

**OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS -ACNUDH-**

PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES PARA EL
ACOMPAÑAMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE
DIFERENCIAL, DE GÉNERO Y DE DERECHOS HUMANOS
CON EL APOYO DE LA EMBAJADA DE SUECIA

Plan Estratégico para las Personerías Municipales y la Federación Nacional de Personerías, FENALPER



Oficina en Colombia del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

www.hchr.org.co

Todd Howland

Representante

Federación Nacional de Personeros

Andrés Santamaría

Presidente

Equipo de trabajo

Julio Hernán Rodríguez Zambrano

Oficial Nacional ONU derechos humanos

Manuel Restrepo Yusti

Consultor Nacional ONU derechos humanos

Sergió Roldán Zuluaga

Consultor de Proyecto ONU derechos humanos

Camilo Fonseca

Director ejecutivo FENALPER

Edición, diseño, diagramación y Diseño de portada

Julio Hernán Rodríguez Zambrano

Primera edición

Bogotá, junio 2014

Este documento ha sido elaborado con el financiamiento de la Embajada de Suecia. Los contenidos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades,

El contenido de este material se puede reproducir sin necesidad de obtener permiso, siempre que se cite la fuente y que se envíe copia de la publicación a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
Antecedentes	8
Descripción del Proyecto	13
Contexto del país	13
Personeros Municipales	15
Descripción de metodología	17
Investigación y construcción de criterios	17
Otros aspectos metodológicos	21
Cómo se garantizará la sostenibilidad tras la finalización del proyecto	22
Contexto de las Personerías Municipales	23
Municipios que fueron priorizados	26
Estrategia Nacional de fortalecimiento a las Personerías Municipales	27
Estrategia Territorial de fortalecimiento a las Personerías Municipales	37
Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Suárez	38
Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Tibú	46
Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Cali	55
Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de El Bagre	62
Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Puerto Guzmán	68
Conclusiones	73
Recomendaciones	81

Ampliación de la información y documentos anexos pueden ser encontrados en la siguiente dirección:

www.hchr.org.co - publicaciones. Allí puede consultar los siguientes documentos adicionales referidos a esta publicación:

PARTE I. Contextos territoriales de los municipios visitados

PARTE II

- Modelo de gestión de la función preventiva del Ministerio Público
- Espacios de participación de los jóvenes e impulso de la Ley de Juventudes
- Impulso de veedurías ciudadanas
- Organización e impulso de los Comités Municipales de Derechos Humanos
- Función de Secretaría Técnica de las Personerías Municipales en las Mesas de Participación de Víctimas
- Promoción del enfoque diferencial en el proceso de atención a víctimas
- Promoción del enfoque de género en el proceso de atención a víctimas
- Promoción del enfoque psicosocial en el proceso de atención a víctimas
- Promoción de la prevención de la violencia contra la mujer
- Promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas
- Promoción de los derechos de los Pueblos Afrocolombianos
- Herramientas para la vigilancia del Sistema General de Regalías
- Herramientas para la vigilancia de los procesos de restitución de tierras, retorno y/o reubicación
- Herramientas para la vigilancia de la Ley de Vivienda

Presentación

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-OACNUDH-, desde su creación ha hecho honor al mandato que de manera bilateral con el Gobierno Nacional le asigna, entre otras, la función de prestar asistencia técnica a las autoridades estatales y de gobierno, a las instituciones y a la sociedad civil, en lo relacionado con la promoción y difusión de los derechos humanos.

En cumplimiento de dicha función OACNUDH siempre ha privilegiado los espacios que tengan que ver con el mejoramiento de las capacidades tanto de titulares de derechos, como portadores de obligaciones. Uno de dichos espacios es el que corresponde al Ministerio Público, especialmente a las personerías. En nuestros planes y estrategias, diseñados para realizar el trabajo en terreno siempre está como prioritaria la relación con el personero-a. No sería exagerado decir que en todas nuestras misiones a terreno nuestros primeros interlocutores son los-as personero-as. Ellos-as son fundamento esencial del conocimiento que vamos adquiriendo sobre los contextos nacional, regional y local, y facilitadores de nuestro diálogo. En un contacto individual y en nuestros contactos como con sujetos colectivos.

Ese carácter que tienen las personerías de ser puente entre el Estado y la sociedad civil, le ha dejado a OACNUDH como lección, que el buen desempeño de éstas es un imperativo esencial en el camino de la paz, del fortalecimiento del estado de derecho en lo local, y en general de la construcción de una cultura de los derechos humanos en los territorios.

La cooperación técnica a las personerías por parte de OACNUDH ha tenido diversas modalidades y estrategias tales como, capacitación, publicaciones especializadas, foros, y apoyo a las manifestaciones organizativas de los personeros-as. En dicha tarea la han acompañado la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Estudios del Ministerio Público y las organizaciones gremiales que han representado a la mayoría de estos funcionarios, en el pasado Asonalper y en el presente FENALPER.

Plan Estratégico para las Personerías

En el año de 2004 OACNUDH publicó un diagnóstico de dicha institución en el que señalaba tanto sus fortalezas como debilidades. Análisis que al día de hoy sigue teniendo vigencia puesto que resume una profunda reflexión sobre los retos que tiene las personerías para materializar las aspiraciones de contribuir a hacer de lo local el escenario por excelencia para volver posible y real la democracia y la garantía de los derechos humanos.

Aproximadamente 5 años más tarde FENALPER realizó otro diagnóstico que ahonda en las temáticas planteadas por OACNUDH. En dicho documento hay aspectos puntuales que resulta importante destacar, tales como el profundo atraso tecnológico en el que viven muchas personerías que representan a municipios de categoría sexta, las fallas de tipo estructural que llaman a una reforma urgente, especialmente en lo que concierne a su financiamiento, y los grandes retos que implica para esta institución la ley de Víctimas y Tierras, no dejando de lado, por supuesto, una mirada hacia el futuro en el llamado posconflicto.

Es en este contexto en el que se produce una alianza estratégica entre OACNUDH, FERNALPER y la EMBAJADA DE SUECIA, para desarrollar el proyecto denominado “Proyecto de fortalecimiento de las personerías municipales”.

Este esfuerzo mancomunado tiene novedades en el campo de la asistencia y la cooperación internacional. Se trata de combinar el fortalecimiento tecnológico, (dotación de 90 personerías de un kit de computo) que les permita la conectividad con las instancias nacionales y regionales, con un trabajo cualitativo de construcción de estrategias que les sirvan de referentes a contextos similares o a situaciones locales que permitan la adaptación de las lecciones adquiridas.

Para lograr el segundo componente del citado proyecto, que se ha denominado cualitativo, se realizó un trabajo de campo en 10 municipios priorizados, que por su situación de vulnerabilidad ameritaran un apoyo especial para el fortalecimiento de las personerías dentro del marco de una estrategia que comprometa toda la institucionalidad municipal.

Dicho apoyo está referido a la búsqueda de una estrategia que involucrando actores tanto de la institucionalidad como de la sociedad civil, de la propia cooperación internacional y de FENALPER,

Plan Estratégico para las Personerías

permitiera el logro de un resultado que haga visible la importancia de las personerías frente a los retos por los que atraviesa la Colombia de hoy, con raíces en el pasado y con una mirada hacia el futuro.

Los temas centrales o enfoques que dichas estrategias abordaron, de manera transversal, fueron: defensores de derechos humanos, víctimas, tierras, participación ciudadana y violencia sexual como arma de guerra.

El resultado de este ejercicio, que enriqueció tanto a OACNUDH, a la EMBAJADA SUECA, como a FENALPER, pero esencialmente a todas las personas, organizaciones, funcionarios-as y en especial a las personerías escogidas que la hicieron posible, ha quedado plasmado en esta publicación que ofrecemos a los 1.102 personeros y personeras del país, con el mejor deseo de que redunde en beneficio de ese arduo trabajo que realizan.

Introducción

Las Personerías Municipales son las entidades del Estado que ejercen el Ministerio Público en el nivel municipal; les corresponde la guarda, promoción y defensa de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan la función pública (Art. 118 - CPC). Además, es la entidad que ejerce la veeduría del tesoro público y actúa como Veedor Ciudadano, promoviendo y garantizando la organización y participación ciudadana en la toma de decisiones en los municipios.

Pertenecen al Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación (Art. 275 - CPC) y la Defensoría del Pueblo. La primera, ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejerce preferentemente el poder disciplinario; adelanta las investigaciones correspondientes, e impone las respectivas sanciones conforme a la ley; además, de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. La Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público, vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (Art. 282 - CPC).

Los 1.102 Personeros y personeras Municipales del país, iniciaron su mandato en marzo de 2012, el cual se extiende hasta marzo de 2015, cuando se llevarán a cabo las primeras elecciones que conocerán el nuevo sistema de elección fijado en la ley. La Ley 1551 de 2012 aprobada para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios del país, estableció un nuevo mecanismo de elección del Personero Municipal para garantizar su idoneidad, autonomía e independencia, a través de un concurso público de méritos llevado a cabo por el Concejo Municipal con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Las Personerías Municipales han soportado la crisis fiscal de los municipios, que se produjo a finales de la década de los 90, cuando fue necesario que el gobierno nacional aplicara políticas de ajuste fiscal para sanear las finanzas públicas locales. La Ley 617 de 2000 dispuso una serie de normas para cumplir dicho objetivo, entre las cuales cabe destacar la norma que impuso unos límites a la financiación de

Plan Estratégico para las Personerías

las Personerías Municipales. Esta norma permitió a los alcaldes, ajustar los mecanismos de financiación de dichas instituciones a lo largo de la década de 2000 con un impacto significativo sobre la democracia local en momentos en que el país enfrentaba las consecuencias humanitarias del conflicto armado.

En virtud de la Ley 387 de 1997, las Personerías fueron asignadas para recibir las declaraciones de desplazamiento de innumerables personas que llegaban a sus municipios huyendo de la violencia. En la mayoría de los municipios del país que son categoría 6 (más del 85%), las Personerías tan sólo cuentan en su planta con el personero y su secretaria, que debieron soportar el crecimiento de una carga de trabajo para incluir a esta población en situación de vulnerabilidad, en los programas asistenciales del Estado.

A lo largo de la historia de las Personerías han sido muchos los intentos de reforma legal que las provea de mayores recursos como defensorías del pueblo local. Incluso, varios intentos de asociación de las Personerías fueron frustrados por la ausencia de un apoyo decidido del Estado. Sin embargo, en 2009 se pudo consolidar la formación de una organización que las agrupara: la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, que es un intento organizativo de los personeros (as) en busca de un fortalecimiento efectivo. FENALPER en cumplimiento de su misión de ser la voz de las Personerías a nivel nacional, comenzó su trabajo con los aportes de algunas Personerías (hoy están afiliadas más de 600 Personerías), y el apoyo de la cooperación internacional, en especial de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y de varias agencias de cooperación internacional entre las que se destaca la Agencia de Cooperación Sueca, ASDI que cuentan con una experiencia de cooperación para el fortalecimiento institucional de las Personerías Municipales.

