críticos", que han congelado la relación entre el actual gobierno y las ONG.

Estos aspectos tienen que ver principalmente con los planteamientos de la política de seguridad del actual mandatario, los cuales han sido fuertemente criticados por las ONG de derechos humanos, críticas que han suscitado el rechazo por parte del gobierno y el paulatino distanciamiento entre estas dos esferas⁵⁴.

En cuanto a los dispositivos especiales de información para los grupos de la sociedad civil, se puede indicar de manera general que: el dispositivo de acercamiento más utilizado son las audiencias públicas. Aún así éste no es un mecanismo generalizado en los ámbitos regionales. Del mismo modo, las oficinas de trámite rápido son escasas en las entidades. El teléfono abierto es un mecanismo casi inexistente, las páginas Web contienen problemas de información, ya que no se encuentra toda la información requerida por los usuarios y los seminarios de análisis de políticas no son llevados a cabo en forma generalizada. Además uno de los informantes afirma que los funcionarios no están preparados para ofrecer respuestas a fondo y que sus respuestas son disuasivas, lo cual refleja cierta debilidad de la cultura organizacional.

Dispositivos especiales de información para los grupos de la sociedad civil y ciudadanía en general⁵⁵

Dispositivos	Presencia
Audiencias de autoridades	Por lo general
Ventanilla única	Discrepancia entre nunca y rara vez
Teléfono abierto	Rara vez
Páginas Web	Por lo general
Seminarios o consultas	Algunas veces

De los dispositivos mencionados, la investigación indagó específicamente por las características de las páginas Web del sector público. Sí bien los informantes evalúan que la información que reposa en las páginas Web oficiales es importante, la crítica más reiterada es que dicha información no se actualiza permanentemente. Algunas de las páginas oficiales que son evaluadas como buenas herramientas para acceder a información pública

⁵⁴ Al respecto, se debe señalar algunas declaraciones realizadas por el Presidente Uribe ante los informes de la situación de derechos humanos presentados por organizaciones civiles internacionales y nacionales. El mandatario las subdividió entre organizaciones serias con las cuales se proseguirá el diálogo y otras "traficantes de derechos humanos" que esconden sus ideas políticas detrás la defensa de los derechos humanos. Esto conllevó a que varias ONG sentaran su voto de protesta ante los señalamientos realizados por el Presidente quien no aclaró exactamente a cuales organizaciones hizo alusión y conllevó a una sensación de generalización dentro de este sector. Situación que ha conducido a un distanciamiento entre ONG defensoras de derechos humanos y el ejecutivo. Véase, La ira presidencial. Revista Semana. Edición 1115. Septiembre 15 de 2003, p.34 – 36.

⁵⁵ Ver: Anexo 1. Tablas de frecuencia de resultados. Programa SPSS Versión. 11.5

son: La página del Departamento Nacional de Planeación, la página de la Presidencia de la República y la del Ministerio de Educación. En contraposición las páginas del Senado de la República y la de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz reciben una baja calificación, en la medida en que la primera no se encuentra actualizada y en la segunda, no se percibe profundidad en la información, puesto que es un tema que según los informantes busca ser restringido al público.

En lo referente a las características relacionadas con la interlocución Estado-OSC, éstas son mal evaluadas. Rara vez recogen comentarios, rara vez permiten comunicación con la autoridad y solo algunas veces se conocen respuestas a sus consultas.

Características de las páginas Web del sector público⁵⁶

Características	
Información es pertinente	Por lo general
Información es actualizada	Algunas veces
Información es oportuna	Algunas veces
Recoge comentarios de los ciudadanos y OSC	Rara vez
Permite comunicación con la autoridad	Rara vez
Se conocen respuestas a las consultas	Algunas veces

b) Participación de la Sociedad Civil en el Sistema Interamericano

Dentro de las OSC's encuestadas existe un alto índice de desconocimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil dentro del sistema interamericano. Quienes tienen algún tipo de información es debido al vínculo que mantienen con algunos de los organismos interamericanos.

Dentro de las formas de participación que ofrecen los organismos del sistema Interamericano en Colombia, el más conocido es el trabajo que ha venido realizando el BID con la sociedad civil, a través de la conformación del Consejo Asesor de la Sociedad Civil en Colombia y la elaboración del Documento País en el 2003. Las OSC manifestaron no conocer las actividades realizadas por la Cancillería para promover la participación.

c) Instancias de participación en el desarrollo político, económico y social del país

⁵⁶ Ibidem.

Como se ha venido señalando en Colombia desde la promulgación de la Constitución de 1991, se ha querido incentivar la democracia participativa. Para ello, la normatividad vigente ha dispuesto ciertas herramientas para lograr que la ciudadanía pueda involucrarse en el desarrollo de temas políticos, económicos y sociales.

De un lado se encuentran los mecanismos directos de participación, expuestos en la Ley 134 de 1994, que por ejemplo prevén la posibilidad de que la ciudadanía participe en la formulación de proyectos legislativos que envuelvan temas cruciales para la comunidad en los ámbitos políticos, económicos y sociales. De la misma forma, se dispone de mecanismos directos de decisión como el referendo, el plebiscito y las consultas populares, que han venido siendo acogidas por las administraciones locales.

Un elemento a destacar es la institución del principio de democratización de la función pública (Ley 489 de 1998), por medio del cual se sienta la necesidad de involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

A la par, como ya se mencionó, en la normatividad se ha buscado introducir el principio de planeación participativa, consagrado en la Ley 152 de 1994, por medio de la creación de los Consejos Nacional, Regional y Local de Planeación, los cuales deben discutir los Planes de Desarrollo presentados por las diferentes instancias de gobierno, deben realizar las críticas respectivas, al tiempo que presentar recomendaciones.

Sin embargo, es preciso advertir que los avances legislativos del país en materia de participación no se ven del todo reflejados en la práctica. Como se ha indicado, la participación de la sociedad civil no ha rebasado el nivel de consulta, e incluso esta no es generalizada, ni representativa. A la postre, la consulta a las OSC se parcializa dependiendo de los temas de interés en la agenda gubernativa, puesto que al modo de ver de algunas de las organizaciones encuestadas, las ONG son percibidas como potenciales contradictores.

Algunos de los informantes advirtieron que la experiencia de los Consejos de Planeación no es del todo satisfactoria, puesto que en los niveles regionales y locales la participación de los sectores civiles es bastante parcial y al modo de ver de un segmento de la muestra encuestada, las recomendaciones de estos Consejos han pasado inadvertidas.

d) Instancias de participación en Educación sobre Democracia y Derechos Humanos.

La problemática del conflicto armado en el país ha incentivado dentro de los sectores oficial y civil, la preocupación por la formación en valores, es así como los vínculos entre gobierno y OSC son más estrechos en el ámbito de promoción de la democracia. Desde la esfera oficial sobresale la acción de la Defensoría del Pueblo, organismo que tiene como tarea fundamental la realización de campañas de promoción y divulgación de los derechos humanos.

Existe el Proyecto de Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos que actúa a lo largo del país y nace a partir de los acuerdos de cooperación entre la Defensoría y USAID. A la vez cuenta con el programa Cátedra

Permanente de Derechos Humanos, cátedra de capacitación y actualización para funcionarios públicos y miembros de ONG's.

En cuanto a la cooperación entre el sector oficial y organizaciones civiles para desarrollar programas de educación en derechos humanos y democracia, se puede afirmar que durante los últimos años se ha promovido la cooperación interinstitucional para la formulación y ejecución de proyectos de capacitación en valores democráticos puestos en marcha por el gobierno *en conjunción* con organizaciones civiles. Pese a esta creciente preocupación, en palabras de algunos de los informantes, todavía subsisten problemas de ejecución de estos programas. En primer lugar, no tienen la cobertura que se quisiera, en especial deberían tener mayor incidencia en las zonas de conflicto armado; en segundo lugar, no tienen la continuidad necesaria para lograr un verdadero arraigo de los valores democráticos dentro de la población y en tercer lugar, carecen de la difusión necesaria para hacerlos extensivos.

En este mismo sentido, la educación formal busca proveer herramientas que faciliten la aplicación de los principios democráticos; dichos temas son obligatorios en el currículum de la básica primaria, básica secundaria y media, y son voluntarios en otros sistemas de educación. A pesar de ello, la apropiación de estos conceptos contiene importantes falencias, ya que la enseñanza se limita a la normatividad y no explora mecanismos más vivenciales para su aprendizaje⁵⁷.

e) Instancias de participación en decisiones presupuestarias

El nivel de participación de las OSC en temas de presupuesto e inversión es restringido y se basa primordialmente en su participación como invitadas en consejos, lo cual ofrece cierto aire de legitimidad al proceso; pero no se les pueden categorizar como autoridad de consulta, sino que en múltiples casos dicha consulta se genera en respuesta a las disposiciones legales existentes.

Su participación en consejos y programas se caracteriza claramente por ser con derechos limitados, tienen voz pero no voto en las decisiones, y es precisamente lo que ocurre con los Consejos Regionales y Locales de Planeación anteriormente mencionados.

Dimensión 5: Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales

Las principales críticas de los informantes, se dirigen hacia la permisividad que existe con respecto a la corrupción, lo cual hace que el trabajo de las OSC se invisibilice. No se ejecutan los mecanismos de sanción y por tanto el statu quo se mantiene. "El problema en Colombia no es la falta de legislación sino la imposibilidad de hacer cumplir la ley". Las OSC no son escuchadas en todos

⁵⁷ Aunque se ha buscado aumentar el alcance de los gobiernos estudiantiles dentro de los planteles educativos, éstos no llegan a ejercer por completo su misión de búsqueda de la participación de los estudiantes dentro de las decisiones de los planteles. Esto debido a que muchas de las decisiones aún son impuestas por las directivas, sin una efectiva concertación entre estudiantes, padres y miembros de la comunidad en general. Lo que desmotiva la apropiación por parte de los alumnos de las dinámicas democráticas.

los campos y todavía falta superar un gran escaño para llegar a la incidencia dentro del sector de toma de decisiones. De igual forma, algunas ONG manifiestan sentirse estigmatizadas y perseguidas debido a su postura frente al tema del conflicto armado en el país. Esto ha quebrantado casi por completo la interlocución de algunas de estas organizaciones con el gobierno nacional. Tales críticas han tomado revuelo no solamente a nivel nacional, sino que han llegado a ámbitos internacionales debido a las repercusiones que tiene para la seguridad regional la intensificación de la guerra en Colombia.

Dimensión 6: Acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil

A nivel general, se ha ido avanzando en el índice de respuesta a las solicitudes que se realizan vía derecho de petición. Los plazos son generalmente cumplidos y tratan de ofrecer una completa información. Sin embargo, aún mucha de la información es restringida por parte de los funcionarios públicos, especialmente en el caso de información de tipo presupuestario y de gestión. De ello se deriva el significativo número de acciones de tutela para la defensa del derecho. Por ende se hace necesario fortalecer la cultura institucional para crear mayores garantías en pro del acceso a la información oficial.

Según los encuestados la información que más requieren es la concerniente a políticas y programas y a los resultados de acción. Asimismo, la información de más difícil acceso es la presupuestaria, mientras que la relacionada con políticas y programas y derechos como usuario es más asequible.

En lo relativo al uso de las herramientas tecnológicas, persisten problemas con el uso de páginas Web oficiales, ya que su implementación no está generalizada en todos los ámbitos, especialmente en el regional y el local. No existe retroalimentación, por ejemplo en el caso de la contratación estatal no siempre se publica el estudio de conveniencia de las ofertas y el obstáculo más reiterativo es la desactualización de las mismas.

En general, los informantes coinciden en señalar que durante los tres últimos años se ha registrado un avance con respecto al acceso a información pública, principalmente por medio de la utilización de recursos tecnológicos y debido al impulso que desde el gobierno anterior se ha querido ofrecer al programa de conectividad. No obstante, se desprende de lo dicho hasta ahora que aún falta profundizar mucho más el acceso a la información en diversos aspectos, que van desde lo meramente técnico como la expansión de las conexiones de Internet y el uso de páginas Web en los ámbitos regionales y locales, como factores legales y de la cultura institucional.

Los Ministerios o Servicios Públicos de los que las OSC de la muestra más requieren información son: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Educación y Presidencia de la República. El tipo de información más requerido es acerca de políticas y programas, resultado de acciones y derechos como usuario.

PROPUESTAS

- Establecer una figura jurídica que responda a la diversidad de características de las organizaciones civiles y garantice la existencia de diferentes espacios de participación en los niveles locales, nacionales e internacionales.
- Insistir en el establecimiento de un flujo de recursos en apoyo a la organización y a la participación de la sociedad civil, para lo cual deben normarse los mecanismos de captación y transferencia de recursos, tales como la contratación de servicios, incentivos fiscales, subvenciones y donaciones en función de las características de las OSC, al tiempo que se generen mecanismos de rendición de cuentas para estas organizaciones.
- Ampliar los espacios de interlocución entre las OSC y las autoridades nacionales, regionales y locales, buscando una mayor representatividad de los diferentes sectores civiles en las reuniones y en proyectos conjuntos, al tiempo que se fomente el diálogo y la cooperación gobierno – sociedad civil.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o valóricas que afectan a la ciudadanía.
- Asegurar la difusión frecuente y el acceso equitativo a una información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible para la ciudadanía.

V. ACCESO A LA JUSTICIA

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que “el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”. A este respecto, los gobiernos se comprometieron a:

“Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”.

A “intercambiar experiencias” sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

“Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) el acceso a la justicia y 2) independencia del poder judicial.

Dimensión 1: Acceso a la Justicia

1.1 Leyes que garantizan el acceso a la justicia

La Constitución Política es el primer referente normativo a citar, comenzando por su Art. 13., según el cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos y libertades sin discriminación alguna. Asimismo, este Artículo consagra la obligación del Estado de 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.

Mas adelante, la Constitución colombiana establece en el Art. 228., que la administración de justicia es una función pública, además que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. El Art. 229, establece claramente la garantía del acceso a la justicia: “Se garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia. La ley indicará en que casos podrá hacerlo sin representación de un abogado”.

Dentro de los desarrollos legales posteriores a la promulgación de la Constitución, conducentes a asegurar el acceso a la justicia se encuentran:

- **Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996):**

Esta ley pretende desarrollar los postulados constitucionales en materia de acceso a la justicia. Para ello consagra que es deber del ente estatal garantizar a todos los ciudadanos el acceso al sistema de administración de justicia, el cual está a cargo del Estado. A la vez, señala que para el logro de este objetivo, los ciudadanos en condiciones socio-económicas precarias, podrán disponer de un amparo de pobreza y servicio de defensoría pública.

Como su nombre lo indica esta ley pretende regular todo el sistema de administración de justicia, es así como, sienta los principios que deben regir este servicio, en donde se garantiza el derecho a la legítima de defensa, se determina que la administración de justicia debe ser gratuita, pronta y cumplida y por último, se asegura la autonomía e independencia de la Rama Judicial.

De igual forma, esta ley fija los mecanismos alternativos vigentes en el país para la solución de conflictos, algunos de los cuales han sido reglamentados en normas posteriores.

- **Jurisdicciones Especiales**

En el país existen dos tipos de jurisdicciones especiales; la primera es la jurisdicción especial indígena y la segunda se refiere a la jurisdicción de los jueces de paz. Ambas tienen como objetivo lograr que las comunidades se apropien de sus conflictos y estén en capacidad de resolverlos, surtiendo un efecto paralelo, en la medida que pueden contribuir a descongestionar el Sistema Nacional de Justicia.

Jurisdicción Indígena: La Constitución en el Art. 246., garantiza que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la Nación. En este momento se tramita en el Congreso de la República un proyecto de Ley Estatutaria para desarrollar este artículo constitucional, con el fin de regular las relaciones entre las autoridades de los pueblos indígenas, las autoridades del Sistema Nacional de Justicia y las autoridades administrativas o de policía que sirvan de apoyo a la administración de justicia en los entes territoriales.

Jurisdicción de los Jueces de Paz: El Art., 116 de la C.N. consagra que los particulares pueden ser investidos transitoriamente para la función de administrar justicia. Esto tiene como propósito lograr que la comunidad pueda tramitar sus propios conflictos, en términos de equidad, es decir desde la perspectiva de justicia de las mismas partes, sin tener que estar sometidos a una decisión judicial. Esta jurisdicción está reglamentada a través de la Ley 497 de 1999, por medio de la cual se introduce la figura de jueces de paz, como personas pertenecientes a la comunidad, quienes tienen la misión de apoyar a las partes inmersas en un conflicto para

encontrar una pronta salida a éste. La justicia de paz es independiente y autónoma, teniendo como único límite la Constitución Nacional.

- **Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos**

Además de la figura de jueces de paz, la ley ha dispuesto otros mecanismos para facilitar el acceso a la justicia, buscando que las partes puedan llegar a solucionar sus controversias de una manera amistosa. Igualmente, se debe añadir que estos mecanismos pueden ser una herramienta importante para el objetivo de descongestión de despachos judiciales.

La Ley 446 de 1998, que alude a los mecanismos para promover la descongestión de despachos judiciales, faculta al gobierno nacional para que compile las normas aplicables a la conciliación, arbitraje, amigable composición y conciliación en equidad. De esta forma, mediante el Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos) se regularon estas materias.

Asimismo, Colombia no ha estado al margen del proceso de reforma judicial que se ha venido adelantando durante los últimos años en América Latina. Reforma que se basa fundamentalmente en el paso de un modelo de justicia inquisitorio a uno oral y acusatorio.

Colombia se caracterizó por tener un sistema inquisitorio heredado de la época colonial, el cual funcionaba a través del sistema escrito, que exige la redacción de una extensa declaración, la cual debía ser entregada al juez, quien decidía con base en la documentación presentada; además, las funciones de investigación y juzgamiento recaían sobre la misma institución.

Con la Constitución del 91, se pretendieron implementar algunos cambios, pero se mantuvo un modelo inquisitorio mixto, en donde recaía en la Fiscalía General de la Nación la misión de investigación y de adopción de decisiones judiciales; ello combinado con un juicio de perfil acusatorio, que en muy relativas ocasiones hace uso de la oralidad y que generalmente terminan requiriendo documentación escrita. De acuerdo a lo expuesto por el actual Fiscal General de la Nación, el señor, Luis Camilo Osorio: "Aunque se acepta la oralidad, las audiencias públicas carecen en la práctica de relevancia, son una exposición de alegatos que a veces se presentan solo por escrito, se adjuntan al memorial y van a engrosar el expediente"⁵⁸. Esto sumado al problema de ineficiencia que conlleva el que los fiscales continúen ocupando tiempo valioso en la valoración de pruebas, a la vez que profieren decisiones judiciales.

En vista de lo anterior, se ha propendido en el país por realizar reformas de fondo en el sistema penal, reformas establecidas a partir de las leyes 599 y 600 de 2000 (anteriores Código Penal y Código de Procedimiento Penal) y a través del Acto Legislativo N° 3 de 2002, por medio del cual se instituye un modelo de proceso penal definitivamente acusatorio y adversarial, el cual debe entrar a regir a partir del 1 de enero de 2005.

⁵⁸ OSORIO, Luis Camilo. LA Justicia Colombiana y el Nuevo Sistema Penal. En: Reforma Constitucional de la Justicia Penal. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá, 2003. P. 35.

Lo que se pretende es ajustar la normativa legal a los estándares internacionales. Conforme a lo descrito por Mauricio González, Director Ejecutivo de la Corporación Excelencia en la Justicia, éste es el primer ensayo serio y sistemático a realizarse en Colombia de lo que será una justicia oral; como primer paradigma de ruptura de la tradición escritural de raigambre colonial y por insertar las bases hacia la potencialización de la investigación criminal y la capacidad acusatoria del Estado⁵⁹.

En síntesis los cambios del nuevo sistema se plantean en torno a la separación de funciones de investigación y adopción de decisiones judiciales de parte de la Fiscalía. Por tanto, los fiscales no serán quienes asuman tales determinaciones, sino que deberán solicitar la detención a un juez, quien ejercerá el control de garantías. De tal modo, la Fiscalía dejará de ser juez y parte y se dedicará a la tarea de investigación, lo cual pretende mejorar su eficiencia.

Otras de las reformas es la creación de la función judicial de control de garantías procesales para la protección de los derechos fundamentales del imputado; y por último, la oralidad como herramienta fundamental del proceso penal; lo cual conduzca al mejoramiento de la eficacia y eficiencia del sistema de administración de justicia.

La implementación de esta reforma judicial ha por supuesto conllevado a la modificación del actual Código Penal y Código de Procedimiento Penal, que habían sido reformados en el año 2000.

1.2 Percepciones sobre el acceso a la justicia.

Con el ánimo de cumplir la garantía constitucional de acceso a la justicia, en la Constitución de 1991 se incluyeron algunos cambios al sistema judicial y en lo relativo a la asignación de recursos para el sector. Con respecto a lo anterior, desde 1991 el gasto público en la rama judicial aumentó en forma vertiginosa y llegó a alcanzar niveles superiores de 1 punto del PIB⁶⁰; en cuanto a las reformas en el sistema de justicia, se puede aludir la selección por méritos de jueces, incorporación de la carrera judicial, control de rendimiento para continuar al interior de la carrera, conformación de la escuela judicial, reordenamiento de la rama y el uso de herramientas informáticas y tecnológicas⁶¹.

Sin embargo, más de una década después de implantadas estas reformas, se continúa caracterizando al sistema judicial colombiano como congestionado, lento, repleto de formalismos y proclive a perpetuar la impunidad.

Uno de los problemas del sistema ha consistido en que el ritmo de crecimiento del número de jueces no es proporcional con la demanda de justicia. Según el *Estudio sobre Justicia en Colombia: Demanda y oferta judicial. Dificultades de ajuste*. Desarrollado por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, CIJUS. Durante los noventa mientras la demanda

⁵⁹ GONZALEZ, Mauricio. Prólogo. Reforma Constitucional de la Justicia Penal. Ibid.

⁶⁰ FUENTES, Alfredo. Y AMAYA, Carlos. Demanda y Oferta Judicial: Dificultades de ajuste. Estudios Ocasionales CIJUS, Estudios sobre Justicia en Colombia. CIJUS – Ediciones UNIANDES, Facultad de Derecho. Bogotá, 2001. P. 25.

⁶¹ Ibid., p. 25.

judicial aumentaba, el número de jueces se mantuvo en una cifra constante⁶²; este mismo Estudio indica que: “anualmente cada juez debe procesar en promedio un número de expedientes que supera el millón, de tal forma que, con una carga judicial constante la jurisdicción ordinaria necesitaría aproximadamente tres años para evacuar la totalidad de los procesos actuales”. Por tanto, esta investigación llega a la conclusión que es imposible descongestionar los despachos judiciales con un volumen de demanda como el que existe en el país, conjugado con la limitada capacidad para atenderlo. Tal nivel de demanda judicial, se explica en parte por el poco arraigo de una cultura de resolución de conflictos entre las mismas partes, a través de la Encuesta Nacional de Justicia⁶³, quedó expuesto que la principal actitud asumida por las partes en un conflicto es acudir a la autoridad (52%), mientras que tan solo el (4.2%) sostiene que se puede llegar a un acuerdo entre las partes involucradas.

En la misma encuesta se consultó entre quienes no prefieren acudir al sistema judicial el porqué no lo hacen; la mayoría de las respuestas se concentraron en afirmar que la justicia en el país no opera, porque no creen en las autoridades judiciales, porque persiste una ausencia de autoridad y finalmente porque consideran que el acceso es difícil.

Asimismo, se indagó cómo consideran la prestación del servicio de justicia: el 74% señaló que es deficiente, el 24% eficiente y un 1.8% no opino. Del mismo modo, se les preguntó acerca del tiempo en que opera la justicia, el 86.5% consideró que la justicia opera en forma lenta, el 11.7% que lo hace de manera ágil y el 1.8% no opinó. Como también se consultó con respecto a los trámites, el 83.8% manifestó que son complicados, el 13.2% determinó que son sencillos y el 3% no opinó.

1.3 Iniciativas gubernamentales sobre acceso a la justicia

Los mayores esfuerzos para garantizar el derecho del acceso a la justicia en las dos últimas administraciones, han estado dirigidos a impulsar los mecanismos alternativos de solución de conflictos. De una parte, se ha reglamentado el uso de estas herramientas extrajudiciales, a través del Decreto 1818 de 1998, que establece las normas aplicables a la conciliación, arbitraje, amigable composición y conciliación en equidad. Posteriormente se promulga la ley 497 de 1999, que regula la jurisdicción de paz, en el año 2001, se expide la Ley de Conciliación (ley 640 de 2001) y en el año 2002 se emite la Ley General de Arbitraje.

En lo referente a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos se han venido ejecutando las siguientes iniciativas:

- **PROGRAMA DE JUECES DE PAZ**

En algunas regiones del país se ha puesto en marcha esta iniciativa, que busca la resolución de conflictos dentro de las mismas comunidades sin

⁶² En 1997 el número de jueces en el país ascendía a 3. 256; para 1998 dicha cifra era de 2.266 y en 1999 Colombia tenía 3.272 jueces. Ibid., p.29.

⁶³ Primera Encuesta Nacional de Justicia 1997: Derecho de acceso al servicio de justicia. Consejo Superior de la Judicatura – DANE.

acudir a la justicia formal. En esta vía se han realizado elecciones de los jueces, como en el caso de Bogotá, llevada a cabo en septiembre de 2003. De igual forma, el Ministerio del Interior y de Justicia ha puesto en marcha un proyecto de asesoramiento para los integrantes de esta jurisdicción especial; buscando la articulación de los MASC con la justicia formal.

- **SISTEMA NACIONAL DE CONCILIACION**

Busca promover el uso de la conciliación como herramienta prejudicial, de tal manera que se propone incentivar el conocimiento y aplicación de este mecanismo, como requisito de procedibilidad, previo al ingreso al sistema jurisdiccional.

- **PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA**

Programa que ha sido promovido por la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio de Interior y de Justicia, el cual busca ampliar la oferta en justicia, impulsar los MASC y descentralizar la justicia.

Programa que consiste en la creación de centros multiagenciales dentro de las comunidades con mayor demanda judicial, en los cuales la comunidad pueda realizar consultas legales y se implemente la conciliación en equidad y la mediación. Las casas de justicia tienen la ventaja de dirigirse específicamente a atender las necesidades y problemas particulares de cada zona, en donde generalmente priman los conflictos de tipo familiar⁶⁴.

Independientemente del impulso ofrecido a los MASC, han surgido otras iniciativas para ampliar la oferta de justicia y directamente garantizar el acceso a la misma.

En primer lugar, se ha buscado aumentar la oferta por medio de la ampliación de actores capacitados para ejercer como defensores de las personas con menor capacidad de ingreso. Es así como la Ley 583 de 2000, dispuso que las facultades de derecho oficialmente reconocidas, conformen consultorios jurídicos, para el asesoramiento y defensa de personas que no puedan solventar su defensa, de tal forma los estudiantes adscritos cobran la figura de “abogados de pobres” y como tal es su deber verificar la capacidad económica de los usuarios.

En segundo lugar, se adelanta el trámite en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Estatutaria 02 de 2003, por el cual se pretende organizar un Sistema Nacional de Defensoría Pública. Proyecto que busca consolidar la figura del Defensor Público y eliminar la figura del Defensor de Oficio.

En el país se cuenta con la figura de Defensor Público, por medio de la cual un abogado de la Defensoría del Pueblo se encarga gratuitamente de la defensa de personas vulnerables, especialmente por motivos socio-económicos; igualmente se cuenta con la figura de Defensor de Oficio, la

⁶⁴ CACERES, Dora. Convivencia Ciudadana y Administración de Justicia. En: Memorias Foro: Estado Actual de la Justicia Colombiana: Diagnósticos y Soluciones. Jaime Bernal Cuellar. Coordinador. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2003. P.383.

cual opera ante la incapacidad de nombrar un defensor público y por tanto se debe acudir al nombramiento de un abogado privado para que asuma la defensa, este nombramiento es de forzosa aceptación y no recibe pago alguno. Vale la pena señalar, que en torno a esta figura se han levantado bastante críticas, se dice que la actuación de una gran proporción de los defensores de oficio es bastante mediocre, en la medida en que en muchos de los casos solamente llenan los mínimos requisitos para llevar el proceso, asisten solamente a las notificaciones, pero pocos cumplen una labor técnica encaminada a defender al acusado. Lo cual amerita una reforma sustancial a esta figura, propendiendo por el fortalecimiento del mecanismo de defensoría pública, el cual ha dado buenos resultados, pero que tiene una cobertura restringida.

También es de tener en cuenta las reformas al sistema judicial que se vienen promoviendo, como se mencionó líneas arriba, mediante el Acto Legislativo N° 3 de 2002 se establecieron las bases constitucionales para la reforma al sistema judicial penal, con el fin de implementar un procedimiento de tipo acusatorio y oral. Asimismo, durante el año pasado el gobierno nacional presentó el proyecto de ley de reforma integral a la justicia, el cual fue retirado y se prevé que sea discutido en la próxima legislatura, el cual tiene como objetivo generar más eficiencia al interior de la rama judicial, mediante el descongestionamiento de los juzgados.

No obstante, este anteproyecto presentado por el gobierno ha sido objeto de varias críticas, debido a que buscaría disminuir las facultades de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la conveniencia de los decretos de excepción, reducir la estructura de la sala del Consejo Superior de la Judicatura, modificar la elección del Fiscal General de la Nación y condicionar los fallos de las tutelas a la existencia de presupuesto para financiar su cumplimiento.

Según la Corte Constitucional, ello podría reducir las posibilidades de la ciudadanía para defender sus derechos y haría peligrar la independencia del sistema judicial, en el sentido en que el gobierno en medio de la emergencia judicial, pueda llegar a fijar en forma arbitraria políticas públicas en materia judicial⁶⁵.

1.4 Diagnóstico de los Informantes Calificados

1. Educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia.

a. La difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia, por parte del gobierno y el poder judicial es puntual u ocasional y de cobertura restringida.

⁶⁵ PELEA DE FONDO. Publicado en: Revista SEMANA, Edición N° 1.040, Marzo 8 de 2004.

La difusión educativa sobre temas de justicia se encuentra a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de su política en relación con la Sociedad Civil o demanda potencial de justicia, el Ministerio ha establecido como prioridades: Analizar la conflictividad social y proponer estrategias para encauzarla, fomentar la utilización de los MASC, diseñar estrategias para fomentar la utilización de los medios comunitarios de solución de pequeñas causas y las jurisdicciones especiales, como también diseñar tácticas de educación legal a la comunidad y asistencia jurídica, elaborar políticas orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza del derecho e implementar estrategias en materia de medios de comunicación al servicio de la justicia.