Las Personerías Municipales han soportado la crisis fiscal de los municipios, que se produjo a finales de las década de los 90.

A través de FENALPER se han canalizado muchos de estos recursos, y recientemente pudo realizar un proceso de Planeación Estratégica que traza un rumbo de fortalecimiento institucional tanto de las Personerías Municipales como de su propia organización.

El Proyecto “Fortalecimiento de las personerías municipales para el acompañamiento, monitoreo, y

evaluación de políticas públicas con enfoque diferencial, de género y de derechos humanos”, del que da cuenta este material, se realizó mediante una alianza de cooperación entre OACNUDH y FENALPER con la financiación de la Embajada de Suecia.

El objetivo de este Proyecto fue contar con un Plan Estratégico para las Personerías Municipales a partir de una priorización de municipios y de temáticas, que permitieron el análisis de campo de la institucionalidad y las problemáticas de diez municipios del país, cuyo resultado pudiera conducir al diseño de Planes de Acción, con capacidad de replicarse en el resto de Personerías del país teniendo en cuenta sus competencias como agentes del Ministerio Público en el nivel territorial, a partir de temas específicos: 1) Atención y orientación a las víctimas del conflicto armado, 2) Participación ciudadana, 3.) Restitución de tierras y 4) Violencia sexual.

Para tal efecto, luego de un análisis de los municipios del país se seleccionaron algunos de diferentes contextos, aunque todos ellos comparten una situación en común, el haber sido afectados por fenómenos de violencia generalizada y conflicto armado. La mayoría de dichos municipios presentan impactos disímiles después del conflicto que afectan la convivencia pacífica, pero que ante todo le permiten a las Personerías identificar acciones concretas a implementar para fortalecer su rol en la promoción de los derechos humanos.

Este denominador común de los municipios priorizados, condujo al análisis de varias problemáticas que vistas en su conjunto, exigen de respuestas materializadas en políticas públicas que es necesario impulsar en los municipios para el restablecimiento de la gobernabilidad, la democracia, el Estado de derecho y los derechos de las víctimas y demás poblaciones afectadas por el conflicto armado.

En efecto, las temáticas halladas en las visitas de campo y en el trabajo de investigación de fuentes secundarias son:

- Modelo de gestión de la función preventiva del Ministerio Público.
- Espacios de participación de los jóvenes e impulso de la Ley de Juventudes.
- Impulso de veedurías ciudadanas.
- Organización e impulso de los Comités Municipales de Derechos Humanos.
- Función de Secretaría Técnica de las Personerías en las Mesas de Participación de Víctimas.

Plan Estratégico para las Personerías

- Promoción del enfoque diferencial en el proceso de atención a víctimas.
- Promoción del enfoque de género en el proceso de atención a víctimas.
- Promoción del enfoque psicosocial en el proceso de atención a víctimas.
- Promoción de la prevención de la violencia contra la mujer.
- Promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas.
- Promoción de los derechos de los Pueblos Afrocolombianos.
- Herramientas para la vigilancia del Sistema General de Regalías.
- Herramientas para la vigilancia de los procesos de restitución de tierras, retorno y/o reubicación.
- Herramientas para la vigilancia de la Ley de Vivienda.

Como puede apreciarse, se trata de problemáticas que hacen parte de la agenda pública nacional y cuya resolución está dirigida a restablecer la institucionalidad y los derechos de los afectados, como fundamento para la construcción de escenarios de paz y de convivencia.

Los resultados del Plan Estratégico que se presenta a continuación, toman como referente los Lineamientos de la Política Pública de Derechos Humanos y DIH, emanados del Plan de Desarrollo 2010-2014 del gobierno nacional, y de leyes recientes aprobadas por el Congreso de la República para la acción de las Personerías Municipales, que se basan en los últimos desarrollos que ha realizado el Estado colombiano en materia de promoción de los derechos humanos.

Es importante anotar que estos resultados son susceptibles de ser replicados a la totalidad de las Personerías Municipales del país, porque trazan metodologías y herramientas para atender cada problemática, de modo que municipios que padecen similares fenómenos pueden obtener en este documento una guía para el abordaje de los problemas que se plantean.

Con la realización de este proyecto se cumple así un propósito contemplado en las estrategias que adelanta OACNUDH en municipios en situación de vulnerabilidad e igualmente incluido en el Plan Estratégico de FENALPER,

**Los resultados de este
proyecto son
susceptibles de ser
replicados a la totalidad
de las Personerías
Municipales del país.**

Plan Estratégico para las Personerías

cuyo propósito común es servir de órganos articuladores del trabajo de las Personerías Municipales y además, brindar herramientas que promuevan actuaciones estandarizadas y el cumplimiento de metas comunes que impacten positivamente las políticas públicas desde un análisis de contexto, que conduzca a actuaciones que beneficien a un número plural de personas.

Descripción del Proyecto

Contexto del país

Colombia es un país de renta media-alta, con un alto nivel de desarrollo humano. Sin embargo, el país sufre de un alto índice de desigualdad, lo que lo sitúa como uno de los siete países más desiguales del mundo. Además, el 30,6% de la población vive por debajo del umbral de pobreza¹, mientras que 9,1% vive en condiciones de extrema pobreza, el porcentaje más alto en el grupo de países con alto desarrollo humano.

La persistencia de problemas estructurales socioeconómicos arraigados, así como las debilidades institucionales, ha amplificado los desafíos que se enfrentan y sigue pesando sobre la situación de los derechos humanos.

En las últimas cinco décadas, Colombia se ha visto afectada por la violencia generalizada producida por el conflicto armado interno, las fuerzas de seguridad y varios grupos armados. La perpetuación del conflicto armado interno es una fuente de infracciones al derecho internacional humanitario y afecta gravemente la medida en que se puede implementar el respeto de los derechos humanos. La falta de respeto generalizado de las obligaciones humanitarias por todas las partes ha sido uno de los rasgos del conflicto.

Adicionalmente, el resurgimiento, el crecimiento y la consolidación de una serie de nuevos grupos armados ilegales después de la desmovilización de los grupos paramilitares, representan una preocupación creciente. La mayoría de ellos tienen fuertes vínculos con el crimen organizado, la producción y tráfico de drogas, han penetrado fuertemente la política local y nacional, y ostensiblemente algunos sectores gubernamentales y empresariales en bastas zonas del país. Grupos post-desmovilización son identificados por todos los sectores como una de las mayores amenazas para el orden público y como responsable del mayor número de asesinatos, violaciones, explotación sexual, violencia física y psicológica, desplazamiento forzado, extorsión, hostigamiento y amenazas. Su presencia y actividades coercitivas siguen haciendo estragos en la vida comunitaria.

¹ DANE. Comunicado de prensa, 04-09-2013.

En octubre de 2012, el Gobierno colombiano inició conversaciones formales de paz con las FARC-EP, hacia la

esperanza de llegar a un alto al fuego bilateral, definitivo e incorporando miembros de las FARC-EP desmovilizados en la sociedad. El actual proceso de paz tiene el potencial de transformar a Colombia en términos de su nivel de respeto y goce de los derechos humanos.

A pesar de todos estos avances, Colombia todavía tiene que superar importantes problemas de derechos humanos en áreas clave, en particular: ejecuciones extrajudiciales ("falsos positivos"), desarrollo legal de la jurisdicción militar, derecho a la consulta previa, defensores de los derechos humanos, sistema de justicia, discriminación de poblaciones específicas y minorías étnicas, desaparición forzada y los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos ejemplos se describen a continuación:

- Durante el año 2012 hubo un aumento de la tensión debido a las reformas constitucionales propuestas, destinadas a modificar el ámbito de aplicación de la justicia militar, lo que podría poner en grave peligro la imparcialidad y el debido proceso de la justicia penal en los casos de violaciones de derechos humanos. Esta reforma es un riesgo en la eficacia de la lucha contra la impunidad y el respeto y garantía de los derechos humanos.
- En el contexto del conflicto armado en curso, violaciones de derechos humanos se cometen a diario, con un impacto desproporcionado en los sectores vulnerables o geográficamente aislados de la población y de los actores sociales, líderes comunitarios y defensores de derechos humanos. La lista de violaciones es larga: asesinatos, desapariciones, torturas y otros malos tratos, el uso de las minas terrestres, el desplazamiento forzado, la violencia y la explotación sexual, la estigmatización, las amenazas y la intimidación, el reclutamiento y utilización de niños, las limitaciones a la libertad de movimiento y circulación de alimentos y medicinas, la violación de los derechos a la educación, la salud, la libre opinión, la persecución del personal de salud, las limitaciones en el acceso humanitario, y el uso ilegal de la infraestructura civil.
- La situación de los defensores de derechos humanos y periodistas, que sigue siendo una preocupación, ya que siguen siendo víctimas de homicidios y amenazas contra su integridad, la vigilancia ilegal, los robos de información, la violencia sexual, etc.
- Teniendo en cuenta el alcance de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes del Estado, mal llamadas por los medios de comunicación como "falsos positivos", la preocupación se centra en lograr que los responsables sean retirados del servicio y enjuiciados, especialmente los funcionarios de alto rango vinculados a estos crímenes.
- Por otra parte, el conflicto armado también ha debilitado la estructura social y la integridad cultural de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y de los pueblos

gitanos en Colombia. Hoy en día, los megaproyectos y la explotación mineral pueden presentar riesgos adicionales. Vigilancia especial se requiere para que las decisiones relativas a la utilización y explotación de los recursos naturales se tomen respetando el derecho a la consulta previa y respetando las autoridades y los procedimientos tradicionales, y de acuerdo con el contexto cultural específico.

Esta situación refleja el difícil contexto que se encuentra en las zonas afectadas por el conflicto de Colombia y de los efectos que tiene sobre los derechos de los grandes sectores de la población, especialmente a nivel local.