De otra parte, la educación para la promoción de derechos, está a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y divulgación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, la cual desarrolla su labor a través de proyectos estructurados en un macro proceso de empoderamiento ciudadano, dirigido especialmente hacia los sectores más vulnerables. En cuanto a la rama judicial, esta tarea le ha sido encomendada al Consejo Superior de la Judicatura, La ley 497 de 1999 asignó a la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura como la instancia encargada de la formación y capacitación permanente de jueces de paz. Además el CSJ lleva a cabo el Programa de capacitación intercultural sobre derecho indígena, que tiene como objetivo que administradores de justicia de ambas jurisdicciones puedan intercambiar experiencias y conocimiento. Asimismo, se ha puesto en marcha el programa de Escuela de "Abogados Indígenas", financiado por el BID y el CSJ, el cual busca contribuir a la formación jurídica de indígenas que buscan convertirse en especialistas en "Derecho Propio", este programa hace parte de un proyecto más amplio que busca conocer cómo administran justicia las 84 comunidades indígenas existentes en Colombia, dotar los tribunales indígenas y publicar periódicamente los fallos de tribunales y asambleas indígenas⁶⁶.

Una gran proporción de los informantes coinciden en señalar que la educación sobre temas de justicia es puntual o circunstancial y de cobertura restringida, (cuatro de cinco informantes). Puesto que no existe un programa sistematizado de difusión, sino que ésta se limita a zonas urbanas y deja de lado las zonas periféricas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo sostiene que a pesar de los esfuerzos de esta entidad por promover y defender los derechos, existe una amplia demanda con respecto al tema de justicia, por lo cual dicha demanda no alcanza a ser cubierta.

Algunos de los informantes sostienen que la difusión sobre temas de justicia se realiza especialmente en foros y reuniones, en los cuales se atienden temas específicos y se hace un acercamiento bastante técnico al tema, lo cual restringe sobre manera las posibilidades de difusión del derecho.

b. El grado de educación o conocimiento de las personas acerca de sus derechos de acceso a la justicia es escaso, a consideración de un amplio

⁶⁶ Tomado de: Periódico El Tiempo. Escuelas de "Abogados Indígenas", 13 de julio de 2004. P. 1-5.

rango de informantes de la muestra, (cuatro de cinco). Ello ocurre principalmente en los segmentos socioeconómicos medios, medio-bajo, pobres e indigentes. Dada la ausencia de políticas sistemáticas de difusión de derechos y aunque se ha pretendido buscar que a través de la educación formal los estudiantes conozcan y vivencien sus derechos, esto presenta problemas en la práctica; tal y como se había mencionado en apartes anteriores del informe, la educación se basa en el aprendizaje normativo pero no implica una aproximación más vivencial, por ejemplo con respecto a los MASC.

La mayoría de personas adquieren conocimiento del funcionamiento del sistema judicial, solo cuando requieren que se les administre justicia, lo cual responde a una precaria cultura política y un limitado conocimiento de los derechos y de las entidades a las cuales pueden acudir para recibir asesoría y apoyo. Muchos de quienes no tienen medios como pagar estos servicios, no conocen la forma de contactar los servicios gratuitos que ofrece el Estado, como garantía constitucional. Otros, logran recurrir al sistema de asistencia jurídica gratuita, sin embargo, en ambos casos, los especialistas en general no transfieren conocimientos en materia de justicia, limitándose a realizar la tramitación requerida para el caso con mayor o menor eficiencia.

De otro lado, también es importante recalcar el rechazo que genera el sistema judicial, debido a sus problemas de altos costos, lentitud, congestión e incluso impunidad, lo cual genera un desinterés de la comunidad en general por los temas de justicia y especialmente en las reformas, las cuales consideran inoperantes.

2 Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.

a. La existencia en Colombia de figuras como la Defensoría Pública, el Defensor de Oficio, y la asistencia legal gratuita, no es necesariamente indicador de un acceso oportuno, equitativo y universal a la Justicia.

La figura de Defensoría Pública, dirigida por la Defensoría del Pueblo, existe desde 1992 con la promulgación de la Ley 24 de 1992, que define las funciones a cargo de la Defensoría del Pueblo. Como se mencionó líneas arriba, en Colombia también existe la figura de Defensor Oficio (abogados privados a quienes se les confiere la tarea de llevar a cabo la defensa de personas con incapacidades para solventarla, labor de obligatorio cumplimiento).

A pesar de la existencia tanto de los defensores de oficio como de la defensoría pública, en el país subsisten graves problemas de acceso a la justicia, en especial para los sectores de más bajos recursos. En lo referente a los defensores de oficio, queda claro que éstos son requeridos cuando no se puede realizar el nombramiento de un defensor público, y como se indicó anteriormente esta figura sufre de un gran desprestigio por el mediocre desempeño de varios de los defensores, lo cual pone en riesgo el debido proceso y no permite una administración de justicia eficaz, como es el deber del Estado. Esta crisis presentada alrededor de la figura de los defensores de oficio ha llevado a plantear una reforma al modelo de defensa gratuita, en

donde se elimine la figura de defensor de oficio y se consolide la Defensoría Pública.

De otra parte, la figura del Defensor Público contrasta con la situación de los defensores de oficio, puesto que a pesar de los pocos recursos con que cuentan han podido cumplir una labor satisfactoria en pro de la defensa de las personas más vulnerables. No obstante, esta labor no tiene el alcance requerido, ya que la demanda judicial es muy superior a la oferta que maneja la Defensoría del Pueblo.

En la actualidad la Defensoría Pública se encarga de llevar casos en los campos civil, penal, penal militar y familia. En el año 2001 en penal militar la carga de trabajo fue de un promedio de 94.3 procesos por defensor y en familia esta cifra alcanzaba un promedio de 83.4.

Según el ex-Defensor del Pueblo, el doctor Eduardo Cifuentes, el aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos está asociado con las deficiencias del sistema judicial, al acumular un gran número de procesos en manos de pocos jueces; lo cual coloca a amplios sectores de la población en condición de vulnerabilidad al no poder satisfacer de manera pronta y efectiva las demandas en materia de justicia⁶⁷.

Este problema de exceso de procesos, lo cual degenera en una justicia lenta, se ve agravado por los recortes de presupuesto que han tenido durante los últimos años las instituciones oficiales, y en especial, la Defensoría del Pueblo. Según el doctor Cifuentes el presupuesto de la Defensoría del Pueblo ha sufrido reducciones mucho mayores en proporción a la reducción realizada a otras entidades estatales⁶⁸.

Como se ha venido indicando, en Colombia existe desde 1992 la institución de Ombudman (Defensoría del Pueblo), cuya tarea es difundir y promover el respeto por los derechos humanos, dentro de sus funciones se encuentra la Defensoría Pública. La ley 24 de 1992, dispone que la Defensoría del Pueblo forma parte del Ministerio Público y ejerce sus funciones bajo la supervisión de la Procuraduría General de la Nación, a la vez goza de autonomía administrativa y presupuestal. Es independiente de los órganos del poder público.

Como se mencionó anteriormente, el anteproyecto de reforma a la justicia busca surtir modificaciones en torno al esquema de Defensoría pública, según la Comisión Colombiana de Juristas⁶⁹, es necesario dentro de esta reforma seguir una serie de lineamientos, tales como: "1) dotar al programa con recursos suficientes para cumplir con la carga que demandan los usuarios potenciales; 2) recortar la carga administrativa que le corresponde a la Dirección Nacional de Defensoría Pública o dotarla de los recursos necesarios para cumplir con estas funciones 3) perfeccionar el sistema de selección, calificación (control de gestión) y permanencia (contratación e inestabilidad) de los defensores; y 4) garantizar cargas racionales de procesos para cada

⁶⁷ CIFUENTES, Eduardo. La Defensoría del Pueblo y la efectividad de los Derechos Humanos. En: Memorias Foro: Estado Actual de la Justicia Colombiana: Diagnósticos y Soluciones. Op., Cit. p.222.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 227.

⁶⁹ Señalamientos al actual proyecto de reforma al sistema de Defensoría Pública, Encuesta Acceso a la Justicia, Comisión Colombiana de Juristas.

defensor..."⁷⁰, todo ello para lograr una respuesta real de la institución y poder garantizar el derecho de defensa a todas las personas. En este sentido, el Acto legislativo 03 de 2002 reformativo de la Constitución dispone que "*Parágrafo transitorio. Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública*". Sin embargo, dichos recursos no se encuentran aún garantizados en el presupuesto público de la Nación, sino que pretenden obtenerse a través de cooperación internacional⁷¹, es decir que, ante la necesidad de reforzar el sistema de defensa pública a fin de garantizar una igualdad entre las partes del proceso penal, no existen los recursos adecuados que hagan posible dicha defensa a quienes carecen de medios suficientes para pagar servicios de asistencia jurídica. Con lo cual la obligación del Estado Colombiano de garantizar una asistencia jurídica eficaz y gratuita se hace más lejana.

Por último, en el país no se hace uso como tal de la oralidad en los procedimientos tanto penales como civiles, todavía se requiere de un gran número de documentos que soporten las actuaciones judiciales.

Aunque, la reforma al Código de Procedimiento Penal, establece como uno de sus principios rectores, la oralidad del proceso, y según algunos juristas, "éste será el primer ensayo serio y sistemático a realizarse en Colombia de lo que será una justicia oral"⁷²; a consideración de otros el establecimiento de una gran cantidad de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el acusado, podrían llegar a obstaculizar la realización de un juicio oral y justo⁷³.

b. En los años recientes los plazos de emisión de sentencias judiciales han sido excesivos.

A pesar que en el país todavía existe una gran proporción de casos que no son denunciados ante la justicia, debido a los problemas intrínsecos del sistema como lo son: la congestión, el desconocimiento, la onerosidad, entre otros, la demanda judicial se incrementa cada vez más. Cada año ingresa a la jurisdicción ordinaria 1.4 millones de casos nuevos de los cuales el 98% son atendidos en 3.257 juzgados y el restante 2 % en las salas de los Tribunales Superiores. Se estima que en 1994 el inventario final de casos sin atender fue de 2.5 millones y que en el año 2000, ascendía a 3.6 millones; lo cual ha continuado aumentando, en especial en materia penal, provocado por la exacerbación de la violencia⁷⁴.

El promedio de tiempo de un proceso penal es de 30 meses, lo cual aumenta o disminuye dependiendo del tipo de delito y si en la etapa de investigación previa el imputado es conocido o no. En general, los procesos civiles tienen

⁷⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Comentarios sobre el Proceso Penal con todas las Garantías*, Informe elaborado por Camilo Bernal y Michael Reed.

⁷¹ Esta posición se reveló en las discusiones en el Congreso de la República del Acto Legislativo 03 de 2002.

⁷² GONZALEZ, Mauricio. Prólogo. Reforma Constitucional de la Justicia Penal. Corporación Excelencia en la Justicia. Op., Cit.

⁷³ Comentarios Comisión Colombiana de Juristas, acerca del principio de oralidad en la justicia colombiana.

⁷⁴ fuentes

un promedio de tres años y medio dependiendo de si existe o no audiencia de conciliación⁷⁵, el promedio para un proceso en el área de familia es de 10 meses, en laboral es de 30 meses. Con respecto a este aspecto un alto rango de la muestra concuerda en afirmar que los plazos de emisión de sentencia son excesivos (cuatro de cinco).

c. En relación a la población penal detenida o procesada pero a la espera de una decisión judicial:

En este aparte cabe llamar la atención acerca de la difícil situación carcelaria que afronta el país, debido al alto y preocupante grado de hacinamiento que presentan las cárceles colombianas.

Para el año 2001, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), sostenía que la población carcelaria ascendía a 50.755 personas, de las cuales 21.433 (42.2%) eran sindicadas y se encontraban a la espera de una decisión judicial, mientras que 29.322 (57.7%) estaban sentenciadas. Las cifras presentadas por el INPEC en enero de 2004, muestran que la población carcelaria ha crecido en un 23.5%; hoy tal cifra asciende a 62.708 personas, de los cuales 27.354 (43.6%) son sindicados y 35.354 (56.3%) ya han recibido condena.

Las anteriores cifras demuestran que las proporciones de personas detenidas y a la espera de una decisión judicial no ha variado a lo largo de los últimos tres años, y que por tanto no se ha podido avanzar en el ánimo de dar una solución rápida a la situación judicial de miles de reclusos; producto del gran incremento en el número de detenidos y a la tradición de congestión judicial del país.

Este aumento importante de la población carcelaria se explica por la acentuación de respuestas punitivas frente a diversos problemas sociales y políticos, lo cual ha ocurrido, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, por una sobrecriminalización y agravamiento de las penas⁷⁶.

Lo que ha sucedido tradicionalmente en el país es que se ha mantenido una legislación penal bastante represiva, la cual se centra en medidas privativas de la libertad pero no explora suficientemente medidas de descriminalización, desjudicialización y despenalización, asimismo, la mora judicial prolonga la detención de los sindicados bajo condiciones inconstitucionales⁷⁷.

Según la Defensoría del Pueblo⁷⁸, durante el 2003, la población carcelaria creció a un ritmo de 793 personas promedio al mes. Hoy se tiene una población de 62.708 personas, cuando la capacidad de los cupos carcelarios es de 48.291.

POBLACION CARCELARIA

⁷⁵ Corporación Excelencia en la Justicia. Procesos Civiles. En: www.cej.org

⁷⁶ Informe Situación Carcelaria y de Derechos Humanos Colombia. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Octubre 31 de 2001.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Informe Situación Carcelaria 2003. Defensoría del Pueblo. www.defensoria.org.co

AÑO	POBLACION	CAPACIDAD
2000	51.548	37.986
2001	50.755	42.575
2002	52.448	45.667
2003	62.448	48.291

Lo cual muestra como la situación de hacinamiento no ha variado a pesar de la construcción de nuevas cárceles y las refacciones realizadas a las ya existentes, debido al uso excesivo de la detención preventiva y nuevos tipos de conductas punibles.

3. "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

a. En cuanto al nivel de reconocimiento del Estado sobre mecanismos de administración de justicia entre pueblos indígenas, se considera como medio - bajo.

La Constitución Nacional en el Art. 246., garantiza que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la Nación.

A su vez, La Corte Constitucional, máximo Tribunal en materia constitucional, ha establecido una amplia y (en general) garantista jurisprudencia, en la interpretación de este derecho. Por ejemplo, desde la sentencia C-139 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se interpretó el artículo 246 constitucional, reconociendo la existencia de la jurisdicción indígena, señalando que:

“(...) del análisis del artículo 246 muestra los cuatro elementos centrales de la jurisdicción indígena en nuestro ordenamiento constitucional: la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, la potestad de éstos de establecer normas y procedimientos propios, la sujeción de dichas jurisdicción y normas a la Constitución y la ley, y la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional”.

Por otra parte, ante la falta de una ley que reglamente la jurisdicción indígena, en la sentencia T-254/94 se señaló claramente que el ejercicio de la jurisdicción indígena no está supeditado a la expedición de la ley previa, pues la Constitución tiene efectos normativos directos⁷⁹.

En este momento se pretende reforzar y encauzar esta jurisdicción especial, para ello se tramita en el Congreso de la República un proyecto de Ley Estatutaria para desarrollar este artículo constitucional, con el fin de regular las relaciones entre las autoridades de los pueblos indígenas, las autoridades del Sistema Nacional de Justicia y las autoridades administrativas o de policía que sirvan de apoyo a la administración de justicia en los entes territoriales.

⁷⁹ Información proveída por la Comisión Colombiana de Juristas.

No obstante, estos adelantos en materia legal no se reflejan en su totalidad en la práctica. La ley establece que cuando el acto delictivo ocurra dentro del ámbito territorial indígena, le corresponde a la jurisdicción especial indígena su juzgamiento; pese a ello el sometimiento de los indígenas a la jurisdicción ordinaria es mucho mayor que a la jurisdicción especial, aun cuando los delitos se han llevado a cabo en territorios indígenas. Lo cual es un claro reflejo del desconocimiento que se sigue manteniendo en cuanto a la jurisdicción indígena.

Otro de los rasgos de la inaplicación de la ley en esta materia, es la ausencia de intérpretes en los procesos, a pesar que la Ley así lo requiere.

Con respecto a las respuestas de la muestra, existe una clara dispersión en lo atinente al nivel de reconocimiento estatal de los mecanismos de administración de justicia en las comunidades indígenas, (dos de los integrantes de la muestra señalan que el reconocimiento es bajo, uno que es medio, uno indica que es un reconocimiento alto y finalmente otro de los informantes se abstiene de contestar esta pregunta. Dentro de los informantes que aluden al reconocimiento de la jurisdicción indígena como medio y alto, indican que su apreciación se basa principalmente en los adelantos normativos a este respecto).

b. Respecto de la acción de la policía, en general y con algunas precisiones, se ajusta a los requerimientos de un estado democrático con relación a los siguientes aspectos:

Información a los detenidos acerca de sus derechos y deberes, información oportuna acerca de la infracción cometida, derecho a contactar a un abogado en caso de detención, capacitación sobre derechos humanos a policías, y trato respetuoso a las víctimas, denunciadores y en general a quienes acuden a la policía. Aún cuando se ha buscado mejorar el trato hacia los detenidos por parte de la policía y guardianes del INPEC, falta lograr un mayor avance en la concientización de estos sectores en cuanto a la protección de los derechos de los detenidos y el rechazo a la permisividad en lo referente a las violaciones.

Si bien estas características distan mucho de ser logradas plenamente, pues han surgido denuncias de maltrato o inobservancia de las normas legales al respecto, tanto desde el punto de vista normativo como en lo que se refiere a su aplicación práctica se han registrado avances positivos en los últimos años, producto tanto de las exigencias internas como internacionales que han buscado reforzar la concientización de la Fuerza Pública acerca de la importancia del respeto a los derechos humanos. Sin embargo, se debe reiterar la necesidad de una mayor vigilancia y presencia estatal al interior de las cárceles con el fin de reprimir los abusos que continúan cometiendo algunas autoridades hacia los reclusos.

Dentro de la muestra, la mayoría de los encuestados tendió a señalar que si se ofrece información a los detenidos acerca de sus derechos, deberes y de la infracción cometida, que si se garantiza el derecho a contactar a un abogado en caso de detención, que si se ofrece capacitación sobre derechos humanos a la policía y que si se evidencia un trato respetuoso a las

víctimas y denunciantes. No obstante, en lo referente a si se evidencia un trato correcto a los detenidos por parte de la policía, existe una dispersión entre los que no consideran que exista tal evidencia (dos de cinco) y quienes consideran que si (tres de cinco). Por lo cual, debe hacerse alusión a los informes de la Defensoría del Pueblo y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos en Colombia que reitera la existencia de abusos por parte de las autoridades penitenciarias hacia los reclusos.

c. En los sectores de menores ingresos, la proporción de problemas que son denunciados y llevados al sistema judicial formal es escasa.

Pese a que, delitos como la violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaría ocupan el segundo y tercer puesto respectivamente dentro de las principales infracciones registradas en las estadísticas⁸⁰ y en donde éstas a su vez tienen una mayor incidencia en los sectores de menores ingresos, es muy escasa la proporción de casos que son denunciados y llevados al sistema judicial formal en los sectores populares, dados el desconocimiento que tienen de sus derechos, la falta de una cultura de acceso a la justicia dentro de estos segmentos de la población, las dificultades de acceso geográfico en zonas rurales, la desconfianza ante el sistema judicial; por lo cual muchos ciudadanos piensan que la violación a sus derechos va a permanecer en la impunidad y que es poco lo que la justicia puede hacer por resolver su situación, relacionado con ello se encuentra la percepción que tiene la mayoría de la ciudadanía con respecto al sistema judicial visto como oneroso, congestionado, ineficaz y que incluso puede llegar a ser manipulado.

d. La calidad de la atención en los sistemas de asistencia legal gratuita o semi-gratuitos para los más pobres, desaventajados o discriminados es considerada regular por los informantes.

El apoyo legal gratuito es calificado por los informantes como regular, esta misma calificación reciben los elementos asistenciales (apoyo para traslado a juzgados y similares), el apoyo psicológico también es calificado como regular, mientras que la seguridad para el denunciante es evaluada como baja y los servicios de traducción también son evaluados de la misma forma.

Como se ha mencionado, existen dos modalidades de defensoría gratuita, una que prestan abogados particulares, denominada como Defensoría de Oficio y la otra la Defensoría Pública a cargo de la Defensoría del Pueblo. Esta última ha sido muy bien evaluada, y junto con encargarse de la defensa de ciudadanos de escasos recursos en diferentes áreas jurídicas, tiene a su cargo un programa de visitas y atención para la protección y defensa de los derechos humanos de los detenidos; sin embargo, este tipo de defensa tiene una cobertura restringida debido a la gran proporción en la demanda y al

⁸⁰ OSORIO, Luis Camilo. Estado Actual de la justicia. En: Memorias Foro: Estado Actual de la Justicia Colombiana: Diagnósticos y Soluciones. Op., Cit. p.110.

cada vez más reducido nivel de recursos. Por ello, se hace necesario acudir a la figura de Defensores de Oficio, quienes reciben una calificación bastante baja, debido a que los casos no son atendidos en forma oportuna, se limitan a notificarse, no asesoran a su defendido; de acuerdo a algunas opiniones el sistema de defensoría de oficio no debe existir, puesto que los abogados no se encuentran incentivados y no existe una defensa proactiva.

En cuanto a la seguridad para los denunciantes y testigos, aunque existe en el país un Programa de Protección a Testigos y que recibe financiación del Plan Colombia, éste es limitado en su cobertura.

En lo relativo a los servicios de traducción, estos son casi nulos, e incluso algunas autoridades los llegan a calificarlos como irrelevantes.

e. En Colombia desde el año 2000 se ha venido aplicando una paulatina Reforma Judicial.

Como se hizo referencia en el aparte sobre iniciativas para ampliar el acceso a la justicia, Colombia no ha estado al margen del proceso de reforma judicial que se ha venido adelantando durante los últimos años en América Latina. La reforma que se ha querido implantar en el país consiste principalmente en el paso de un modelo de justicia inquisitorio a uno oral y acusatorio.

Colombia se caracterizó por tener un sistema inquisitorio heredado de la época colonial, el cual funcionaba a través del sistema escrito, con la Constitución del 91, se pretendieron implementar algunos cambios, pero se mantuvo un modelo inquisitorio mixto, en donde recaía en la Fiscalía General de la Nación la misión de investigación y de adopción de decisiones judiciales; ello combinado con un juicio de perfil acusatorio, que aunque hace referencia a la oralidad es poco lo que se ejecuta en la práctica. En vista de lo anterior, se ha propendido en el país por realizar reformas de fondo en el sistema penal, reformas establecidas a partir de las leyes 599 y 600 de 2000 (anteriores Código Penal y Código de Procedimiento Penal) y a través del Acto Legislativo N° 3 de 2002, por medio del cual se instituye un modelo de proceso penal definitivamente acusatorio y adversarial, el cual debe entrar a regir a partir del 1 de enero de 2005.

En concreto, los cambios del nuevo sistema se plantean en torno a la separación de funciones de investigación y adopción de decisiones judiciales de parte de la Fiscalía. Por tanto, los fiscales no serán quienes asuman tales determinaciones, sino que deberán solicitar la detención a un juez, quien ejercerá el control de garantías. De tal modo, la Fiscalía dejará de ser juez y parte y se dedicará a la tarea de investigación, lo cual pretende mejorar su eficiencia, para ello se le conceden las atribuciones de adelantar autónomamente registros, allanamientos e interceptación de comunicaciones, realizar capturas sin previa autorización judicial, además, se le dotó de una estructura jerarquizada que le permite al Fiscal General de la Nación asumir personalmente el conocimiento de ciertas investigaciones, reasignar procesos y designar fiscales especiales para casos concretos, entre otras atribuciones.

Otro de los elementos de la reforma es la creación de la función judicial de control de garantías procesales para la protección de los derechos fundamentales del imputado; y por último, mejorar la oralidad como herramienta fundamental del proceso penal; lo cual conduzca a una justicia más eficaz y eficiente.

Además de este proceso que se viene gestando desde la administración anterior, debe destacarse la reforma que se encuentra promoviendo el actual gobierno, la cual se ha denominado: *Proyecto de Reforma Integral a la justicia*. El cual busca generar mayor eficiencia en la rama judicial. Para ello, se han presentado a consideración del Congreso, varios proyectos de ley que aspiran reformar el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la actual Ley Estatutaria de administración de justicia, organizar el sistema nacional de Defensoría Pública, expedir el Estatuto Orgánico de la Fiscalía y reformar el Código Penitenciario y Carcelario.

f. La aplicación de la Reforma Procesal Penal pretende tener un impacto beneficioso en los más pobres, desaventajados y discriminados:

Estas reformas tendrían por objeto mejorar el sistema de justicia penal y beneficiar a los procesados por la comisión de un hecho punible, lo cual busca influir directamente dentro de los sectores de menores ingresos y desaventajados; en la medida en que la implementación de un sistema acusatorio permitirá agilizar la justicia mediante la oralidad, mejorar la calidad de las pruebas al delegar exclusivamente esta labor a la Fiscalía, garantizará una eficiente evolución del proceso mediante la creación de la función judicial de control de garantías. De igual forma, como se ha señalado buscaría consolidar el sistema de Defensoría Pública, para garantizar el derecho a un debido proceso de las personas con incapacidad económica. No obstante, surgen algunas críticas con respecto a la imparcialidad que debe regir los procesos judiciales por cuanto, esta reforma coloca a la Fiscalía en una situación de ventaja frente a la defensa (en tanto que puede realizar capturas, allanamientos e interceptaciones que la defensa no puede hacer) y considerando que la mayoría de las defensas penales de las personas más pobres se hacen a través de abogados de oficio; se podría llegar a concluir que éstos se encuentran en una posición de mayor desventaja, lo cual se agrava ante la falta de recursos que permitan una apropiada defensa pública. De otra parte, preocupa a ciertos sectores la incorporación de la figura de Principio de Oportunidad dentro del nuevo Código de Procedimiento Penal. Dicha figura establece que el Fiscal General de la Nación de común acuerdo con el Presidente de la República podrá decidir si deja de investigar ciertos delitos o incluso si suspende investigaciones que ya han sido iniciadas, el Congreso de la República prohibió que esta figura fuese aplicada para delitos como narcotráfico, terrorismo, enriquecimiento ilícito, corrupción y de lesa humanidad. Sin embargo, podrían dejarse de investigar delitos como homicidio y secuestro, debilitando así el ejercicio del derecho de acceso a la justicia para algunos sectores.

La mayoría de los encuestados concuerdan en señalar que las reformas al sistema judicial no se evalúan como favorables para los denunciados más pobres.

g. En cuanto a si hay evidencias de que la Reforma Procesal Penal favorezca a los afectados por violencia intrafamiliar (violencia conyugal, maltrato infantil)

Podría llegar a contribuir en la medida en que consolide un sistema de defensa pública, el cual apoye a los sectores de menores ingresos, en donde existe mayor incidencia de los delitos de maltrato intrafamiliar, especialmente infantil. Así lo indica la mayor parte de la muestra encuestada.

Sin embargo, surgen algunas críticas con respecto a reformas que se han venido generando en torno a la penalización del delito de violencia intrafamiliar. En el informe "La Violencia común en Colombia", realizado por Michael Reed⁸¹ para la Comisión Colombiana de Juristas, se señala que el marco jurídico en materia de violencia intrafamiliar se encuentra consagrado a nivel constitucional en el artículo 42 y a nivel legal a través de la ley 294 de 1996, la cual fue posteriormente reformada por la ley 575 de 2000. La ley 294 introdujo un esquema de medidas de protección para estos casos, definió las medias de asistencia las víctimas y estableció un régimen penal de delitos contra la armonía y la unidad familiar, sin embargo con la ley 575 se reformaron aspectos decisivos que incidieron negativamente en la protección de los derechos de mujeres y niños: a) en su fase inicial la ley 294 era aplicada por la jurisdicción de familia, luego, la reforma de 2000 trasladó preferentemente esta competencia a las comisarías de familias que es una autoridad administrativa. Este cambio ha generado insatisfacción por los usuarios puesto que, la instancia de la comisaría de familia no refleja la necesaria posición de autoridad para atacar el problema. b) La ley 575 introdujo la práctica de la conciliación para estos casos, esta práctica presupone la independencia, autonomía e igualdad entre las partes, lo cual contrasta con la existencia de relaciones de dominación entre las parejas y de miedo por parte de la víctima, con lo cual, la práctica conciliatoria se traduce en nuevas agresiones contra la mujer que acude ha reclamar; en este sentido, la Comisión Colombiana de Juristas considera que los aplicadores de la ley deberían intervenir mas activamente protegiendo a la víctima y castigando al agresor. c) El Código Penal (ley 599 de 2000) acogió la formula de penalización establecida en la ley 294, sin embargo, existen graves inconvenientes a la norma: i) el tipo penal se clasificó como un delito contra la familia y no contra la integridad personal, ii) el inicio de una investigación por lesiones personales depende de que las lesiones sean severas, y especialmente, iii) es un delito que requiere querrela la cual es, además, desistible en cualquier momento⁸². Modificaciones que condujeron al retroceso del marco legal en materia del delito de violencia intrafamiliar.

⁸¹ Comisión Colombiana de Juristas, "La violencia común en Colombia: frecuente pero ignorada. Aproximaciones a la violencia homicida y a la violencia contra las mujeres desde el derecho internacional de los derechos humanos", Noviembre de 2002.

⁸² Apreciaciones Comisión Colombiana de Juristas. Encuesta Acceso a la Justicia.

h. Acerca de si hay iniciativas tendientes a otorgar atención especial a las víctimas de violencia intrafamiliar (violencia conyugal, maltrato infantil) a partir del año 2000, Se puede indicar que desde hace 4 años se ha tratado de impulsar con mayor fuerza, programas en contra de la violencia intrafamiliar, esta misión le ha sido encomendada al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); institución encargada de articular políticas sociales en pro de mejorar la calidad de vida de la niñez y la familia colombiana.

De acuerdo a lo anterior, se ha encargado al ICBF de liderar la Política Nacional HAZ PAZ⁸³, política interinstitucional, en la cual se encuentran comprometidas instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social, Ministerio de Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, la Policía y la Defensoría del Pueblo, entre otros.

El objetivo de esta política ha sido fomentar la convivencia familiar, construir familias tolerantes y respetuosas de las diferencias; evitando todo tipo de discriminación por razones de género, raza, edad, capacidad física o intelectual. Tiene 4 componentes, prevención de la violencia intrafamiliar, detección temprana de la violencia, atención a las víctimas (acceso a servicios de salud, psicología, justicia y seguridad) y transformación institucional (Fortalecer la coordinación, articulación, seguimiento y evaluación interinstitucional y comunitaria de los programas y servicios). Pese a ello, estos programas cuentan con escasa cobertura, en especial en el ámbito rural.

i. En cuanto a si se han desarrollado iniciativas tendientes a asegurar a la población penal un trato más digno, a partir del año 2000.