Personeros Municipales

El OACNUDH ha identificado la necesidad de apoyar a las Personerías Municipales debido a los siguientes factores:

- Existe un vacío en cuanto a la aplicación del enfoque diferencial y el enfoque basado en derechos humanos que se debe incluir en la atención que prestan a los ciudadanos que buscan la ayuda de Personeros(as) en el tratamiento de sus casos.
- La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448) asigna responsabilidades considerables a los Personeros(as) con respecto a los derechos de las víctimas y los procesos de restitución de tierras. Estas nuevas actividades dan lugar a importantes desafíos en su capacidad para cumplir con estas y otras funciones de supervisión asignadas, en particular en lo que respecta a la protección efectiva de todo el paquete de los derechos de la población.
- Hay altas tasas de rotación de Personeros(as) si se compara con períodos anteriores. Los actuales asumieron su cargo hace dos años (marzo de 2012). Su mandato es de cuatro años. Por lo tanto, muchos de ellos son bastante nuevos en el trabajo.
- Para los municipios de categorías 6ª (más del 80% del país), los únicos requisitos para el cargo es haber completado los estudios de Derecho, lo que significa que muchos de ellos no tienen la suficiente experiencia o formación específica en materia de derechos humanos para hacer frente a los enormes desafíos y las obligaciones de su trabajo.
- La mayoría de ellos no tienen acceso a las herramientas informáticas mínimas para poder desarrollar su trabajo, y deben mantener una comunicación con las entidades del nivel central con una precaria conectividad.

Metodología

Este proyecto parte de la certeza que el fortalecimiento de las personerías requiere de procesos de movilización de los actores sociales e institucionales, basados en una perspectiva de derechos humanos, de acuerdo con las normas internacionales. Por lo tanto, su realización contó con las siguientes características:

- El objetivo final es el disfrute de los derechos humanos por parte de todas las personas a través de las instancias responsables de fortalecimiento para cumplir con sus obligaciones. Esto implicó una fase previa de diagnóstico de las funciones, análisis de las políticas públicas y capacidades institucionales.
- El análisis y las evaluaciones que se realizaron durante la ejecución del proyecto identificaron titulares de derechos y portadores de deberes, incluyendo el marco legal de los derechos y deberes que corresponden a cada uno.
- El enfoque de derechos humanos permitió que los actuales esfuerzos de cooperación técnica realizados por los organismos del Estado, la comunidad internacional y la sociedad civil sigan los estándares internacionales e implementen acciones coordinadas.

Se aplicó un enfoque de derechos humanos, teniendo especial cuidado en el enfoque diferencial (género, étnico, rural, psicosocial, etc.), que consideró el contexto de las regiones y comunidades objetivo. Todas las actividades del proyecto se centraron en el reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres y la prohibición de discriminación.

La metodología que se utilizó para la aplicación de los enfoques diferenciales antes mencionados es el método panel que se pueden resumir de la siguiente manera:

P = Participación. Cada proceso o actividad fue construida de manera participativa, teniendo en cuenta que la verdadera participación es informada, deliberada y acordada.

A = Responsabilidad. Promover una política de rendición de cuentas en la institución de la Personería es el resultado de la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos. La aclaración de los obstáculos a los que se enfrentan los portadores de obligaciones en el cumplimiento de sus funciones y de los titulares de derechos en el disfrute de sus derechos también mejora la garantía de derechos.

N = No discriminación. La correcta aplicación de los criterios antes mencionados es una garantía para que el proceso no deje de lado los principales actores que deben participar en las diferentes fases

del proyecto, especialmente de las poblaciones más vulnerables y pobres y los que están siendo discriminados por múltiples factores como las comunidades étnicas, los discapacitados y las mujeres.

E = Empoderamiento. A través de un seguimiento continuo y sistemático de los avances de los participantes del proyecto a través de todo el proceso.

L = Vinculación de las normas internacionales de derechos humanos.

Descripción de la metodología

investigación y construcción de criterios

Durante los dos primeros meses del proyecto, el equipo técnico de OACNUDH junto con el equipo de FENALPER asumieron la tarea de construir criterios que orientaran la intervención de las visitas de campo, teniendo en cuenta los objetivos misionales señalados arriba. En primer lugar, se trataba de establecer la formulación de algunas hipótesis que permitieran la construcción de una propuesta para acompañar el fortalecimiento de la Personería del municipio, y con ella servir de instrumento en la réplica de tipologías de problemas similares en otros municipios.

En segundo lugar, se trataba de determinar cuáles serían los pilares de un proceso de construcción de sociedad, ejercicio que llegó a concluir que los dos componentes fundamentales de este proceso, son por un lado el Estado propiamente dicho y, por otro, la sociedad civil. En un análisis previo, realizado sobre el contexto de los municipios priorizados, se evidenció la debilidad de estos dos componentes, producida por tantos años de conflicto armado, ligados a largos procesos históricos de abandono del Estado, escasa o nula participación ciudadana, diversas formas de inequidad y asimetrías entre los entes territoriales y el poder central.

La hipótesis está basada en el hecho que el municipio es la principal y a menudo la única presencia del Estado en regiones de conflicto, y que “mientras no haya otra estrategia de presencia sostenida del territorio por parte del Estado, los municipios son el Estado. Sin embargo, entre los municipios más asediados por el conflicto, un número significativo presenta serias fallas de gobernabilidad....” (El conflicto callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD. Bogotá. 2003).

En efecto, en el trabajo de exploración o caracterización de los municipios, llevado a cabo por el

proyecto se tenía que considerar un índice de gobernabilidad, que incluyera indicadores de gestión fiscal, presencia estatal con políticas públicas y calidad de vida para los ciudadanos, concretadas en salud, educación, agua potable, entre otras.

Luego se combinaron algunos criterios de intervención, identificando los indicadores más bajos de los municipios para encontrar un índice DANE de necesidades básicas insatisfechas, NBI. Este dato arrojó una señal de intervención en algunos municipios, ejercicio que coadyuvó en la elección de los municipios que harían parte del proyecto. Por ejemplo en el proyecto se determinó que según el DANE en 2010 el índice de necesidades insatisfechas en El Bagre alcanzaba el 71% del total de la población.

Otro criterio que sirvió de base fue establecer el índice de violencia, que toma en cuenta indicadores como el número de homicidios, masacres, desplazamiento forzado, presencia de grupos armados, enfrentamientos con la fuerza pública, ataques a la población civil y acciones terroristas. Es el caso por ejemplo de la ciudad de Cali, y concretamente de la problemática del barrio Potrero Grande en el Distrito de Aguablanca que presenta las tasas de homicidio más altas y que determinó la priorización del proyecto.

Con estos dos índices, el proyecto construyó la categoría de “municipios vulnerables”, que se podría acercar al concepto de comunidades priorizadas de OACNUDH - Colombia.

En tal sentido, el proyecto concluyó que los municipios vulnerables o las comunidades priorizadas afrontan riesgos que los hacen más permeables al conflicto, a la falta de gobernabilidad, y a su incapacidad para superar todas las formas de inequidad. Dichos riesgos son:

A) Deslegitimación

En todos los niveles territoriales, la corrupción tiene grandes consecuencias que influyen en la gobernabilidad, por ejemplo: falta de credibilidad en las instituciones del Estado y la debilidad de los espacios de participación efectiva con enfoque diferencial y de género. Estos factores reproducen imaginarios negativos que impiden la construcción de referentes para su fortalecimiento y profundizan las asimetrías y la inequidad sobre la población. En efecto, la ausencia de veedurías ciudadanas es un factor de amenaza de este fenómeno mirando hacia el futuro.

Por su parte, la legitimidad de las instituciones municipales, especialmente del ejecutivo, es condición necesaria de la gobernabilidad. Ante este concepto tan complejo, y por vía negativa, es factible señalar dos fuentes de ausencia de legitimidad: La primera es la actitud de no tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos, es decir, de no abrir canales de participación. La segunda es la actitud del gobierno local de no establecer con objetividad las prioridades en la ejecución de las obras que generan los recursos del municipio. Además de los avances en el manejo de lo público de las administraciones locales, es necesario crear una cultura de la participación.

La baja o nula legitimidad de las instituciones públicas como garantes de derechos, impacta en la confianza de los ciudadanos. También lo hace la debilidad estructural de los espacios de participación y la falta de formación técnica de capacidades en sus funcionarios para reconocer los enfoques diferencial, de género y psicosocial. Así mismo, la baja capacidad técnica de las organizaciones de la sociedad civil y la precaria asignación de recursos presupuestales para llevar a cabo políticas públicas de justicia transicional.

B) Escasa injerencia y poca inversión en seguridad.

El manejo del orden público está altamente centralizado y los consejos de seguridad están monopolizados, en la mayoría de los casos, por los representantes de la fuerza pública presentes en dichos territorios, siendo pocos los temas de participación ciudadana y de prevención, que allí se tratan. La participación ciudadana vinculada a la seguridad garantiza un alto contenido participativo de ésta y un énfasis en lo preventivo.

C) Participación ciudadana fragmentada.

Los bajos incentivos y las condiciones precarias de participar en la vida pública local, desalientan a los ciudadanos porque dependen en gran medida de la voluntad y capricho de los alcaldes de turno, y que cuando se dan, son exclusivamente un trámite formal de carácter consultivo, o en otros casos su representatividad se limita a personas cercanas al mandatario.

D) Suministro de bienes públicos por parte de grupos armados.

Aunque parezca un contra sentido, los grupos armados suministran en los territorios bajo su control,

bienes colectivos, particularmente seguridad y justicia, y obras de infraestructura como trochas, caminos y hasta carreteras, se hace necesario que la institucionalidad realice esfuerzos por implementar mecanismos alternativos que contrarresten dicha situación.

E) Fragmentación territorial social y cultural.

La historia de los municipios está marcada por la problemática de la identidad, y esta puede llegar a convertirse en una especie de frontera invisible que crea subregiones cultural y socialmente diferentes (podría señalarse la parte rural de El Bagre, Suárez y Puerto Guzmán como ejemplos ilustrativos de esta situación). Esta fragmentación en determinados momentos puede ser una amenaza para la gobernabilidad. La participación ciudadana garantiza igualmente una pluralidad en el tema de la identidad.

Se evidencio una debilidad producida por tantos años de conflicto armado, ligados a largos procesos históricos de abandono del Estado, escasa o nula participación ciudadana, diversas formas de inequidad y asimetrías entre los entes territoriales y el poder central.

En términos de identidad también se dan características que crean una especie de fragmentación cultural, que como ya se dijo, están explicadas históricamente. Por ejemplo, en el caso de Sabana de Torres, esta identidad estaría representada por quienes se sienten santandereanos o quienes miran más hacia la costa.

F) Debilidad en la relación con la instancia intermedia.

El nivel intermedio entre las entidades territoriales y el Estado central, es decir, el departamento, existe una debilidad en el papel de coordinar, prestar asistencia técnica y proponer alternativas económicas con un sentido de región.

G) Situación agravada de violencia y de violación de derechos humanos.