Se puede considerar que se han desarrollado algunas iniciativas, entre las cuales se destacan⁸⁴:

Plan de construcción y refacción carcelaria: dirigida en principio a construir centros carcelarios de mediana seguridad; ampliación y adecuación de la infraestructura existente y hacer las adecuaciones requeridas para el funcionamiento adecuado del establecimiento en sanidad, educación, deportes, talleres, etc. y el plan de refacciones con el cual se adelantan acciones de infraestructura mayor, consistente en la restitución de elementos constructivos. En el año 2000, se realizaron refacciones para aumentar el número de cupos, en el 2001, se construyó una cárcel y en el 2002, se construyeron 3 cárceles.

A pesar de ello, el nivel de hacinamiento continúa incrementándose, según varios organismos, entre ellos la Defensoría del Pueblo, debido a las políticas de gobierno que han generado un gran aumento en el número de personas privadas de la libertad.

En el proceso de maximizar la eficiencia del servicio carcelario, construyendo obras nuevas y cerrando aquellas que se considere como no viables, han sido

⁸³ Ver: www.icbf.gov.co

⁸⁴ Ver: Ministerio de Justicia. Informe de gestión. www.minjusticia.gov.co

clausurados tres centros ubicados en San Marcos, Cereté e Ituango los cuales daban una capacidad total de 110 cupos.

Reglamento Disciplinario diseñado en principio para la Penitenciaría de Valledupar, se está adecuando e implementando en todas y cada una de las obras nuevas que entregue el FIC, considerando las características especiales de cada centro.

Sostenimiento de las Mesas de Trabajo y Comités de Derechos Humanos en los centros de reclusión, con los cuales se busca construir espacios de convivencia pacífica en los establecimientos y fortalecer la política de derechos humanos en las cárceles. En marzo de 2004, el INPEC anunció la puesta en marcha de un programa piloto de capacitación en derechos humanos en seis cárceles del país; este proyecto será financiado por la Unión Europea y Naciones Unidas. Se planea continuar con este proceso a lo largo del 2004 en 141 centros de reclusión.

No obstante, uno de los problemas es que en las cárceles no existe infraestructura suficiente para que todos los internos puedan participar en procesos educativos, de capacitación o puedan trabajar al interior del centro de reclusión. Además de ello se presentaron críticas por parte de organizaciones defensoras de derechos humanos hacia el proyecto de ley estatutaria “Por medio del cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”; el cual podría llegar a significar un retroceso de los derechos y las garantías de los presos⁸⁵. De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas algunos de los problemas dicho proyecto son: a) excluye la mayoría de los beneficios previstos en el régimen vigente. b) es regresivo en cuanto aumenta los parámetros de redención de la pena, pues se necesitarían más días de trabajo o estudio, para redimir un solo día de pena. c) no obliga a la autoridad penitenciaria a garantizar el servicio de educación a todos los privados de la libertad, sino que condiciona el ofrecimiento del servicio a “las capacidades de la planta física y de personal” d) califica la idea de trabajo como “obligatorio” para los condenados como medio terapéutico adecuado a los fines de la reinserción social” e) no protege la unidad familiar ni el vínculo del preso con su ambiente, pues el criterio de “cercanía del preso con su familia”, lo considera como un criterio supletorio y no principal para determinar el lugar en el que será recluida la persona⁸⁶.

Dimensión 2: Independencia del Poder Judicial

2.1 Transparencia en la selección de autoridades judiciales.

A partir del año 2000 en relación a la transparencia e independencia en la selección de magistrados de la Corte Suprema y otras Cortes, no se observa

⁸⁵ Comisión Colombiana de Juristas, “Comentarios al Proyecto de ley Estatutaria propuesto al congreso de la República: “Por medio del cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, realizado por Michael Reed y Camilo Bernal.

⁸⁶ Información proveída por la Comisión Colombiana de Juristas.

una ampliación de actores que participan en la selección de magistrados, no se evidencia el establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos, no se publican los antecedentes de los candidatos ni existen mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos; por el contrario, si hay delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces. Un alto rango de la muestra coincidió en señalar que no se han ampliado los actores que participan en la elección de magistrados, no se han establecido criterios objetivos para dicha selección, no se publican los antecedentes de los candidatos y tampoco se observan avances en la constitución de mecanismos públicos de objeción a candidatos. Lo que si se establece claramente es el respeto por los períodos para los cuales fueron elegidos.

La elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la realizan las propias Corporaciones de listas conformadas por el Consejo Superior de la Judicatura, de otra parte, la elección de los magistrados de la Corte Constitucional, la realiza el Senado de la República de ternas que presenta el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Llama la atención el Anteproyecto de reforma a la Administración de Justicia, el cual, en uno de sus artículos, propone que la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (las instancias máximas de apelación en materia penal, laboral y civil, el primero y en materia contencioso-administrativa, el segundo) remitan los nombres de sus propios candidatos y sean ellos mismos quienes los nombren. Lo cual podría incidir en forma negativa en la medida en que cada vez se reducen más los actores con poder de decisión en este tipo de procedimientos, al tiempo que no se evidencia un avance con respecto a la formalización de criterios para la elección de magistrados y aunque el proyecto establece la previa inscripción de los aspirantes en una convocatoria pública, esto no garantizaría un mecanismo abierto y público de objeción de candidatos si finalmente la decisión de los miembros de las cortes no pudiera ser apelable.

De otra parte, es importante también aludir al Anteproyecto de reforma que propone que *“el Fiscal General de la Nación será nombrado por el Presidente de la República”*⁸⁷. Lo cual afecta directamente el principio de independencia de las ramas del poder público, en especial cuando el funcionario a cargo de las funciones de investigación y acusación sería elegido por la cabeza de la rama ejecutiva.

2.2 Seguridad de permanencia en el cargo

No hay evidencia de casos ocurridos durante el último año, de magistrados que hayan sido removidos o enfrentado una suspensión de su cargo, como consecuencia de presiones políticas u otras influencias arbitrarias, debido a sus fallos previos. No obstante, si hay evidencias de la remoción de otros funcionarios de la rama judicial por este tipo de presiones. Así, Human Rights

⁸⁷ Proyecto de Acto legislativo “Por medio del cual se reforma la constitución política en materia de Administración de Justicia”. Artículo 18.

Watch denunció⁸⁸ al Fiscal General de la Nación por estar directamente involucrado en la remoción y renuncia de varios funcionarios que ocupaban altos cargos en la Fiscalía y que se relacionaban con importantes investigaciones en contra de grupos paramilitares. Señala el informe que a una semana de estar en su cargo el Fiscal forzó la renuncia del Director de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, del Vicefiscal General y del ex director de la Unidad Nacional de Derechos Humanos que dirigía entonces la Unidad Anticorrupción. Igualmente, el informe establece que "Durante los 15 primeros meses de ejercicio del cargo de Osorio, al menos nueve fiscales e investigadores encargados de casos de derechos humanos fueron despedidos y otros 15 fueron forzados a renunciar o se sintieron obligados a hacerlo por la presión. La mayoría de ellos trabajaban en la Unidad Nacional de Derechos Humanos".

Por último, el informe referencia el caso del despido, en abril de 2002, de un fiscal de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, quien llevaba más de un año trabajando en un importante caso acerca del intento de asesinato del destacado líder sindical, Wilson Borja. Luego del despido, el mayor del ejército, que se encontraba detenido por estos hechos, fue puesto en libertad.

De esta forma el informe concluye que en algunos casos se ha ordenado el despido de algunos de los funcionarios más experimentados, se les ha presionado para que renuncien, en otros casos no se les asignan nuevos casos o se les transfiere fuera de la unidad a la que pertenecían y otros han renunciado por la "frustración que les producen las reticencias de Osorio hacia las investigaciones de derechos humanos", lo cual muestra que en estos casos los funcionarios se han visto removidos o molestados en sus cargos como consecuencia directa de su trabajo en la investigación de violaciones a los derechos humanos.

Estos hechos de indebida injerencia que ponen en duda la independencia y autonomía de los fiscales y funcionarios encargados de investigar violaciones a derechos humanos, son también denunciados en el Informe de relatora especial sobre violencia contra la mujer⁸⁹, en el Informe de la relatora especial sobre defensores de derechos humanos⁹⁰, en Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los

⁸⁸ Human Rights Watch "Un giro erróneo La actuación de la Fiscalía General de la Nación". Noviembre de 2002.

⁸⁹ "A la Relatora Especial le preocupan en este contexto los cambios registrados desde que tomó posesión de su cargo el nuevo Fiscal General de la Nación, en lo que respecta a la orientación de la Fiscalía y el despido de determinados funcionarios que habían hecho esfuerzos para encarar la impunidad. Estos cambios despiertan serios temores acerca de las perspectivas de reforzar la institución y de su compromiso de lucha contra la impunidad. En este sentido, varios acontecimientos han puesto en duda la independencia y autonomía de fiscales encargados de investigar violaciones de los derechos humanos, en especial las que implican a grupos paramilitares y a funcionarios públicos".

⁹⁰ "La lucha contra la impunidad debe también implicar el fortalecimiento de las instituciones judiciales garantizando para ello la competencia, la eficiencia, la seguridad y la independencia de todas las instituciones y las personas a cargo de la investigación, el procesamiento y el análisis judicial de las denuncias por violaciones a los derechos humanos. Debe prestarse atención especial a la Fiscalía y a su Unidad de Derechos Humanos en particular, la cual debe respetar los principios de independencia e imparcialidad. En tal sentido la Representante Especial desea recordar las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados tras su misión a Colombia (véase E/CN.4/1998/39/Add.2)

derechos humanos en Colombia⁹¹, y en un Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹².

2.3 Normas de conducta apropiadas

No existe un código de ética judicial. Lo que se ha establecido en el país es un Régimen Disciplinario para los funcionarios de la Rama Judicial, la instancia encargada de realizar la vigilancia judicial es la Sala de Jurisdicción disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura. El anteproyecto de reforma a la justicia contempla la conformación de una corte disciplinaria .

Si han ocurrido situaciones de corrupción judicial a partir del año 2000 ¿han sido adecuadamente abordadas? Con respecto a esta pregunta, los informantes manifiestan no tener claridad en cuanto a si se han realizado investigaciones exhaustivas a quienes se han visto envueltos en casos de corrupción judicial, ni tampoco acerca de los resultados de dichas investigaciones. (Solo 1 de los 5 informantes manifestó que se han abordado correctamente, mientras que los 4 restantes expresaron que no tenían conocimiento al respecto).

2.4.Rendición de cuentas ante la sociedad

La disponibilidad de información respecto del presupuesto del sistema judicial, es **baja**, debido a los propios problemas que aborda el tema del presupuesto judicial. De una parte se encuentra el presupuesto elaborado por el Consejo

⁹¹ 244. La Oficina ve con preocupación los cambios ocurridos a partir de la asunción del nuevo Fiscal General de la Nación, en cuanto a la orientación de la Fiscalía y el relevo de algunos funcionarios, entre otros, que han concitado serios temores en cuanto a las perspectivas de fortalecimiento y compromiso institucional en materia de lucha contra la impunidad. En este sentido, varios sucesos han puesto en cuestionamiento la independencia y autonomía de los fiscales en relación con investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, en particular, aquellas vinculadas a grupos paramilitares y a servidores públicos.

(...)

246. Este hecho pone en evidencia, por un lado, los frágiles márgenes para actuar con autonomía e independencia que tienen los fiscales, y por el otro, cómo la ausencia de una carrera judicial afecta el ejercicio de esa independencia y puede poner en peligro la continuidad en el cargo.

(...)

En este sentido, recomienda que:

c) La Fiscalía General de la Nación lidere, de manera coherente y compatible con las normas y recomendaciones internacionales, la lucha contra la impunidad de las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, garantizando investigaciones independientes e imparciales"

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002, Comisión de Derechos Humanos, 58 período de sesiones.

⁹² "Según indica la información disponible, la falta de apoyo a la decisión de la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de hacer efectivo el arresto del General del Río Rojas, suscitó la renuncia forzada de su Director, el doctor Pedro Díaz Romero y la liberación del General. La Comisión también ha tomado conocimiento de que se habrían ordenado acciones judiciales y disciplinarias en contra de fiscales de la Unidad y miembros del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) que participaron de la investigación y el correspondiente arresto (...)

La Comisión no puede sino expresar su seria preocupación ante estos actos que cohiben y reprimen la labor de dicha Unidad y que en consecuencia restringen la independencia y la eficacia de la administración de justicia y la lucha contra la impunidad en Colombia". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comunicado de prensa N° 21/01, 13 de agosto de 2001, "Preocupación de la CIDH por cambios en la Unidad Nacional de Derechos Humanos en Colombia".

Superior de la Judicatura, otra es la cifra que se incluye en el presupuesto nacional y finalmente es otra la cantidad que el ejecutivo entrega⁹³. En relación con patrimonio de jueces, es un tipo de información que **no se encuentra disponible** para publicación o entrega. A consideración de los informantes, la información referente a procedimientos judiciales y decisiones y fallos judiciales es **amplia**, puesto que se ha fortalecido la información a través de páginas Web, tales como, la página de la Rama Judicial y el convenio con el Banco de la República (JURISCOL).

En cuanto a usuarios del sistema judicial y personas presas sin condena, la información es **amplia** a través de la página Web de la Rama Judicial y del INPEC respectivamente, investigaciones y estudios de opinión.

En lo que se refiere a denuncias sobre tortura y maltrato policial, la disponibilidad puede calificarse como **parcial**.

En cuanto a la calidad de la información judicial disponible en Internet, la mayoría de los informantes se inclinan a opinar que es de **buena** calidad, en la medida en que se publican las sentencias y pronunciamientos de las altas Cortes, así como la legislación vigente. Sin embargo, no hay evidencia de publicación de análisis a la jurisprudencia y avances procesales.

Sobre si existen mecanismos eficaces que permitan responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial o individuos que lo integran, los informantes tienden a contestar que no existen tales mecanismos.

2. 5 Estructuras institucionales que facilitan la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

En cuanto a la composición de la Corte Suprema, este tribunal está integrado por 23 magistrados, 2 de los cuales son mujeres, una en la Sala de Casación Laboral y otra en la Sala de Casación Penal, no hay magistrados de ascendencia indígena o afro colombiana.

El Consejo de Estado (máximo tribunal en materia contencioso administrativo), está compuesto por 27 magistrados, 6 de los cuales son mujeres; no hay magistrados de ascendencia indígena o afro colombiana.

La Corte Constitucional, (máximo tribunal en materia constitucional), está compuesta por 9 magistrados, 1 de los cuales es mujer (Clara Inés Vargas), quien es la primera magistrada en esta Corte y es su actual Presidente. No hay magistrados de ascendencia indígena o afro colombiana

Por lo cual se puede concluir que se han incorporado cambios parciales en la composición del poder judicial que reflejen la diversidad social de género y etnia, en la medida en que se han incluido mujeres en altos cargos de la rama, pero en su mayoría motivada por presiones políticas de dar cumplimiento a la Ley de Cuotas. A la postre, no se registra ningún avance en la inclusión de otras etnias en altos cargos de la rama.

⁹³ VALDES, Germán. Reformas al Sistema de Justicia: Corte Suprema de Justicia. En: Memorias Foro: Estado Actual de la Justicia Colombiana: Diagnósticos y Soluciones. Op., Cit. p. 66.