Los municipios más afectados por el conflicto armado urgen de una institucionalidad integrada que

represente una firme postura de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, en tal sentido, del reforzamiento de órganos de control que restablezcan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde el proyecto de fortalecimiento de las Personerías Municipales bajo la cooperación técnica de OACNUDH en alianza estratégica con FENALPER y con la financiación de la Embajada de Suecia, se ha escogido una línea de trabajo y acompañamiento a las Personerías Municipales de los municipios seleccionados, que busca establecer metodologías y herramientas comunes para abordar problemáticas de políticas públicas que permitan a FENALPER y OACNUDH replicar la experiencia a todo el país y señalar la necesidad de desplegar esfuerzos más intensos de los distintos niveles del Estado, para promover la participación ciudadana con un enfoque de derechos humanos, territorial, diferencial y de justicia transicional como una de las estrategias fundamentales para el fortalecimiento de la institucionalidad, del Estado de derecho, y en particular de las Personerías Municipales.

Otros aspectos metodológicos

Previamente a las visitas de campo, se indagaron aspectos relevantes de cada uno de los municipios. En primer lugar los Planes de Desarrollo presentados por los alcaldes para sus periodos de gobierno 2012-2015, en los cuales se determina su situación y sus índices NBI y de violencia. Luego se consultaron diversos sitios Web institucionales y de organizaciones no gubernamentales para establecer sus contextos de conflicto y sus principales problemáticas, de convivencia, ambientales, de explotación de recursos y de protección de derechos humanos. En tercer lugar, se prepararon entrevistas semi estructuradas para realizarlas al alcalde y su delegado, al personero municipal, a los comandantes de policía, al concejo municipal y a las organizaciones de la sociedad civil.

Las visitas fueron acompañadas por los oficiales de terreno de las oficinas regionales de OACNUDH-Colombia, con quienes se sostuvo una conversación previa al encuentro con los entrevistados. De las entrevistas practicadas surgieron diversidad de temas que se sistematizaron en unas notas de campo y en reuniones de trabajo con el equipo responsable del proyecto, fueron analizados con el fin de priorizar aquellos que fueron considerados estratégicos desde el punto de vista del proceso preventivo inherente a la función que como Ministerio Público cumple la Personería Municipal. Uno de los criterios determinantes, estaba ligado a la posibilidad que FENALPER tenía de replicar los instrumentos de trabajo y los planes de acción a otras Personerías Municipales del país.

La sostenibilidad a este proceso de fortalecimiento, parte de contar en un futuro próximo con un instrumento de recolección de información cuantitativa, en torno a los temas priorizados, para aplicar en todas la Personerías del país, que servirá para la elaboración de un diagnóstico situacional que permita a FENALPER brindar a las autoridades locales, departamentales y nacionales recomendaciones de política pública y elementos para la toma de decisiones.

Cómo se garantizará la sostenibilidad tras la finalización del proyecto

Las conclusiones y recomendaciones resultado del proceso se llevarán a cabo bajo el liderazgo de FENALPER. Por lo tanto, el fortalecimiento de las Personerías y su asociación, se traza en un plan de acción nacional y territorial, basado en:

- a) El papel importante que desempeña FENALPER con respecto a la defensa de los intereses de las Personerías Municipales se fortalecerá en la medida en que las conclusiones y recomendaciones de este proyecto se apliquen y evalúen.
- b) FENALPER también tendrá su capacidad técnica y conceptual fortalecida a través de la provisión de herramientas concretas de análisis de las principales políticas públicas definidas en las temáticas priorizadas.
- c) Los Personeros(as) de los municipios más vulnerables de Colombia aumentarán sus conocimientos en materia de derechos humanos (en particular sobre cuestiones priorizadas por la OACNUDH en Colombia: víctimas y restitución de tierras, defensores de los derechos humanos, la violencia sexual, y DESC - incluyendo la consulta previa, así como las empresas y los derechos humanos).
- d) El proyecto también fortalecerá a la Procuraduría General de la Nación, ya que contribuirá a mejorar y maximizar los esfuerzos en curso de esta institución para establecer un sistema de información sobre derechos humanos y procesos disciplinarios.
- e) En relación con los posibles aspectos negativos que surgen de las amenazas de los grupos armados ilegales a los Defensores Municipales, especialmente a los que apoyan las actividades de restitución de tierras, la Oficina promoverá la acción conjunta de los organismos del Estado para responder a las situaciones de riesgo de una forma sistemática.
- f) Un impacto positivo también puede registrarse indirectamente en los derechos de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones de víctimas y reclamantes de tierras que incrementarán el uso de acciones judiciales y recursos de protección de derechos humanos para reclamar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en particular sobre derechos económicos, sociales y culturales los derechos definidos en políticas públicas recientes.

Contexto actual de las Personerías Municipales

Las Personerías Municipales son una vieja institución consubstancial al derecho municipal colombiano.²

Colombia está avanzando hacia la reconciliación, en un contexto de aplicación de la justicia transicional, definida como el conjunto de medidas que un Estado puede y debe implementar para superar violaciones masivas contra los derechos humanos que se cometieron con ocasión del conflicto armado; vale decir, en tal sentido, el reconocimiento y reparación integral de las víctimas, la desmovilización y reintegración de los actores asociados al conflicto armado, la implementación de medidas de garantías de no repetición y la aplicación de políticas de reconciliación y de fortalecimiento de la democracia.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un conjunto de medidas individuales y colectivas, materiales y morales que buscan dignificar y superar la condición vulnerable en que se encuentran muchas víctimas, con un enfoque de transformación de las condiciones discriminatorias en que se encontraban en el momento de la victimización.

La atención está soportada en un Registro Único de Declaración, RUD, donde el Estado, mediante una entrevista a la víctima aplicada por el Ministerio Público (Personerías, Defensorías y Procuradurías), recoge la información de las condiciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos relacionados con el conflicto armado, la identificación del núcleo familiar (con enfoque diferencial), la detección de vulnerabilidades que deben calificarse de atención prioritaria, especialmente en materia psicosocial para la rehabilitación de la víctima afectada, y la identificación de los bienes de las víctimas.

Según la Unidad de Víctimas, las Personerías a marzo de 2013, han soportado el 79.9% de las notificaciones de sus actos administrativos, es decir, 41.961 notificaciones, frente a 5.369 producidas por la Defensoría y 5.186 por la Procuraduría a diciembre de 2012. (Entrevista con Unidad de Víctimas, Subdirección de Registro, Bogotá 12 de marzo de 2013).

Lo anterior demuestra que es en su mayoría en las Personerías Municipales donde se descarga el peso de la atención integral a las víctimas.

² Ver: “Historia de las Personerías Municipales en Colombia”; Alfredo Manrique Reyes; Procuraduría General de la Nación-IEMP; Bogotá. 2010.

En Colombia existen 1.102 municipios de los cuales más de 950 se encuentran en la Categoría 6, es decir, con población inferior a los 10.000 habitantes y un precario presupuesto municipal.

Plan Estratégico para las Personerías

En estos municipios, más del 80% del país, la planta de personal de las Personerías Municipales está compuesta por el personero y su secretaria. El presupuesto anual oscila entre 80 y 90 millones. Este presupuesto alcanza para pagar el salario del personero y la secretaria, y para algunos gastos administrativos cuyo balance final arroja que en muchas ocasiones los funcionarios de control tienen que sacar de su bolsillo para completar lo que hace falta para el cumplimiento de la función pública.

La nueva función pública asignada a las Personerías Municipales por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se hizo sin contar con los recursos previos. Esta responsabilidad supone gestionar varios procesos: atención con enfoque psicosocial, diferencial y de género en la toma de declaración y en el posterior acompañamiento a la víctima que debe brindar; orientación sobre el estado y avance del proceso; notificación de actos administrativos; asistencia legal en la presentación de recursos para el ejercicio de la defensa de la víctima; divulgación de los derechos de las víctimas; promoción de la organización representativa de los intereses de las víctimas para su efectiva participación; apoyo y gestión de la Mesa de Participación; gestión de inscripción de organizaciones; asistencia y seguimiento al Comité Local de Justicia Transicional; monitoreo y control del cumplimiento de la Ley, entre otras actuaciones administrativas que demandan dichos mandatos, sin contar con las actuaciones que de ordinario deben cumplir en las demás competencias.

Los resultados del diagnóstico elaborado por la Federación Nacional de Personeros, FENALPER y el PNUD en agosto de 2013 sobre la situación de las Personerías Municipales para dar cumplimiento a los postulados de la justicia transicional son desalentadores.

Indican la ausencia de recursos técnicos, tecnológicos, administrativos y de personal para soportar el trabajo de atención a víctimas, que paso a ocupar un 80% de la gestión de la Personería Municipal. Desde el punto de vista misional, la principal falencia que se advierte es la ausencia de una atención con enfoques diferencial, de género y psicosocial capaz de detectar en las víctimas, entre otros, los riesgos de enfermedad mental que producen las experiencias violentas, sumado al riesgo para su dignidad de no ser tratadas mediante protocolos específicos por cada tipo de victimización y que concreten una reparación integral adecuada a sus necesidades.

Este aspecto es quizá el más preocupante, si se considera que el mandato de brindar rehabilitación como componente de la reparación integral, supone la detección temprana de las vulnerabilidades físicas y psicosociales de las víctimas para darle un curso de atención oportuno y adecuado. La Ley de Víctimas ordena al ente responsable de la atención, contar con personal especializado, una exigencia lejana de la realidad de las Personerías Municipales que han atendido hasta ahora el 73% de las víctimas.

Plan Estratégico para las Personerías

Es necesario emprender un fortalecimiento de las Personerías motivado en conseguir dos propósitos fundamentales: 1) cualificar la atención a las víctimas; y, 2) contribuir con el fortalecimiento del Estado local garante de los derechos, en un contexto donde se implementan garantías de no repetición, y mecanismos de reparación colectiva que reconstruya la institucionalidad local.

El fortalecimiento, supone ampliar el presupuesto de inversión y funcionamiento para modernizar y mejorar la gestión y responder con las funciones asignadas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que incrementaron la demanda de sus servicios sin que su planta o presupuesto se hayan redimensionado. Igualmente asignar recursos para emprender un proceso de modernización tecnológica, porque fortalecer el Estado local comienza por sus órganos de control y representantes de la sociedad, las Personerías Municipales.

Finalmente supone, una etapa de transición para el fortalecimiento progresivo y el acompañamiento técnico en el proceso de modernización, mediante el fortalecimiento de la organización de las Personerías Municipales, a través de FENALPER cuyos objetivos fundamentales son apoyar a las Personerías, construir criterios comunes de actuación, presentar ante las autoridades las reformas necesarias para su eficaz funcionamiento, servir de órgano de consulta y de divulgación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en el quehacer de las Personerías Municipales y representar a las Personerías ante las instancias nacionales. FENALPER, requiere un reconocimiento legal que le permita clarificar la fuente de sus recursos de financiamiento y contribuir así en la modernización y desarrollo de las principales instituciones en lo local para la defensa de los derechos ciudadanos, una función pública primordial en el proceso de reconstrucción local que promueve la justicia transicional.

El último informe de la ONU Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia, señala que “El Estado dispone de una sólida arquitectura de derechos humanos que, sin embargo, es más accesible en las zonas urbanas que en las rurales. Por ejemplo, hay 1.102 municipios en Colombia, y cada uno de ellos cuenta con un Personero o Personera (delegados o delegadas municipales de la Procuraduría General de la Nación) a nivel local. En Medellín, la Personería funciona las 24 horas del día, los siete días de la semana, con una plantilla de aproximadamente 60 personas. Por el contrario, el 80% de los personeros y personeras que a menudo deben hacer frente a las situaciones de derechos humanos más complejas, trabajan en sus municipios con recursos mínimos, por lo general con recursos materiales y humanos totalmente insuficientes. El OACNUDH-Colombia aboga por un cambio legislativo para que la asignación de

recursos a los personeros y personeras municipales se realice en función de los problemas de derechos humanos que afrontan en realidad, y no de los ingresos municipales.” (Subrayado fuera de texto).³

Municipios que fueron priorizados

Los municipios que fueron priorizados para emprender esta estrategia fueron:

- Suárez (Cauca)
- Cali (Valle del Cauca)
- Puerto Guzmán (Putumayo)
- Vistahermosa (Meta)
- Ovejas (Sucre)
- El Bagre (Antioquia)
- Tibú (Norte de Santander)
- Sabana de Torres (Santander)
- Ricaurte (Nariño)
- Ríosucio (Chocó)

En el diseño del Plan Estratégico se pudo determinar que existen herramientas en el ordenamiento jurídico que es necesario impulsar en forma común en todas las Personerías Municipales. Por citar sólo algunos, la creación de los Comités de Derechos Humanos en los municipios del país, como espacios de articulación y coordinación interinstitucional impulsados por las Personerías Municipales. La materialización de los principios que orientan los enfoques diferencial, de género y psicosocial para la atención de las víctimas del conflicto armado que las Personerías Municipales deben aplicar en sus procesos de atención, seguimiento y monitoreo a las políticas públicas locales. El Protocolo de intervención preventiva definido recientemente para el Ministerio Público por la Procuraduría General de la Nación. La aplicación por todas las Personerías de la reciente guía diseñada por la Procuraduría para el impulso a las veedurías ciudadanas para coadyuvar y fortalecer la participación ciudadana y la función de control que cumplen como agentes del Ministerio Público.

³ Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013. En Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Presentado al Consejo de Derechos Humanos. 25º periodo de sesiones. Asamblea General, 24 de enero de 2014. A/HRC/25/19/Add.3*. Página 6.

ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES

Como elemento esencial del presente documento, OACNUDH propone una estrategia nacional de fortalecimiento a las Personerías Municipales que contemple dos ámbitos de acción esencialmente: uno el nacional, en donde el actor principal será la Federación Nacional de Personeros FENALPER y otro, el municipal propiamente dicho, en donde los actores principales son las Personerías Municipales.

La presente estrategia está concebida con el ánimo de fortalecer el rol de las Personerías en los espacios de coordinación interinstitucional existentes en los diferentes ámbitos de acción y muy especialmente, a fortalecer el rol de las Personerías en su interacción con la ciudadanía en el marco de la promoción y protección de los DDHH.

Enfoques de Implementación

Para la implementación de ésta estrategia, se plantea hacer uso del enfoque de aproximación basado en los Derechos Humanos (Human Rights Based Approach), y por esta vía implementar el enfoque de género, el enfoque diferencial y el enfoque de resolución de conflictos, todos ellos muy vigentes en la actualidad cuando de implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos de DDHH se trata.

Sin el ánimo de extenderse o profundizar en el concepto del Enfoque Basado en Derechos Humanos - EBDH, pues ese no es el objeto esencial de este documento, la estrategia propuesta contempla la definición de acciones puntuales que permitan llevar a la práctica, desde el desarrollo de las funciones constitucionales y legales de las Personerías, ese EBDH, de manera tal que desde la praxis institucional sea posible avanzar en el camino de la materialización de los DDHH y por ende del goce efectivo de los derechos fundamentales de los colombianos y colombianas.

Ámbito Nacional

En consecuencia, esta estrategia propone una serie de escenarios de acción, definidos como estratégicos para la gestión de FENALPER, y que contribuyen directamente al fortalecimiento de las Personerías Municipales e impactan el objetivo general referido al goce efectivo de los DDHH.

En ese sentido los escenarios estratégicos de acción son:

Proceso de Negociación con las FARC / Construcción de Paz

Dada la coyuntura política actual que vive el país, y teniendo en cuenta las implicaciones en el territorio de un posible proceso post acuerdo de paz; resulta relevante garantizar la adecuación y preparación de las Personerías en Colombia para afrontar los retos que implica la construcción de una paz sostenible y duradera. En ese sentido, acompañar los procesos de atención y participación de víctimas, los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción- DDR, los ejercicios de construcción de la verdad y la memoria histórica etc., y por esa vía velar por la observancia y el respeto de los DDHH de los colombianos requiere de serias y profundas adecuaciones institucionales a las Personerías en cada uno de los municipios de Colombia y demanda de la Federación Nacional de Personerías, -FENALPER-, una gestión eficiente dirigida a la consecución de estos objetivos.

Implementación de la Ley 1448 de 2011 de Atención y Reparación Integral a Víctimas

Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto interno armado y se dictan otras disposiciones, entre las cuales está regulado el tema de la restitución de tierras, así como una serie de decretos reglamentarios que la desarrollan en términos operativos y desde luego con un enfoque diferencial.⁴ Esta normatividad reciente, contempla un conjunto de funciones en cabeza de las Personerías atadas al funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y a las Mesas de Participación de Víctimas, razón por la cual, resulta estratégico dinamizar y fortalecer el rol que cumplen la Personerías en cada municipio, pero a su vez fortalecer la gestión de FENALPER en términos de incidencia en política

⁴ Entre estas normas se encuentran los Decretos 4800 de 2011, reglamentario de la Ley, el Decreto 4829 de 2011, mediante el cual se reglamenta la restitución de tierras, el Decreto 0790 de 2012, que reglamenta las funciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, el Decreto Ley 4633 de 2011, por medio del cual se dictan las medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de los derechos territoriales a los pueblos indígenas, Decreto Ley 4635 de 2011, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, y reparación integral a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y el Decreto 4634 de 2011 a través del cual se dictan las medidas de atención y reparación integral para el pueblo gitano o rom.

pública, de manera tal que se puedan lograr avances significativos en la implementación de la ley de atención y reparación integral a las víctimas.

Reforma Legal al Ministerio Público y Estatuto de la Personería

Esta es una iniciativa que ya venía en desarrollo por parte de la Federación Nacional de Personerías FENALPER; sin embargo, debido a múltiples causas, el proyecto de ley que buscaba la reforma al Ministerio Público y en especial a la institución de la Personería no curso su trámite en el Congreso, razón por la cual, continúa siendo vigente la necesidad de esta reforma legal y desde luego del liderazgo que la Federación debe cumplir en este esfuerzo, está en el orden de lo estratégico, para poder lograr de manera efectiva y sostenible un fortalecimiento a la institución de la Personería, como ente integrante del Ministerio Público en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho en Colombia.

Inserción en los Planes Nacional y Locales de Desarrollo

No obstante, las reformas legislativas necesarias para el fortalecimiento de las Personerías en todo el país, existe un escenario adicional, en donde FENALPER, puede contribuir con sus buenos oficios e incidencia en términos políticos, para lograr la apropiación de recursos que robustezcan la labor de las Personerías en cada municipio. Este escenario es precisamente el de la construcción de los Planes Nacional y Territoriales de Desarrollo.

Articulación al Sistema Nacional de DDHH (Política Pública de DDHH)

El Decreto 4100 de 2011, creó el Sistema Nacional de DDHH, como la instancia de coordinación interinstitucional por excelencia en materia de DDHH en Colombia. Esta instancia es presidida por la Vicepresidencia de la República. En ella tienen asiento todos los ministerios y demás instituciones con competencias en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y su Secretaría Técnica la desarrolla el Programa Presidencial de DDHH.⁵ Este sistema, contempla un mecanismo de articulación Nación - Territorio, a través del cual, las instituciones competentes deben articularse para garantizar el goce efectivo de los DDHH, y es precisamente en ese escenario, en donde las Personerías cumplen un rol fundamental, que hasta el momento, no ha sido del todo promovido, dadas las dificultades atadas al excesivo centralismo, a la poca voluntad política de los alcaldes locales, a la desarticulación institucional, a las dinámicas propias del conflicto, etc.

⁵ Tomado del Decreto 4100 de 2011, artículos 10 y ss.

Plan Estratégico para las Personerías

En consecuencia, incidir en la gestión del Sistema Nacional de DDHH desde el nivel Nacional, y lograr el involucramiento de las Personerías en las instancias territoriales de DDHH a nivel municipal, resultan ser acciones estratégicas que permitirían alinear a las Personerías Municipales, en la implementación de la Política Pública Integral de DDHH, porque es por vía del Sistema Nacional de DDHH y de su arquitectura institucional, la ruta por donde será implementada esta política, que en términos del propio presidente Juan Manuel Santos, será la brújula para el Estado colombiano en los próximos 20 años, para garantizar el respeto de los DDHH.⁶

Marco de Resultados Propuesto

En desarrollo lógico de la estrategia, se propone un marco de resultados que dé cuenta de la labor desplegada en cada uno de los escenarios estratégicos de acción. Así las cosas, se proponen 5 resultados, uno por cada escenario, de manera tal que desde la base del principio de realidad sea posible la consecución de los mismos por parte de la Federación Nacional de Personeros, quién es en últimas la beneficiaria directa de esta propuesta estratégica en el ámbito nacional.

- **Resultado No. 1:** Las Personerías se encuentran en capacidad de brindar atención cualificada a los colombiano/as beneficiarios del proceso de construcción de Paz.

Para lograr instalar en las Personerías de todo el país esta capacidad, es necesario que la Federación despliegue una serie de acciones dirigidas a preparar a las comunidades, particularmente aquellas que han sido más afectadas por el conflicto armado, y en donde sea previsible un posible acuerdo de paz con las guerrilla de las FARC. Estas acciones irían encaminadas hacia la sensibilización y la capacitación de la población en temas de DDHH, Justicia Transicional, Procesos de Reconciliación y Construcción de Paz.

Si las comunidades deben estar sensibilizadas y conscientes de sus derechos, los personeros en todo el territorio nacional, deben estar tanto o más capacitados que las comunidades. Razón por la cual, la tarea de la consecución de los recursos humanos y financieros para esta labor debe estar en cabeza de FENALPER y del apoyo que su gestión logre conseguir, tanto con las otras entidades del Ministerio Público, como del Gobierno Nacional y la Cooperación Internacional.