2.6 Respeto de evidencias que indiquen dificultad de los más pobres, desaventajados y discriminados para comunicarse con la burocracia judicial y desconfianza pública respecto del desempeño del sistema y sus operadores, tradicionalmente los colombianos no han estado conformes con el funcionamiento del sistema judicial, desde la Primera Encuesta Nacional de Justicia, realizada por Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quedaron en evidencia importantes inconformidades con respecto al funcionamiento del sistema: el 74% de los encuestados señaló que el funcionamiento del sistema judiciales es deficiente, el 24% eficiente y un 1.8% no opino, el 86.5% consideró que la justicia opera en forma lenta, el 11.7% que lo hace de manera ágil y el 1.8% no opinó, el 83.8% manifestó que los trámites son complicados, el 13.2% determinó que son sencillos y el 3% no opinó; percepciones que no han variado en forma ostensible durante los últimos años, en especial ante el incremento de la congestión judicial y la insuficiencia del presupuesto judicial, que ha conllevado al cese de actividades de funcionarios judiciales en varias ocasiones. Sin embargo, vale la pena señalar que el nivel de confianza de los colombianos hacia el sistema judicial es más elevado que hacia otras instancias como el Congreso y los Partidos Políticos⁹⁴.

PROPUESTAS

ACCESO A LA JUSTICIA

- Instituir programas amplios y permanentes de educación sobre derechos y deberes ciudadanos, que instruyan a la ciudadanía en torno de su derecho de acceso a la justicia, los mecanismos alternativos de justicia comunitaria y las jurisdicciones especiales, como también informen acerca de las instituciones encargadas de suministrar asistencia jurídica.
- Aumentar y distribuir eficientemente los recursos financieros destinados al sistema judicial. En primera medida, a fin de asegurar la ampliación de los programas públicos que permitan el acceso a la justicia, especialmente en las áreas civil y penal, en donde se concentra la mayor demanda. En segundo lugar, en aras de la creación de mecanismos que promuevan la descongestión judicial.
- Aliviar la situación carcelaria y penitenciaria en relación al respeto de los derechos humanos de los reclusos. Para ello, sería pertinente acoger las recomendaciones internacionales, con respecto a reducir la sobrecriminalización y buscar medidas alternativas de sentencia judicial diferentes a la privación de la libertad. Asimismo, incrementar los programas de capacitación y rehabilitación, mejorar las condiciones

⁹⁴ Ver: La confianza en las Instituciones. Observatorio Electoral Latinoamericano. www.observatorioelectoral.org.

sanitarias de los centros de reclusión e implementar programas de sensibilización al personal carcelario.

INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

- Asegurar mecanismos de transparencia y despolitización en la selección de magistrados y jueces. (sociedad civil, aumento de actores)
- Aumentar la representatividad de género y étnica en la conformación de las Altas Cortes.
- Sancionar con todo rigor a funcionarios judiciales inmersos en actos de corrupción judicial.
- Crear y ampliar un Código de ética judicial.

ANEXO 1

RESULTADOS ENCUESTAS PROGRAMA SPSS Versión. 11.5⁹⁵

Tabla de frecuencia Acceso a la Información.

Existencia de leyes de acceso a la información

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	16.7	16.7	16.7
si	3	50.0	50.0	66.7
si con restricciones	2	33.3	33.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

⁹⁵ Se debe tener en cuenta la columna de frecuencia, ya que los porcentajes no cobran relevancia con el número de estudios de caso tenidos en cuenta en el presente análisis.

Obligación de publicar información

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	6	100.0	100.0	100.0

La información puede ser requerida por cualquier persona

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	6	100.0	100.0	100.0

Requisito de consignar el motivo de la solicitud

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	16.7	16.7	16.7
si	5	83.3	83.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

El gobierno se encuentra obligado a brindar información

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	16.7	16.7	16.7
si	5	83.3	83.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

Las excepciones se establecen en forma clara y taxativa

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	50.0	50.0	50.0
si	3	50.0	50.0	100.0
Total	6	100.0	100.0	

Las excepciones se reducen a la mínima expresión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	66.7	66.7	66.7
si	2	33.3	33.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

La información permitida es brindada al requirente

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	16.7	16.7	16.7
si	5	83.3	83.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

el ppio de publicidad es una guía para la interpretación de la ley

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	16.7	16.7	16.7
	si	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Existen plazos breves para entregar la información

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	16.7	16.7	16.7
	si	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Existe la posibilidad de recurrir a la justicia cuando la información es denegada

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	16.7	16.7	16.7
	si	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La justicia controla las excepciones al acceso a la información

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	2	33.3	33.3	33.3
	si	4	66.7	66.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Existe la posibilidad de recurrir a la justicia ante demoras y se obligue a responder

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	16.7	16.7	16.7
	si	5	83.3	83.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Existen responsabilidades claras y sanciones para funcionarios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	3	50.0	50.0	50.0
	si	3	50.0	50.0	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

el derecho incluye la reproducción de la información

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	16.7	16.7	16.7
si	5	83.3	83.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

El costo de la búsqueda y reproducción de información es razonable

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	50.0	50.0	50.0
si	3	50.0	50.0	100.0
Total	6	100.0	100.0	

Las leyes inconsistentes con el derecho son derogadas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	66.7	66.7	66.7
si	2	33.3	33.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre presupuesto ejecutado

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no disponible	1	16.7	16.7	16.7
insuficiente	3	50.0	50.0	66.7
satisfactoria	2	33.3	33.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre contratos públicos con sector privado

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos insuficiente	4	66.7	66.7	66.7
satisfactoria	2	33.3	33.3	100.0
Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre medidas económicas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no disponible	2	33.3	33.3	33.3
insuficiente	3	50.0	50.0	83.3
satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre préstamos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	2	33.3	33.3	33.3
	insuficiente	3	50.0	50.0	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre ingresos funcionarios públicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	4	66.7	66.7	66.7
	insuficiente	1	16.7	16.7	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre patrimonio funcionarios públicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	5	83.3	83.3	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre votación en organos legislativos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	1	16.7	16.7	16.7
	insuficiente	4	66.7	66.7	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre pobreza e inequidad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	1	16.7	16.7	16.7
	insuficiente	3	50.0	50.0	66.7
	satisfactoria	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre indicadores educativos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	insuficiente	4	66.7	66.7	66.7
	satisfactoria	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre indicadores de salud

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	insuficiente	4	66.7	66.7	66.7
	satisfactoria	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre denuncias por abusos policiales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	3	50.0	50.0	50.0
	insuficiente	3	50.0	50.0	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre violaciones a derechos humanos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	2	33.3	33.3	33.3
	insuficiente	4	66.7	66.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	2	33.3	40.0	40.0
	insuficiente	2	33.3	40.0	80.0
	satisfactoria	1	16.7	20.0	100.0
	Total	5	83.3	100.0	
Perdidos	Sistema	1	16.7		
Total		6	100.0		

La información disponible sobre fuentes de apoyo a poblaciones en situación de guerra

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	insuficiente	5	83.3	83.3	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre indicadores de desempeño de empresas públicas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	1	16.7	16.7	16.7
	insuficiente	4	66.7	66.7	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre precios y calidad de productos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	2	33.3	33.3	33.3
	insuficiente	3	50.0	50.0	83.3
	satisfactoria	1	16.7	16.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

La información disponible sobre indicadores de desempeño sector financiero

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no disponible	1	16.7	16.7	16.7
	insuficiente	2	33.3	33.3	50.0
	satisfactoria	3	50.0	50.0	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Existen restricciones en los medios de comunicación para proteger la infancia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	2	33.3	40.0	40.0
	si	3	50.0	60.0	100.0
	Total	5	83.3	100.0	
Perdidos	Sistema	1	16.7		
Total		6	100.0		

Uso de páginas web en el gobierno nacional y estado central

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	escasa	1	16.7	16.7	16.7
	parcial	1	16.7	16.7	33.3
	generalizada	4	66.7	66.7	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Uso de páginas web en los gobiernos regionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	inexistente	1	16.7	16.7	16.7
	escasa	2	33.3	33.3	50.0
	parcial	1	16.7	16.7	66.7
	generalizada	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

Uso de páginas web en los municipios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	inexistente	1	16.7	16.7	16.7
	escasa	3	50.0	50.0	66.7
	parcial	2	33.3	33.3	100.0
	Total	6	100.0	100.0	

TABLA DE FRECUENCIA LIBERTAD DE EXPRESION

La Constitución garantiza la libertad de expresión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Existen leyes de fuero que restrinjan el derecho

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	60.0	60.0	60.0
si	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existen leyes contra injuria y calumnia

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	3	60.0	60.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe legislación respecto a abuso de publicidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Ha suscrito el país tratados sobre libertad de expresión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	4	80.0	80.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Ha ratificado tratados sobre libertad de expresión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se han presentado denuncias ante la CIDH por violación a la libertad de expresión

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	mas de cinco	1	20.0	20.0	20.0
	menos de cinco	3	60.0	60.0	80.0
	no sabe	1	20.0	20.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

Existen instancias formales de denuncia además de los tribunales de justicia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	2	40.0	40.0	40.0
	si	3	60.0	60.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

Hubo en el 2000 fallos judiciales destinados a proteger la libertad de expresion

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	2	40.0	40.0	40.0
	si	2	40.0	40.0	80.0
	no sabe	1	20.0	20.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

Hubo en el 2001 fallos judiciales destinados a proteger la libertad de expresion

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	2	40.0	40.0	40.0
	si	2	40.0	40.0	80.0
	no sabe	1	20.0	20.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

Hubo en el 2002 fallos judiciales destinados a proteger la libertad de expresion

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	2	40.0	40.0	40.0
	si	2	40.0	40.0	80.0
	no sabe	1	20.0	20.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

Hubo en el 2000 periodistas o comunicadores detenidos, procesados o juzgados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	2	40.0	40.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Hubo en el 2001 periodistas o comunicadores detenidos, procesados o juzgados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Hubo en el 2002 periodistas o comunicadores detenidos, procesados o juzgados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Han ocurrido casos de impedimentos a la difusión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Han ocurrido casos de confiscación de publicaciones

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	4	80.0	80.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Han ocurrido casos de amenazas a periodistas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Han ocurrido casos de censura a programas o a medios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

existe evidencia de presión de terceros a auspiciadores de un medio para quitar publicidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	1	20.0	20.0	20.0
mas de una	1	20.0	20.0	40.0
mas de cinco	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe evidencia de presión de los auspiciadores sobre los medios para levantar la publicidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	1	20.0	20.0	20.0
mas de una	1	20.0	20.0	40.0
mas de cinco	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe evidencia de presiones financieras de acreedores sobre un medio debido a su contenido

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	1	20.0	20.0	20.0
mas de una	1	20.0	20.0	40.0
mas de tres	1	20.0	20.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Hubo periodistas asesinados durante el año 2000

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Hubo periodistas asesinados durante el año 2001

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Hubo periodistas asesinados durante el año 2002

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Hubo periodistas desplazados durante el año 2000

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Hubo periodistas desplazados durante el año 2000

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Hubo periodistas desplazados durante el año 2000

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Han ocurrido en la práctica restricciones a la libertad de expresión por motivos de pertenencia a una etnia o género

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Las distintas corrientes ideológicas se reflejan en los medios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	80.0	80.0	80.0
si	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Las comunidades locales cuentan con medios propios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe alguna regulación antimonopólica en los medios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	80.0	80.0	80.0
si	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La propiedad de la televisión está

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos concentrada	5	100.0	100.0	100.0

La propiedad de la radio está

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos concentrada	4	80.0	80.0	80.0
dispersa	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La propiedad de los periódicos está

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos concentrada	4	80.0	80.0	80.0
dispersa	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La propiedad de las Revistas está

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos concentrada	3	60.0	60.0	60.0
dispersa	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe alguna ley que regule la relación entre periodistas y dueños de los medios

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	5	100.0	100.0	100.0

Existe una ley que proteja a las fuentes de información

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Cuál es el nivel de confianza en la televisión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alta	2	40.0	40.0	40.0
media	1	20.0	20.0	60.0
baja	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de confianza en la radio

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alta	1	20.0	20.0	20.0
media	2	40.0	40.0	60.0
baja	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de confianza en los periódicos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alta	2	40.0	40.0	40.0
media	1	20.0	20.0	60.0
baja	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de confianza en las revistas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alta	1	20.0	20.0	20.0
media	1	20.0	20.0	40.0
baja	1	20.0	20.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se respeta en la práctica el derecho de la población a manifestarse públicamente

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si sin restricciones	1	20.0	20.0	20.0
si con escasas	2	40.0	40.0	60.0
si con muchas	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Las manifestaciones autorizadas son generalmente reprimidas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	60.0	60.0	60.0
si	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Ha habido en los últimos años acciones violentas contra la población por expresar ideas contrarias a las oficiales o de algún grupo de poder

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	4	80.0	80.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

**TABLA DE FRECUENCIA GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACION
ORGANIZACIONES DE LA SOC CIVIL**

Hay elecciones para generar las autoridades locales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	9	100.0	100.0	100.0

Existen mecanismos de información para la gestión de servicios públicos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	22.2	22.2	22.2
si	7	77.8	77.8	100.0
Total	9	100.0	100.0	

**Existen mecanismos de información para la formulación y ejecución de
Planes de Desarrollo**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	11.1	11.1	11.1
si	8	88.9	88.9	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Existen mecanismos de consulta para la gestión de servicios públicos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	22.2	22.2	22.2
si	7	77.8	77.8	100.0
Total	9	100.0	100.0	

**Existen mecanismos de consulta para la formulación y ejecución de
Planes de Desarrollo**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	33.3	33.3	33.3
si	6	66.7	66.7	100.0
Total	9	100.0	100.0	

**Existe cogestión de proyectos relacionados con la prestación de servicios
públicos**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	44.4	44.4	44.4
si	5	55.6	55.6	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Existe cogestión de proyectos para la realización de los Planes de Desarrollo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	4	44.4	44.4	44.4
	si	5	55.6	55.6	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existe participación en los consejos directivos de empresas prestadoras de servicios públicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	5	55.6	55.6	55.6
	si	4	44.4	44.4	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existe participación en los consejos de planeación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	4	44.4	44.4	44.4
	si	5	55.6	55.6	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existen instancias de control y fiscalización de la prestación de servicios públicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	5	55.6	55.6	55.6
	si	4	44.4	44.4	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existen instancias de control y fiscalización de los Planes de Desarrollo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	3	33.3	33.3	33.3
	si	6	66.7	66.7	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo consulta a las OSC en el 2000

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	3	33.3	33.3	33.3
	si	6	66.7	66.7	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo consulta a las OSC en el 2001

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	3	33.3	33.3	33.3
	si	6	66.7	66.7	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo consulta a las OSC en el 2002

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	4	44.4	44.4	44.4
	si	5	55.6	55.6	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo consulta directa a la población en el año 2000

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo consulta directa a la población en el año 2001

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo consulta directa a la población en el año 2002

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo sesiones públicas del concejo para discutir el presupuesto en el año 2000

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo sesiones públicas del concejo para discutir el presupuesto en el año 2001

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal hubo sesiones públicas del concejo para discutir el presupuesto en el año 2002

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal se publicó una propuesta de presupuesto para discusión en el año 2000

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	7	77.8	77.8	77.8
	si	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal se publicó una propuesta de presupuesto para discusión en el año 2001

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal se publicó una propuesta de presupuesto para discusión en el año 2002