- **Resultado No.2:** Las Personerías cuentan con el personal y los medios idóneos para atender adecuadamente a las víctimas de manera integral y diferenciada.

⁶ Tomado del discurso del presidente Juan Manuel Santos el día 27 de marzo de 2014, durante la inauguración del Instituto para la Educación en DDHH de la Organización Iberoamericana de Estados – OEI.

Una de las principales dificultades que se han evidenciado en los diferentes diagnósticos realizados a las Personerías, radica en la falta de capacidad que tienen estas instituciones para cumplir con la multiplicidad de funciones legales que se les han adjudicado. Particularmente aquellas derivadas de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y aquellas que la propia dinámica del conflicto y la realidad social de los municipios demandan.

En este orden de ideas, este resultado demandaría de FENALPER varias líneas de acción necesarias para su consecución. De una parte, es indispensable buscar los recursos necesarios para el fortalecimiento de las Personerías, los cuales pueden obedecer a distintos tipos de fuentes bien originadas en el propio Estado colombiano y del Gobierno Nacional o bien originados en la pluralidad de fuentes de la cooperación internacional.⁷ Otra forma de apropiación de recursos, está atada a la reforma normativa pendiente de trámite en el Congreso de la República, que precisamente busca la forma de financiación y sostenibilidad de las Personerías entre otros objetivos.

De otra parte, se requiere el fortalecimiento y la cualificación de la atención que las Personerías brindan a las víctimas, así como dinamizar y promocionar el liderazgo de los espacios de articulación interinstitucional, como los Comités Municipales de Justicia Transicional y las Mesas de Participación de Víctimas, en donde las Personerías juegan un papel fundamental. Dentro de los temas especialmente relevantes para el fortalecimiento y la cualificación de la atención a víctimas están: violencia sexual, restitución de tierras y aplicación del enfoque diferencial (atención diferenciada y conocimiento de sus derechos especialmente consagrados para la población indígena, rom, afrocolombiana, palenquera y raizal, mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, adultos mayores y personas en situación de discapacidad).

- **Resultado No. 3:** El Estado Colombiano adopta la reforma al Ministerio Público y el Estatuto de la Personería por vía de una Ley de la República.

En septiembre 18 del año 2013, fue radicado el proyecto de Ley No. 97 en el Congreso de la República *“Por medio del cual se dicta el Estatuto de las Personerías Municipales, se reforma la Estructura funcional de la Procuraduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”*. Por diferentes causas, este proyecto de ley no surtió su proceso en el Congreso para ser adoptado como ley de la República, razón por la cual, los cambios planteados en este proyecto, en particular aquellos referentes a la forma de elección de los personeros, la magistratura de opinión, la relación con los

⁷ Esta línea de acción requiere de la elaboración de una estrategia de fundraising, que permita la consecución de recursos que sostengan algunas acciones de manera temporal, mientras los procesos de lobby político permiten asegurar los recursos de manera sostenible a largo plazo para las Personerías.

demás antes del Ministerio Público, la autonomía administrativa y presupuestal de las Personerías, la definición clara de sus funciones, así como la reglamentación de FENALPER, quedaron sin ser discutidos por el legislativo y por tanto adoptados en el país.

No obstante lo anterior, la circunstancias y las debilidades de la institución de la Personería continúan aún vigentes, razón por la cual, lograr que el Estado Colombiano adopte esta propuesta legislativa, se convierte en un resultado estratégico para FENALPER y en consecuencia deben retomarse las acciones tendientes a la presentación nuevamente del proyecto en la actual legislatura, a la consecución de los apoyos de tipo político dentro y fuera del Congreso, de manera tal que sea posible la discusión del proyecto de ley y por esa vía la adopción legal del estatuto propuesto.

- **Resultado No. 4:** El Estado Colombiano apropia los recursos para el fortalecimiento de las Personerías a través de los Planes de Desarrollo a nivel nacional y local.

No obstante que se propone el despliegue de acciones ante el Legislativo para garantizar la adopción del Estatuto de las Personerías y su autonomía administrativa y presupuestal, existe otra vía mediante la cual la Federación, podría realizar sus buenos oficios, e incidir en la construcción de los Planes de Desarrollo tanto a nivel nacional como local, para lograr la destinación de recursos hacia el fortalecimiento de las Personerías.

Este reto requiere una labor de incidencia política y técnica en tres escenarios posibles a saber: i) Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 con el Departamento Nacional de Planeación, y ii) Construcción de convenios institucionales de apoyo con las otras dos entidades del Ministerio Público, esto es la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; de manera que se puedan materializar apoyos en concreto de parte de estas dos instituciones en cuanto al desarrollo de las funciones de las Personerías, y iii) Incidencia con los partidos políticos y con los candidatos a las alcaldías, de manera tal que sea posible posicionar la necesidad del fortalecimiento a las Personerías y por esta vía lograr incidencia en la construcción de los planes de desarrollo a nivel municipal.

Lograr posicionar la necesidad del fortalecimiento de las Personerías en la agenda política del país, tiene como consecuencia inmediata el desarrollo de acciones puntuales en materia de fortalecimiento democrático, consolidación de los procesos de veeduría ciudadana y lucha contra la corrupción. Estos elementos, fundamentales para la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho, le brindan a la Federación Nacional de Personerías la posibilidad de abrir espacios de debate

público y profundamente político, logrando además posicionar a la Federación misma como un actor político y fundamental para el desarrollo de la democracia en Colombia.

- **Resultado No. 5:** Las Personerías participan activamente en el mecanismo de coordinación Nación / Territorio contemplado en el Decreto 4100/2011 SNDH.

Por último, no por ello menos importante, este resultado apunta a lograr la articulación de las Personerías con las instancias territoriales de DDHH, de las que trata el Decreto 4100 de 2011, referente al Sistema Nacional de Derechos Humanos, tal como se anotaba anteriormente en relación con la implementación de la política pública integral de DDHH.

En ese sentido, dos son los grandes retos que tiene el Estado: de una parte, resulta necesario superar el excesivo centralismo y de otra, se requiere mejorar los niveles de desarticulación institucional existentes a nivel nacional y entre la Nación y el Territorio⁸. Estos dos, podría decirse, hacen parte de los grandes objetivos del Sistema Nacional de Derechos Humanos, razón por la cual contempla para su desarrollo el mecanismo de coordinación Nación - Territorio, el cual busca la consolidación de las instancias territoriales de DDHH y su articulación a los subsistemas temáticos a través de los cuales funciona el Sistema. Sin embargo, hasta el momento y luego de más de tres años de existencia del SNDH, la brecha entre el nivel nacional y el territorial sigue siendo muy amplia, de manera tal que el mecanismo concebido en el Decreto 4100 de 2011, aún no logra consolidarse como un instrumento de articulación interinstitucional y de respuesta del Estado en materia de DDHH y DIH.

Parte de esas debilidades, tienen que ver con la ausencia de algunos actores clave para dar respuesta a las múltiples problemáticas en torno a la protección de los DDHH, dentro de los cuales está la Federación Nacional de Personeros a nivel Nacional, en donde su presencia tanto en la Comisión Intersectorial como en los subsistemas podría ser de mucha utilidad, y desde luego las Personerías a nivel municipal, en desarrollo de las instancias territoriales.

Para lograr esa participación eficiente de las Personerías en el SNDH, se requiere por parte de FENALPER, una articulación a la totalidad de las Personerías del país, articulación que puede realizarse a través de la construcción de un plan de acción unificado, que permita el desarrollo de algunas actividades estratégicas de manera coordinada por todas las Personerías Municipales y que permita desde luego, la medición de esa gestión en los temas que la Federación decida priorizar.

⁸ El mecanismo de coordinación Nación - Territorio así como las instancias territoriales, se encuentran reguladas en los artículos 18 y 19 del Decreto 4100 de 2011.

Mapa de Riesgos

Ahora bien, como toda estrategia, ésta cuenta con un mapa de riesgos que son previsibles en el marco de un contexto social, institucional y político cambiante como el colombiano. Más en un año como el 2014, caracterizado por la coyuntura electoral, por el proceso de negociación con la guerrilla de las FARC - EP en curso, con un Congreso de la República recién electo y con un conflicto interno armado que no cesa. Estos elementos de contexto permiten suponer que una estrategia de fortalecimiento a las Personerías y a su Federación Nacional no será ajena a las contingencias que puedan surgir de la dinámica política del país.

Es indispensable buscar los recursos necesarios para el fortalecimiento de las Personerías, los cuales pueden obedecer a distintos tipos de fuentes bien originadas en el propio Estado colombiano y del Gobierno Nacional o bien originados en la pluralidad de fuentes de la cooperación internacional.

En ese sentido, vale la pena resaltar tres riesgos, que desde una perspectiva lógica pueden configurar los escenarios más adversos, que dificultarían la implementación de la estrategia de fortalecimiento propuesta, estos riesgos son:

- a. El Congreso de la República no promulga la Ley de Reforma al Ministerio Público y el Estatuto de la Personería.

Si en el debate que se surta al interior del Congreso no es posible la promulgación de la ley que reforma al Ministerio Público y expide el Estatuto de la Personería, se configuraría un escenario adverso para la Federación Nacional de Personerías y para las Personerías en general, porque se mantendría el régimen legal vigente y las debilidades en múltiples ocasiones observadas por diferentes instituciones que padecen las Personerías.

- b. Los Gobiernos Nacional y Local deciden no apropiarse los recursos para el fortalecimiento de las Personerías.

Otro riesgo previsible está dado por la imposibilidad de alcanzar altos niveles de incidencia tanto con el gobierno nacional como con los gobiernos locales en estos próximos dos años. Y esta imposibilidad podría generarse dado el carácter fiscalizador y de control administrativo que ejerce la institución del personero a los gobiernos locales, circunstancia que quizás no sea atractiva para que los representantes del poder ejecutivo decidan fortalecer a una de las instituciones, que como parte

integrante del Ministerio Público, ejerzan un control administrativo y de monitoreo de derechos humanos y lideren procesos de veeduría sobre la gestión ejercida por los gobiernos a nivel local.

c. Las FARC y el Gobierno rompen las negociaciones en La Habana y razón por la cual se agudiza el conflicto y aumentan los niveles de violencia y por ende el número de víctimas.

Aunque el proceso actual de negociación entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las FARC - EP se adelanta sin realizar un cese de hostilidades, resulta previsible, que en caso de una ruptura de este proceso de diálogo y negociación, las hostilidades entre ambos actores armados se agudice y que por tanto el número de víctimas, en especial las de la población civil, se incremente, dando como resultado un aumento en la demanda de los servicios y funciones públicas que presta el Estado a las víctimas, pero especialmente las Personerías a nivel municipal. Esta circunstancia resultaría particularmente peligrosa, porque las Personerías aún no cuentan con la capacidad suficiente para responder a la totalidad de sus funciones y en un contexto tan adverso como el que se prevé, redundaría en una negación de derechos para todos aquellos colombianos y colombianas que puedan verse afectados por el conflicto.