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	5	55.6	55.6	55.6
	si	4	44.4	44.4	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal del año 2000 se discutió el presupuesto con líderes de opinión de la comunidad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	6	66.7	66.7	66.7
	si	3	33.3	33.3	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal del año 2001 se discutió el presupuesto con líderes de opinión de la comunidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	5	55.6	55.6	55.6
si	4	44.4	44.4	100.0
Total	9	100.0	100.0	

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto municipal del año 2002 se discutió el presupuesto con líderes de opinión de la comunidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	5	55.6	55.6	55.6
si	4	44.4	44.4	100.0
Total	9	100.0	100.0	

La disponibilidad de sitio web u otra forma expedita de acceso a la información sobre programas de gobiernos locales es

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	2	22.2	22.2	22.2
baja	5	55.6	55.6	77.8
media	2	22.2	22.2	100.0
Total	9	100.0	100.0	

La disponibilidad de sistemas de consulta temática a través de encuestas o asambleas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	3	33.3	33.3	33.3
baja	1	11.1	11.1	44.4
media	5	55.6	55.6	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Participación de organizaciones de la sociedad civil en Comités o grupos de trabajo consultivos de programas y proyectos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos baja	2	22.2	22.2	22.2
media	7	77.8	77.8	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Participación de organizaciones de la sociedad civil en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos con poder de decisión

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	1	11.1	11.1	11.1
baja	6	66.7	66.7	77.8
media	2	22.2	22.2	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Gobierno local promueve alianzas con organizaciones de la sociedad civil

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	1	11.1	11.1	11.1
	baja	3	33.3	33.3	44.4
	media	4	44.4	44.4	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Procedimientos para canalizar denuncias por irregularidades o incumplimiento de autoridades

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	1	11.1	11.1	11.1
	baja	2	22.2	22.2	33.3
	media	5	55.6	55.6	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existencia de cuentas anuales de gestión

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	3	33.3	33.3	33.3
	media	5	55.6	55.6	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Consulta Ciudadana - Referendo - Plebiscito

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	5	55.6	55.6	55.6
	baja	3	33.3	33.3	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existe en el municipio un departamento o persona responsable de iniciativas de participación ciudadana

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	3	33.3	33.3	33.3
	si	4	44.4	44.4	77.8
	no sabe	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

La municipalidad pone a disposición de la ciudadanía infraestructura para facilitar la participación

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	22.2	22.2	22.2
si	7	77.8	77.8	100.0
Total	9	100.0	100.0	

La municipalidad pone a disposición de la ciudadanía equipamiento para facilitar la participación

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	22.2	22.2	22.2
si	7	77.8	77.8	100.0
Total	9	100.0	100.0	

La municipalidad pone a disposición de la ciudadanía capacitación para facilitar la participación

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	5	55.6	55.6	55.6
si	4	44.4	44.4	100.0
Total	9	100.0	100.0	

La municipalidad pone a disposición de la ciudadanía financiamiento para facilitar la participación

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	9	100.0	100.0	100.0

Qué influencia tienen las OSC sobre el alcalde

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	2	22.2	22.2	22.2
baja	3	33.3	33.3	55.6
media	4	44.4	44.4	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de influencia de las OSC en consultas con el gobierno local

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ninguna	2	22.2	22.2	22.2
baja	2	22.2	22.2	44.4
media	4	44.4	44.4	88.9
alta	1	11.1	11.1	100.0
Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de influencia de las OSC en las negociaciones entre consejeros

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	3	33.3	33.3	33.3
	baja	5	55.6	55.6	88.9
	media	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de influencia de las OSC en discusiones sobre temas que afectan directamente a grupos de la población

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	1	11.1	11.1	11.1
	baja	1	11.1	11.1	22.2
	media	6	66.7	66.7	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de influencia de las OSC en el trabajo de comités

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	3	33.3	33.3	33.3
	media	6	66.7	66.7	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de influencia de las OSC en asambleas o debates plenarios de la municipalidad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	2	22.2	22.2	22.2
	baja	1	11.1	11.1	33.3
	media	5	55.6	55.6	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Existen formas o mecanismos de participación ciudadana local, establecidos legalmente y que involucren obligaciones para la municipalidad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	11.1	11.1	11.1
	si	8	88.9	88.9	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local a la superación de la pobreza

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	7	77.8	77.8	77.8
	mediana	1	11.1	11.1	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local a temas culturales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	6	66.7	66.7	66.7
	mediana	2	22.2	22.2	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local al manejo de desastres

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	1	11.1	11.1	11.1
	baja	6	66.7	66.7	77.8
	mediana	1	11.1	11.1	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local a lucha contra la corrupción

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	5	55.6	55.6	55.6
	baja	2	22.2	22.2	77.8
	mediana	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local a gestión ambiental

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	3	33.3	33.3	33.3
	mediana	4	44.4	44.4	77.8
	alta	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local al acceso a la tecnología

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguna	1	11.1	11.1	11.1
	baja	6	66.7	66.7	77.8
	mediana	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

En la asignación de presupuesto cuál es la prioridad que otorga el gobierno local al desarrollo económico local

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	4	44.4	44.4	44.4
	mediana	4	44.4	44.4	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Qué nivel de acuerdo tienen las OSC con las prioridades de desarrollo del gobierno local

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguno	2	22.2	22.2	22.2
	mediano	7	77.8	77.8	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de satisfacción de la población con el servicio de educación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	3	33.3	33.3	33.3
	media	5	55.6	55.6	88.9
	alta	1	11.1	11.1	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de satisfacción de la población con el servicio de salud

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	4	44.4	44.4	44.4
	media	5	55.6	55.6	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de satisfacción de la población con la infraestructura

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	baja	3	33.3	33.3	33.3
	media	6	66.7	66.7	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de satisfacción de la población con la seguridad ciudadana

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguno	1	11.1	11.1	11.1
	baja	6	66.7	66.7	77.8
	media	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de satisfacción de la población con la vivienda

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguno	1	11.1	11.1	11.1
	baja	6	66.7	66.7	77.8
	media	2	22.2	22.2	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

Cuál es el nivel de satisfacción de la población con el fomento a microempresas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	ninguno	1	11.1	11.1	11.1
	baja	2	22.2	22.2	33.3
	media	2	22.2	22.2	55.6
	alta	4	44.4	44.4	100.0
	Total	9	100.0	100.0	

TABLA DE FRECUENCIA FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL**Se respeta en la práctica el derecho de asociación**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	5.3	5.3	5.3
	si	18	94.7	94.7	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

La normatividad para las Redes de OSC se caracteriza por

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	facilidad inscripcion legal	5	26.3	26.3	26.3
	reconoce como inst de interés p	12	63.2	63.2	89.5
	no sabe	2	10.5	10.5	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

La normatividad para las Organizaciones que no participan en redes se caracteriza por

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos ajustada a sus objetivos	2	10.5	10.5	10.5
facilidad inscripción legal	6	31.6	31.6	42.1
reconoce como inst de interés p	11	57.9	57.9	100.0
Total	19	100.0	100.0	

La normatividad para las Organizaciones Filantrópicas caracteriza por

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos facilidad inscripción legal	8	42.1	42.1	42.1
reconoce como inst de interés p	10	52.6	52.6	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen instancias de interlocución a nivel local

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	9	47.4	47.4	47.4
si	10	52.6	52.6	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen instancias de interlocución a nivel regional

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	9	47.4	47.4	47.4
si	10	52.6	52.6	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen instancias de interlocución en el ejecutivo

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	7	36.8	36.8	36.8
si	12	63.2	63.2	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen instancias de interlocución en el Congreso

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	12	63.2	63.2	63.2
si	7	36.8	36.8	100.0
Total	19	100.0	100.0	

El uso de dispositivos de información como Audiencias es

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nunca	2	10.5	10.5	10.5
por lo general	5	26.3	26.3	36.8
algunas veces	6	31.6	31.6	68.4
rara vez	4	21.1	21.1	89.5
no sabe	2	10.5	10.5	100.0
Total	19	100.0	100.0	

El uso de dispositivos de información como Ventanilla Unica es

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nunca	5	26.3	26.3	26.3
por lo general	4	21.1	21.1	47.4
algunas veces	4	21.1	21.1	68.4
rara vez	5	26.3	26.3	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

El uso de dispositivos de información como Teléfono Abierto es

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nunca	3	15.8	15.8	15.8
por lo general	3	15.8	15.8	31.6
algunas veces	6	31.6	31.6	63.2
rara vez	6	31.6	31.6	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

El uso de dispositivos de información como Páginas Web es

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos por lo general	10	52.6	52.6	52.6
algunas veces	7	36.8	36.8	89.5
rara vez	2	10.5	10.5	100.0
Total	19	100.0	100.0	

El uso de dispositivos de información como Seminarios o Consultas es

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos por lo general	5	26.3	26.3	26.3
algunas veces	8	42.1	42.1	68.4
rara vez	5	26.3	26.3	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

La información de las Páginas Web oficiales es pertinente

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	por lo general	10	52.6	52.6	52.6
	algunas veces	7	36.8	36.8	89.5
	rara vez	2	10.5	10.5	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

La información de las Páginas Web oficiales es actualizada

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nunca	1	5.3	5.3	5.3
	por lo general	3	15.8	15.8	21.1
	algunas veces	14	73.7	73.7	94.7
	rara vez	1	5.3	5.3	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

La información de las Páginas Web oficiales es oportuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	por lo general	4	21.1	21.1	21.1
	algunas veces	11	57.9	57.9	78.9
	rara vez	4	21.1	21.1	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las Páginas Web oficiales recogen comentarios de los ciudadanos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nunca	2	10.5	10.5	10.5
	por lo general	3	15.8	15.8	26.3
	algunas veces	6	31.6	31.6	57.9
	rara vez	8	42.1	42.1	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las Páginas Web oficiales permiten la comunicación con la autoridad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nunca	2	10.5	10.5	10.5
	por lo general	4	21.1	21.1	31.6
	algunas veces	7	36.8	36.8	68.4
	rara vez	6	31.6	31.6	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Por medio de las Páginas Web se conocen las respuestas a consultas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nunca	2	10.5	10.5	10.5
por lo general	3	15.8	15.8	26.3
algunas veces	6	31.6	31.6	57.9
rara vez	7	36.8	36.8	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas políticos nacionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	5	26.3	26.3	26.3
si nacional	13	68.4	68.4	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas políticos regionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	8	42.1	42.1	42.1
si local	7	36.8	36.8	78.9
no sabe	4	21.1	21.1	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas políticos locales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	8	42.1	42.1	42.1
si local	7	36.8	36.8	78.9
no sabe	4	21.1	21.1	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas económicos nacionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	5	26.3	26.3	26.3
si nacional	12	63.2	63.2	89.5
no sabe	2	10.5	10.5	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas económicos regionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	7	36.8	36.8	36.8
	si regional	7	36.8	36.8	73.7
	no sabe	5	26.3	26.3	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas económicos locales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	7	36.8	36.8	36.8
	si local	7	36.8	36.8	73.7
	no sabe	5	26.3	26.3	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas sociales nacionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	5	26.3	26.3	26.3
	si, nacional	13	68.4	68.4	94.7
	no sabe	1	5.3	5.3	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas sociales regionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	5	26.3	26.3	26.3
	si regional	10	52.6	52.6	78.9
	no sabe	4	21.1	21.1	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existe legislación que promueva la participación de OSC en el desarrollo de programas sociales locales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	6	31.6	31.6	31.6
	si local	9	47.4	47.4	78.9
	no sabe	4	21.1	21.1	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Comités Nacionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	4	21.1	21.1	21.1
	si nacional	12	63.2	63.2	84.2
	no sabe	3	15.8	15.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Comités Regionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	2	10.5	10.5	10.5
	si regional	14	73.7	73.7	84.2
	no sabe	3	15.8	15.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Comités Locales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	4	21.1	21.1	21.1
	si local	12	63.2	63.2	84.2
	no sabe	3	15.8	15.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Mesas de Trabajo Nacionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	5	26.3	26.3	26.3
	nacional	12	63.2	63.2	89.5
	no sabe	2	10.5	10.5	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Mesas de Trabajo Regionales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	4	21.1	21.1	21.1
	si regional	13	68.4	68.4	89.5
	no sabe	2	10.5	10.5	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Mesas de Trabajo Locales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	4	21.1	21.1	21.1
si local	13	68.4	68.4	89.5
no sabe	2	10.5	10.5	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Redes Nacionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	3	15.8	15.8	15.8
nacional	15	78.9	78.9	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Redes Regionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	5	26.3	26.3	26.3
si regional	12	63.2	63.2	89.5
no sabe	2	10.5	10.5	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Redes Locales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	7	36.8	36.8	36.8
si local	8	42.1	42.1	78.9
no sabe	4	21.1	21.1	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Alianzas Nacionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	3	15.8	15.8	15.8
nacional	11	57.9	57.9	73.7
no sabe	5	26.3	26.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Alianzas Regionales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no hay	5	26.3	26.3	26.3
si regional	9	47.4	47.4	73.7
no sabe	5	26.3	26.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen prácticas de relación gobierno - OSC como Alianzas Locales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no hay	5	26.3	26.3	26.3
	si local	9	47.4	47.4	73.7
	no sabe	5	26.3	26.3	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen otras prácticas de relación gobierno - OSC a nivel Nacional

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nacional	7	36.8	36.8	36.8
	no sabe	12	63.2	63.2	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen otras prácticas de relación gobierno - OSC a nivel Regional

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	si regional	7	36.8	36.8	36.8
	no sabe	12	63.2	63.2	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen otras prácticas de relación gobierno - OSC a nivel Local

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	si local	7	36.8	36.8	36.8
	no sabe	12	63.2	63.2	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional proponen programas y planes de desarrollo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nacional por lo general	4	21.1	21.1	21.1
	nacional algunas veces	8	42.1	42.1	63.2
	nacional rara vez	7	36.8	36.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional proponen planes y programas de desarrollo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	regional por lo general	4	21.1	21.1	21.1
	regional algunas veces	8	42.1	42.1	63.2
	regional rara vez	7	36.8	36.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional organizan y participan en procesos consultivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nacional por lo general	6	31.6	31.6	31.6
	nacional algunas veces	10	52.6	52.6	84.2
	nacional rara vez	3	15.8	15.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional organizan y participan en procesos consultivos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	regional por lo general	5	26.3	26.3	26.3
	regional algunas veces	11	57.9	57.9	84.2
	regional rara vez	3	15.8	15.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional disponen de información

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nacional por lo general	7	36.8	36.8	36.8
	nacional algunas veces	6	31.6	31.6	68.4
	nacional rara vez	6	31.6	31.6	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional disponen de información

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	regional por lo general	7	36.8	36.8	36.8
	regional algunas veces	4	21.1	21.1	57.9
	regional rara vez	8	42.1	42.1	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional son consultadas por la autoridad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nacional por lo general	6	31.6	31.6	31.6
	nacional algunas veces	8	42.1	42.1	73.7
	nacional rara vez	5	26.3	26.3	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional son consultadas por la autoridad