ANÁLISIS DE CASOS PARA UN PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE FORTALECIMIENTO DE LAS PERSONERÍAS MUNICIPALES

La construcción de este Plan Estratégico como se dijo, se realizó mediante el trabajo de campo en diez municipios del país que reunían las características definidas en los criterios de priorización señalados. Es interesante constatar cómo sus resultados son susceptibles de ser replicados en Personerías Municipales y Municipios del país de similares características. Aquí se presentan por razones de brevedad sólo cinco de los diez Planes Estratégicos propuestos.

Como se dijo, las diversas problemáticas detectadas arrojaron el estudio de más de trece políticas públicas de reciente diseño en el ámbito nacional. La promoción de estas políticas en el ámbito territorial, inserta a las Personerías Municipales en una de las estrategias fijadas por el Estado de robustecer las relaciones Nación - Territorio para el impulso de las políticas públicas en lo local.

A continuación se presentan los cinco Planes Estratégicos diseñados para los municipios priorizados conforme sus principales problemáticas. En ellos el lector podrá observar cómo ellos tienen la virtud de poderse replicar en el resto de las Personerías Municipales del país.

Suárez - Cauca

Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Suárez

Una primera consideración para elaborar una propuesta para esta Personería parte de reconocer:

1. Que existe una deuda histórica con la población afro e indígena de este municipio.
2. Que es necesario señalar las fuentes de recursos para generar políticas públicas incluyentes para dicha población.¹⁰
3. Que el enfoque diferencial debe estar presente tanto en la planeación como ejecución de dichas políticas.
4. Que el fortalecimiento del tejido social debe partir de reconocer la historia social de este municipio para pensar en una propuesta que teniendo en cuenta la diversidad cultural construya nuevas relaciones bajo el principio de la convivencia democrática, la inclusión social, la reparación histórica y del fortalecimiento institucional.
5. Que es necesario mirar hacia el futuro desde una política integral de juventud, como sector poblacional estratégico en el camino de la búsqueda de nuevos horizontes para la convivencia, para la construcción de nuevos liderazgos todo ello con enfoque diferencial.

¹⁰ Los temas que el funcionario municipal entrevistado cree que deben priorizarse son: en el conflicto armado, el desplazamiento; en la vida civil, la reactivación de la productividad (que pasa por el desminado de muchas zonas), se pregunta: ¿cómo recuperar el campo si no hay recursos? Para el post conflicto no tenemos ningún plan, la pobreza extrema genera criminalidad y alta conflictividad. Un miembro de la sociedad civil dijo: Este contexto ha afectado la economía, a veces no hay dónde moverse. Hemos resistido, no nos hemos desplazado, si nos desplazáramos los 19.000 habitantes serían revictimizados, es necesario invertir en reactivar la economía. Otro participante señaló: Existe la necesidad de inversión social en el agro, en la vereda las víctimas somos todos. Se siembra ilícitos y nos quedamos sin comida, no hay comida, hay un poquitico de todo y si cualquier cantidad de coca. Nadie, ningún transportador quiere meterse a Suárez porque es zona roja. Otro líder agregó: Hay mucha drogadicción entre los muchachos, no hay muchas esperanzas de salir de este atolladero, se consume delante de todos sin vergüenza y se nos está saliendo de las manos eso.

Plan Estratégico para las Personerías

Es necesario hacer énfasis que en este municipio el conflicto afectó la participación de los actores y fracturó la cultura de la participación en los asuntos públicos¹¹ y que tampoco existe cultura de la rendición de cuentas por parte de la administración municipal.

La escasa participación de los Consejos Comunitarios¹² y la omisión de la consulta previa es un elemento que viola el derecho a la participación por parte de la Administración central, tal como lo expresaron las personas entrevistadas en este proceso.

En este orden de ideas, el Plan Estratégico avalado por OACNUD para el fortalecimiento de la Personería del Municipio de Suárez contempla la realización de actividades en cuatro escenarios de coordinación interinstitucional, que resultan fundamentales para cumplir los objetivos de la Personería de acuerdo con el contexto social, político e institucional que vive esa región.

Adicionalmente, este plan debe entenderse en articulación con la Estrategia Nacional planteada para la Federación Nacional de Personerías, FENALPER, de manera que por vía de los planes estratégicos aquí propuestos, se desarrolle el ámbito territorial de la Estrategia Nacional.

PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPIO DE SUÁREZ - CAUCA

Los escenarios de coordinación interinstitucional son:

1. Instancia Territorial de DDHH: De acuerdo con lo establecido en el Decreto 4100 de 2011, todos los municipios y departamentos tendrán una instancia territorial de DDHH, en donde las diferentes instituciones con competencias en materia de DDHH se articulan para generar una respuesta estatal más eficiente.

¹¹ El silencio por tantos años de conflicto ha fracturado totalmente la participación ciudadana, señalaron los concejales entrevistados. Creemos que es necesario regresar a lo más básico; a los fundamentos de la democracia, a los principios que se han extraviado por el conflicto, a la cultura de convivencia y de resolución pacífica de conflictos.

¹² “A nosotros no se nos consultó el Plan de Desarrollo, tampoco tiene enfoque diferencial, no nos vemos representados como comunidad étnica. Los órdenes nacionales se desobedecen por los alcaldes. Ahora se comienza a cumplir la tutela que ganamos en la Corte Constitucional pero preciso cuando se ha agudizado el conflicto”, dice uno de los entrevistados.

2. Comité de Justicia Transicional y Mesas de Participación de Víctimas: De acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, artículo 172 y ss., en lo referente a la coordinación y articulación Nación - Territorio, todos los municipios tendrán que articular la oferta institucional en materia de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y atender las propuestas que emanan de la participación de las Víctimas en las Mesas diseñadas para tal efecto. De la misma forma el parágrafo 3 del artículo 174, establece que *"los alcaldes, los concejos municipales, respectivamente garantizarán a las Personerías los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente ley"*.

3. Consejos Municipales de Planeación y Consejos de Juventud: La Constitución de Colombia en su artículo 340 y especialmente las Leyes 136 de 1994 y 388 de 1997 otorgan un papel protagónico a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), como representantes de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales. De ahí que el marco normativo vigente establece responsabilidades a los CTP tanto en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, como en las etapas de seguimiento y evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad contempladas en los Planes de Desarrollo. Por estas razones, y dado el papel fundamental que cumple la Personería en su relación con las Organizaciones de Sociedad Civil, OSC, se plantean acciones a desarrollar en el marco de los CTP, con especial énfasis en la promoción de la participación de los jóvenes.

4. Mecanismos de gestión y trámite de denuncias por graves violaciones a los DDHH. (Homicidios, desplazamientos forzados, confinamiento, masacres, desapariciones, etc.): Dadas las dificultades de orden público y las debilidades estructurales del Estado en el municipio de Suárez, se propone la construcción de un mecanismo, que potencie la labor de atención y trámite de los casos de víctimas que llegan a la Personería Municipal. De esta manera, se fortalece la gestión de la Personería con el apoyo que tanto OACNUDH como FENALPER puedan realizar en la gestión de los casos individualmente considerados y el apoyo de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Marco de Resultados

- **Resultado No. 1:** La instancia territorial de DDHH es creada y cuenta con una agenda de trabajo concertada.

En el marco de este resultado se plantea que por vía de gestión de ACNUDH y de FENALPER, se articule el municipio de Suárez al Sistema Nacional de DDHH, de manera tal que sea posible la creación de la

Plan Estratégico para las Personerías

instancia territorial y por vía del liderazgo de la Personería sea posible realizar acciones de incidencia tanto a nivel político como técnico, para lograr la construcción de una agenda de trabajo concertada con las Organizaciones de la Sociedad Civil existentes en el municipio.

- **Resultado No. 2:** Protocolo de Consulta Previa es implementado con los Consejos Comunitarios.

Dando cumplimiento al Derecho Fundamental al consentimiento previo libre e informado de las minorías étnicas, se plantea como resultado estratégico que a través del liderazgo de la Personería, y con el acompañamiento técnico de la OACNUDH, se adelante un seguimiento al cabal cumplimiento del protocolo de consulta previa con los Consejos Comunitarios de la población afrocolombiana habitante en la jurisdicción del Municipio.

- **Resultado No. 3:** Los planes de contingencia son implementados.

Dada la complejidad y la gravedad de la situación de DDHH en la región, a causa del conflicto armado; y dada la alta probabilidad de desplazamientos masivos a causa de las hostilidades entre los actores armados, se propone como resultado de trabajo de la Instancia Territorial de DDHH, la elaboración participativa de los Planes de Contingencia y su puesta en práctica, con el objetivo de reducir los impactos del conflicto, reducir la vulnerabilidad de la población civil, realizar la atención humanitaria que se requiera y prevenir los desplazamientos masivos generados por los combates en la zona.

- **Resultado No. 4:** Actividades de promoción y protección de DDHH en jóvenes (Formación de Consejos Juveniles) desarrolladas en coordinación con el SENA, los colegios, los Consejos Comunitarios, y la Alcaldía.

Otra de las iniciativas estratégicas de la Personería de Suárez, está dada por la realización de actividades de promoción y protección de DDHH en jóvenes, especialmente a través de la formación y capacitación de los Consejos Juveniles en apoyo y coordinación con el SENA, los colegios, los propios Consejos Comunitarios y las demás autoridades con competencia e interés en el tema. En desarrollo de este resultado estratégico resulta fundamental el liderazgo que ejerza la Personería en la constitución e impulso ante las autoridades de los Consejos de Juventud y de las veedurías ciudadanas que acompañen su seguimiento y control.

Plan Estratégico para las Personerías

- **Resultado No. 5:** Adelantar programas de prevención en el riesgo de minas anti persona e implementar el protocolo de atención a víctimas.

Dada la situación generada por el conflicto interno armado en el municipio de Suárez, especialmente en cuanto a la afectación generada por las minas anti persona. Se propone como resultado estratégico para la Personería, adelantar programas y/o acciones de prevención en el riesgo de minas e implementar el protocolo existente para la atención a víctimas. Dicho protocolo ha sido implementado especialmente por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - PAICMA y por las Fuerzas Militares.

No obstante lo anterior, y dado que muchos de los incidentes con minas anti persona o con municiones sin explotar (MUSE), se producen con población civil, resulta necesario contar con una Personería capacitada en este tema, en particular con manejo del protocolo de atención, porque del adecuado manejo de este protocolo se puede generar la pérdida o no, de la vida de las víctimas.