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	regional por lo general	4	21.1	21.1	21.1
	regional algunas veces	8	42.1	42.1	63.2
	regional rara vez	7	36.8	36.8	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional participan en consejos como invitadas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nacional por lo general	6	31.6	31.6	31.6
nacional algunas veces	12	63.2	63.2	94.7
nacional rara vez	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional participan en consejos como invitadas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos regional por lo general	5	26.3	26.3	26.3
regional algunas veces	9	47.4	47.4	73.7
regional rara vez	5	26.3	26.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional participan en consejos de políticas con derechos limitados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nacional por lo general	8	42.1	42.1	42.1
nacional algunas veces	5	26.3	26.3	68.4
nacional rara vez	5	26.3	26.3	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional participan en consejos de políticas con derechos limitados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos regional por lo general	8	42.1	42.1	42.1
regional algunas veces	3	15.8	15.8	57.9
regional rara vez	7	36.8	36.8	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional participan en consejos de políticas con plenos derechos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nacional por lo general	1	5.3	5.3	5.3
nacional algunas veces	3	15.8	15.8	21.1
nacional rara vez	15	78.9	78.9	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional participan en consejos de políticas con plenos derechos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos regional por lo general	3	15.8	15.8	15.8
regional algunas veces	2	10.5	10.5	26.3
regional rara vez	14	73.7	73.7	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel nacional monitorean la implementación de presupuesto

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos nacional por lo general	3	15.8	15.8	15.8
nacional algunas veces	8	42.1	42.1	57.9
nacional rara vez	8	42.1	42.1	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Las OSC a nivel regional monitorean la implementación de presupuesto

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos regional por lo general	4	21.1	21.1	21.1
regional algunas veces	6	31.6	31.6	52.6
regional rara vez	9	47.4	47.4	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen leyes y normas que garantizan la representación de grupos minoritarios en instancias de decisión política

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	5.3	5.3	5.3
si	18	94.7	94.7	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen leyes y normas que garantizan la representación de grupos minoritarios en instancias de decisión económica

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	10.5	10.5	10.5
si	16	84.2	84.2	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen leyes y normas que garantizan la representación de grupos minoritarios en instancias de decisión social

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	5.3	5.3	5.3
si	18	94.7	94.7	100.0
Total	19	100.0	100.0	

La legislación y las normas vigentes defienden de la discriminación por razones de raza, etnia, religión y género

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	18	94.7	94.7	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen programas de apoyo a grupos minoritarios como acceso a programas sociales

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	5.3	5.3	5.3
	si	18	94.7	94.7	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen programas de apoyo a grupos minoritarios como apoyo a expresiones artísticas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	5.3	5.3	5.3
	si	18	94.7	94.7	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen programas de apoyo a grupos minoritarios como apoyo a expresiones asociativas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	5.3	5.3	5.3
	si	18	94.7	94.7	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existen programas de apoyo a grupos minoritarios como reconocimiento de otras lenguas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	4	21.1	21.1	21.1
	si	15	78.9	78.9	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Existe cooperación de las OSC con el gobierno y académicos en el desarrollo de programas educativos para la democracia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	si	19	100.0	100.0	100.0

Existen instancias oficiales para desarrollar programas educativos para la democracia

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no	1	5.3	5.3	5.3
	si	18	94.7	94.7	100.0
	Total	19	100.0	100.0	

Está presente en el currículum de enseñanza básica temas de democracia y derechos humanos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no está presente	1	5.3	5.3	5.3
si obligatorio	17	89.5	89.5	94.7
si voluntario	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Está presente en el currículum de enseñanza media temas de democracia y derechos humanos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no está presente	1	5.3	5.3	5.3
si obligatorio	16	84.2	84.2	89.5
si voluntario	2	10.5	10.5	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Está presente en el currículum de otros sistemas de enseñanza temas de democracia y derechos humanos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no está presente	3	15.8	15.8	15.8
si obligatorio	10	52.6	52.6	68.4
no sabe	6	31.6	31.6	100.0
Total	19	100.0	100.0	

En la enseñanza Básica se hace uso de material educativo que refleje la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	15.8	15.8	15.8
si	15	78.9	78.9	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

En la enseñanza Media se hace uso de material educativo que refleje la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	10.5	10.5	10.5
si	16	84.2	84.2	94.7
no sabe	1	5.3	5.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

En otros sistemas de enseñanza se hace uso de material educativo que refleje la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	10.5	10.5	10.5
si	14	73.7	73.7	84.2
no sabe	3	15.8	15.8	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Se hace difusión masiva en lo relativo a la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	9	47.4	47.4	47.4
si	7	36.8	36.8	84.2
no sabe	3	15.8	15.8	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Existen organizaciones que forman parte o son miembros de redes o movimientos antiglobalización

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	21.1	21.1	21.1
si	15	78.9	78.9	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Es fácil acceder a información sobre presupuesto

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	12	63.2	63.2	63.2
si	4	21.1	21.1	84.2
no sabe	3	15.8	15.8	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Es fácil acceder a información sobre políticas o programas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	15.8	15.8	15.8
si	13	68.4	68.4	84.2
no sabe	3	15.8	15.8	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Es fácil acceder a información sobre derechos como usuario

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	10.5	10.5	10.5
si	11	57.9	57.9	68.4
no sabe	6	31.6	31.6	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Es fácil acceder a información sobre resultado de acciones

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	8	42.1	42.1	42.1
si	6	31.6	31.6	73.7
no sabe	5	26.3	26.3	100.0
Total	19	100.0	100.0	

Hoy es más fácil acceder a información pública

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	6	31.6	31.6	31.6
si	13	68.4	68.4	100.0
Total	19	100.0	100.0	

TABLA DE FRECUENCIA DE ACCESO A LA JUSTICIA**La difusión educativa sobre temas de justicia es**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos puntual y cobertura restringida	4	80.0	80.0	80.0
puntual pero masiva	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

El grado de conocimiento acerca del derecho de acceso a la justicia es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos mediano	1	20.0	20.0	20.0
escaso	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe asistencia legal diferente a Defensor Público

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe Defensoría Pública

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Existe la figura de OMBUDSMAN (Defensoría del Pueblo)

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se llevan a cabo procesos orales

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	60.0	60.0	60.0
si	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Los plazos de emisión de sentencias son:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos excesivos	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

El nivel de reconocimiento del Estado sobre la admón de justicia indígena es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alto	1	20.0	20.0	20.0
medio	1	20.0	20.0	40.0
bajo	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se evidencia un trato correcto a los detenidos por parte de la policía

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	3	60.0	60.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se ofrece información a los detenidos acerca de sus derechos y deberes

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

se ofrece información oportuna acerca de la infracción cometida

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se garantiza el derecho a contactar a un abogado en caso de detención

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se ofrece capacitación sobre derechos humanos a policías

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se evidencia un trato respetuoso a las víctimas, denunciantes y a quienes acuden a la policía

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

En el sector de menores ingresos, la proporción de problemas denunciados es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos escasa	3	60.0	60.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La calidad del apoyo legal gratuito es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alta	1	20.0	20.0	20.0
media	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La calidad de los elementos asistenciales (apoyo traslado a juzgados) es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos media	2	40.0	40.0	40.0
baja	1	20.0	20.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La calidad del apoyo psicológico es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos media	2	40.0	40.0	40.0
baja	1	20.0	20.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La calidad de los servicios de seguridad para el denunciante es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos media	1	20.0	20.0	20.0
baja	2	40.0	40.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La calidad del servicio de traducción es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no existe	1	20.0	20.0	20.0
baja	2	40.0	40.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se han efectuado reformas al derecho procesal penal:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	5	100.0	100.0	100.0

Las reformas se evalúan como favorables a los denunciantes más pobres:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	60.0	60.0	60.0
si	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Las reformas se evalúan como favorables a los afectados por la violencia intrafamiliar

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Hay proyectos y programas tendientes a otorgar atención a víctimas de violencia intrafamiliar

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	4	80.0	80.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se desarrollaron durante el año 2000 programas para asegurar a la población penal un trato digno

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se desarrollaron durante el año 2001 programas para asegurar a la población penal un trato digno

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se desarrollaron durante el año 2002 programas para asegurar a la población penal un trato digno

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	2	40.0	40.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se observan avances en la ampliación de los actores que participan en la elección de magistrados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se observan avances en el establecimiento de criterios objetivos para dicha selección

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	60.0	60.0	60.0
si	1	20.0	20.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se observan avances en el respeto de los períodos legales para los cuales son elegidos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	3	60.0	60.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se observan avances en la publicación de antecedentes de los candidatos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se observan avances en mecanismos públicos de objeción a candidatos

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	4	80.0	80.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Hay evidencia de casos ocurridos de magistrados removidos de sus cargos por presiones políticas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	3	60.0	60.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se han aplicado normas de ética a casos específicos en el poder judicial

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	2	40.0	40.0	40.0
si	1	20.0	20.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

SE han abordado adecuadamente los casos de corrupción judicial

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos si	1	20.0	20.0	20.0
so sabe	4	80.0	80.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información presupuestaria en el sistema judicial es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos alta	1	20.0	20.0	20.0
baja	2	40.0	40.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información sobre remuneraciones y patrimonio de los magistrados es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no disponible	2	40.0	40.0	40.0
completa	1	20.0	20.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información sobre procedimientos judiciales es:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos completa	1	20.0	20.0	20.0
amplia	2	40.0	40.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información sobre decisiones y fallos judiciales es:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	completa	2	40.0	40.0	40.0
	amplia	1	20.0	20.0	60.0
	no sabe	2	40.0	40.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información sobre usuarios del sistema judicial es:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	amplia	3	60.0	60.0	60.0
	no sabe	2	40.0	40.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información sobre personas presas sin condena es:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	completa	1	20.0	20.0	20.0
	amplia	2	40.0	40.0	60.0
	no sabe	2	40.0	40.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

La disposición de información sobre denuncias de tortura y maltrato policial es:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	completa	1	20.0	20.0	20.0
	parcial	2	40.0	40.0	60.0
	no sabe	2	40.0	40.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

La disponibilidad de información acerca de otras estadísticas judiciales es:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	parcial	2	40.0	40.0	40.0
	no sabe	3	60.0	60.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

La calidad de la información judicial disponible en internet es:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	buena	2	40.0	40.0	40.0
	mediocre	1	20.0	20.0	60.0
	no sabe	2	40.0	40.0	100.0
	Total	5	100.0	100.0	

Existen mecanismos que permitan responder reclamos contra el sistema judicial

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	2	40.0	40.0	60.0
no sabe	2	40.0	40.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

Se han incorporado cambios en la composición del poder judicial que reflejen la diversidad social

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos no	1	20.0	20.0	20.0
si	3	60.0	60.0	80.0
no sabe	1	20.0	20.0	100.0
Total	5	100.0	100.0	

AnexoN°2: EJERCICIO PRÁCTICO

Objetivo: Ejercitar el uso de la normativa existente para solicitar información en Ministerios o servicios públicos.

Este ejercicio consiste en verificar el acceso a información disponible en Ministerios o servicios públicos nacionales. La recolección de la información se realizó mediante cartas que se enviaron a los distintos directores de los servicios seleccionados. En ellas se estableció claramente la información solicitada y se firmó la solicitud como persona natural y no en nombre del proyecto.

La duración del ejercicio estuvo determinada por el plazo que establece la Ley para dar respuesta a los derechos de petición. (En Colombia, la Ley establece que se debe dar respuesta en un plazo de 10 días hábiles después de la fecha de radicación).

Ministerios a los que se les solicitó la información

INDICADOR	INFORMACION	ENTIDAD	FECHA DE ENVIO	FECHA DE RADICACION	FECHA DE RECIBO	RESULTADOS
FINANZAS PUBLICAS						
2. Contratos públicos	Actuales exigencias técnicas que	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y	5 DE DIC		NO SE HA RECIBIDO RESPUESTA	No se recibió respuesta por parte del

con el sector privado. (licitaciones)	deben cumplir las empresas privadas para poder contratar o ser beneficiario de una licitación con su cartera	TRANSPORTE.	DE 2003			Ministerio, ni ningún tipo de comunicación que diera cuenta de posibles demoras en la consecución de la información.
3. Medidas económicas (como privatizaciones y acuerdos internacionales)	Cuales son los criterios de selección para iniciar negociaciones tendientes a alcanzar un Tratado o Acuerdo de Libre Comercio.	MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR	5 DE DIC DE 2003	NO ESTA INDICADA	23 DE DICIEMBRE DE 2003	Este Ministerio envió la respuesta al derecho de petición justo 10 días hábiles después del envío de la solicitud
5. Ingresos de los funcionarios públicos	Cuál es el promedio del salario que devengan los directores de departamento de la institución que usted preside	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION	5 DE DIC DE 2003	12 DE DIC DE 2003	23 DE DICIEMBRE DE 2003	Esta entidad remitió la respuesta a la solicitud 7 días hábiles después de la radicación.
7. Votación de los órganos legislativos	Porcentaje de iniciativas concernientes a su cartera que han sido aprobadas por el Parlamento en el año 2003.	MINISTERIO DE HACIENDA	5 DE DIC DE 2003	18 DE DIC DE 2003	23 DE DICIEMBRE DE 2003	Esta entidad remitió la respuesta a la solicitud 3 días hábiles después de la radicación
Resultados en el área de comunicaciones interconexión nacional.	- Cantidad de conexiones a Internet en el país por número de habitantes. - Cantidad	AGENDA DE CONECTIVIDAD MINISTERIO DE COMUNICACIONES	5 DE DIC DE 2003	15 DE DIC DE 2003	27 DE DICIEMBRE DE 2003	Esta dependencia remitió la respuesta a la solicitud 9 días hábiles después de la radicación del documento.

	<p>de espacios públicos gratuitos que dan acceso a Internet.</p> <p>Cantidad de instrumentos de comunicación como líneas telefónicas y radio teléfonos per cápita</p>					
15. Indicadores sobre desempeño de empresas prestadoras de servicios públicos (públicas y privadas)	<p>Cuáles son los criterios de evaluación y monitoreo de las empresas privadas que tienen a su cargo la provisión de los servicios de energía y telefonía en la ciudad de Bogotá?</p>	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS	5 DE DIC DE 2003	7 DE ENERO DE 2004	15 DE ENERO DE 2004	<p>Esta entidad cumplió con el requisito de enviar la información dentro de los 5 días hábiles después de radicado el documento, sin embargo, en este caso la recepción de la información surtió un trámite prolongado debido a la demora en la radicación del documento en la dependencia de la Dirección de Gestión Técnica de Energía.</p>

En términos generales dentro de la muestra tomada de entidades oficiales pudo corroborarse que cumplen lo reglamentado en cuanto a los plazos para la entrega de información, sin embargo, pueden presentarse problemas en los trámites de radicación de los documentos de solicitud.

Además debe aclararse que las respuestas obtenidas fueron satisfactorias y acordes a las preguntas planteadas, citaban la fuente y en algunos casos hacían alusión al lugar donde reposa la documentación.

CARTA TIPO

Bogotá, 4 de diciembre de 2003

Doctor
Santiago Montenegro
Director
Departamento Nacional de Planeación
Ciudad

Apreciado Doctor Montenegro:

Yo, Andrea Paola Fernández, mayor de edad e identificada como aparece al pie de mi firma, acudo a su despacho con la finalidad de ejercer el derecho de petición de que trata el artículo 23 de la Constitución Política y solicito tener acceso a la siguiente información sobre el objeto y forma que indicaré en esta solicitud.

La información que requiero es la siguiente:

Cuál es el promedio del salario que devengan los directores de departamento de la institución que usted preside?

Por tanto, solicito a su despacho se autorice acceder a la información contenida en los documentos relacionados y se ordene al funcionario respectivo para que expida copia de los mismos.

Invoco como fundamento del derecho lo perceptuado en los artículos 17 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

Recibiré notificación en mi correo electrónico: paofer80@hotmail.com, en el teléfono: 2445881 o en la dirección que aparece a continuación: Carrera 47 # 22^a- 49 apto 402.

De ante mano agradezco su colaboración.

Cordialmente,

ANDREA PAOLA FERNANDEZ
C.C. 52'515.931 de Bogotá