- **Resultado No. 6:** El Comité de Justicia Transicional - CJT cuenta con un plan de acción definido y en implementación que articula la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas y responde a las propuestas emanadas de las Mesas de Participación de Víctimas.

De acuerdo con lo establecido por la Ley 1448 de 2011, en su artículo 173, son los alcaldes o gobernadores, los llamados a desarrollar la Secretaría Técnica de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y a su vez, en el artículo 193, la ley consagra que serán las Defensorías Regionales a nivel departamental y las Personerías a nivel municipal, las encargadas de ejercer la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación de las Víctimas. Así mismo, el artículo 287 del Decreto 4800 de 2011 y la Resolución 0388 de mayo de 2013 emitida por la UNARIV, conocida como el protocolo de participación, confirma y reglamenta la labor de Secretaría Técnica de las Personerías en las Mesas de Participación.

No obstante lo anterior, y bajo el entendido que la responsabilidad de los Comités de Justicia Transicional - CJT recae en las gobernaciones y alcaldías, resulta pertinente plantear un resultado como el propuesto, porque la Personería, como el ente del Ministerio Público en la localidad, tiene asiento en estos Comités, a la luz de lo establecido por el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011. En consecuencia, puede la Personería liderar acciones tendientes a la construcción e implementación del Plan de Acción, y de no ser posible, tendría que dejar constancia de los requerimientos realizados para este fin.

Plan Estratégico para las Personerías

- **Resultado No. 7:** El municipio cuenta con un programa de atención humanitaria a víctimas, con recursos y responsables definidos.

En la misma lógica del resultado anterior, y en el marco de las acciones que se puedan determinar en los planes de acción de los CJT, la Personería puede liderar la construcción de un programa de atención humanitaria a las víctimas existentes en el municipio, de manera tal que sean adjudicados recursos y responsables en las instituciones participes del CJT. Con ello, el Ministerio Público, estaría coadyuvando, a la articulación entre las instituciones del Estado, en ejercicio de sus funciones preventivas y de promoción de los DDHH.

- **Resultado No. 8:** Estrategia de preparación para la fase de post acuerdo de paz, construida concertadamente entre las OSC y el Estado a nivel local.

En el entendido de que con la firma del acuerdo de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC - EP, no se acaban las conflictividades, ni las causas estructurales del conflicto interno social, político, económico y armado que vive Colombia. Se describe el escenario de este resultado en términos de "fase de post acuerdo" y no "fase de post conflicto".¹³ De esta manera, esta estrategia plantea, desde la instancia de coordinación interinstitucional del CJT, la construcción de un plan de acción dirigido a la preparación para la implementación de una fase post acuerdo de paz, que integre el trabajo realizado en las Mesas de Participación de Víctimas como el trabajo de las instituciones, fortaleciendo de esta manera al Estado a nivel local, reconstruyendo el tejido social roto a causa del conflicto y preparando el terreno, para un proceso de construcción de paz y reconciliación en una zona tan compleja como el municipio de Suárez.

- **Resultado No. 9:** Propuesta de Reparación Colectiva a comunidades especialmente vulneradas presentada a la UNARIV.

Una de las aristas fundamentales de trabajo en materia de reparación integral a víctimas, está dada por el abordaje a los sujetos colectivos de reparación. Para el caso del municipio de Suárez, el trabajo con las víctimas colectivas, especialmente con las comunidades negras, indígenas y campesinas debe ser una de las prioridades de la Personería. Por esta razón, se propone en el marco del CJT, la construcción de una propuesta de reparación colectiva, que contenga un plan de reparación por cada uno de los sujetos colectivos de reparación existentes en el municipio.

¹³ Tomado de Lederach Jhon Paul. Elementos para la resolución de conflictos. Cuadernos de No-violencia. No 1, México Ed. SERPAJ 1989.

- **Resultado No. 10:** Iniciativas organizativas por sectores son adelantadas con el acompañamiento de la Personería.

Otro de los escenarios estratégicos planteados en la presente estrategia de fortalecimiento a la Personería de Suárez, es el del Consejo Municipal de Planeación, pues allí se discuten y aprueban los planes territoriales de desarrollo y otros instrumentos de política pública necesarios para la gobernanza del municipio. En ese sentido, resulta estratégico para la Personería Municipal adelantar acciones que posibiliten los procesos organizativos de la sociedad civil - OSC, de manera tal que puedan articularse por sectores, (campesinos, organizaciones de población afrocolombiana, organizaciones de mujeres, de jóvenes etc.) y participar de manera cualificada en estos escenarios de discusión y construcción de políticas públicas.

- **Resultado No. 11:** Las OSC, incluidos los Consejos Comunitarios, participan en la construcción de los planes de desarrollo.

Este resultado es si se quiere la continuación del proceso descrito en el resultado anterior, porque el rol propuesto para la Personería, implica de un parte articular y posibilitar la construcción de unos mínimos comunes entre las OSC y de otra, realizar las labores de incidencia que permitan la apertura de los espacios de participación de esas OSC, en los procesos democráticos de discusión y construcción de los planes municipales de desarrollo. De esta manera, se estaría fortaleciendo el tejido social, los procesos de participación democrática, el Estado a nivel local y se iría abriendo un espacio muy importante, para efectos de articular la implementación de la Política Pública Integral de DDHH del nivel nacional, con el nivel municipal, en una zona tan compleja en el país.

- **Resultado No. 12:** Procesos de veeduría ciudadana y rendición de cuentas son adelantados en el municipio, con participación de las OSC, especialmente la construcción de veedurías ciudadanas en torno a la distribución de los recursos de las regalías.

La utilización de los recursos provenientes de las regalías para la financiación de planes y programas dirigidos a la reparación integral de las víctimas se logrará de una manera mucho más eficiente si a partir del liderazgo de la Personería Municipal, se organizaran veedurías ciudadanas, que pudieran desarrollar control social, y la incidencia requerida para lograr la destinación de los recursos de las regalías hacia la reparación integral de las víctimas, la educación, el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios entre otros aspectos.

Plan Estratégico para las Personerías

- **Resultado No. 13:** Las denuncias recibidas por la Personería cuentan con un mecanismo de gestión apoyado por FENALPER y ACNUDH para el trámite a nivel nacional.

En el marco del fortalecimiento de los mecanismos de gestión y trámite de denuncias por graves violaciones a los DDHH. (Homicidios, desplazamientos forzados, confinamiento, masacres, desapariciones, etc.), que recibe la Personería Municipal, la presente estrategia propone la construcción de un instrumento, que podría ser un protocolo de sistematización y gestión de las diferentes denuncias de las cuales tiene conocimiento por graves violaciones a los DDHH. Este protocolo debe ser coadyuvado por la gestión de FENAPER y la ACNUDH, para gestionar estos casos ante las autoridades a nivel especializado y a nivel nacional (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación), de manera que sea posible superar las barreras que generan impunidad en la región, debido entre otros factores, a la presión ejercida por los poderes ilegales de facto, que hacen presencia en el municipio.

- **Resultado No. 14:** La Personería Municipal cuenta con un mecanismo de seguimiento a las denuncias realizadas apoyado por FENALPER.

En complemento al instrumento descrito en el resultado No. 13, este resultado plantea la construcción de una herramienta complementaria, que le permita tanto a la Federación Nacional de Personerías, como a la propia Personería Municipal, realizar seguimiento de los casos que se estén tramitando por fuera de la instancia municipal. De esta manera será posible realizar un mejor acompañamiento desde el nivel nacional, y la Personería Municipal podrá dar mayor información a las víctimas y a los interesados en cada uno de los casos tramitados.

Recapitulando, la intención de resaltar la experiencia del proyecto en el municipio de Suárez es el de mostrar que en Colombia existen otros municipios que comparten estas mismas características:

- Ø Ser un municipio históricamente afectado por el conflicto armado;
- Ø Ser un municipio con presencia prevalente de grupos étnicos;
- Ø Ser un municipio afectado por la presencia de cultivos de uso ilícito;
- Ø Ser un municipio afectado por el reclutamiento forzado de menores;
- Ø Ser un municipio con potencial minero y beneficiario de recursos directos de regalías.

Por lo tanto, existe una razón por la cual, el trabajo que desarrolle el despliegue del Plan Estratégico en Suárez es susceptible de replicarse en otras zonas del país de similares características.

Tibú - Norte de Santander

Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Tibú

Son varios los factores que determinaron la escogencia de este municipio, para adelantar el proyecto en mención, entre otros se destacan los siguientes, que igualmente son compartidos por toda la región del Catatumbo:

1. Presencia de actores armados que durante varias décadas han desarrollado una sangrienta lucha territorial y de economías ilegales
2. Un número importante de víctimas del conflicto armado que han sufrido los embates de la violencia en todas sus formas, violencia sexual contra las mujeres como arma de guerra, el desplazamiento forzado y el despojo violento de sus tierras.
3. Una gobernanza amenazada y debilitada genera la necesidad de un fortalecimiento a la institucionalidad para evitar que se aumente la brecha entre el Estado y la sociedad civil y las prácticas políticas excluyentes.
4. Ausencia de una cultura de participación democrática, de la sociedad civil, en los espacios institucionales, que contrasta con grandes movilizaciones y acciones de hecho constituidas en una salida muchas veces violenta a sus demandas y en muchos casos reprimidas fuertemente por el Estado. Lo que ha incrementado un capital de desconfianza mutua.
5. Actos de inequidad y muestras de asimetrías, se convierten cada vez más, en características del municipio, debido a la debilidad en la presencia del Estado.
6. Mecanismos como la consulta previa debilitado ante actividades de de grandes compañías petroleras y de empresas agroindustriales.
7. Grandes aspiraciones del campesinado por reivindicaciones asociadas a la tierra.

8. Altos índices de necesidades básicas insatisfechas.
9. Población indígena que ve amenazada su existencia, su cultura y sus territorios.

Luego de analizar el contexto de la región del Catatumbo y muy especialmente dicho contexto del Municipio de Tibú, el Plan Estratégico para este municipio plantea el desarrollo de acciones en cinco escenarios de coordinación interinstitucional, los cuales son:

1. **Instancia Territorial de DDHH:** Al igual que en los demás municipios, el hecho de propiciar la creación de la instancia territorial de DDHH de acuerdo con lo establecido por el Decreto 4100 de 2011, resulta ser la forma de articular la Política Pública Integral de DDHH y por ende al SNDH con las acciones desplegadas por el Estado en esta región.

2. **Comité de Justicia Transicional - CJT:** De la misma manera y dando seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y a sus decretos reglamentarios, la labor que desde la Personería se pueda desplegar en este espacio de coordinación interinstitucional, resulta estratégico para avanzar en la promoción y protección de los derechos de las víctimas del conflicto, que especialmente en esta zona del país, resulta ser una de las principales problemáticas socialmente relevantes.

3. **Mesa de Participación de Víctimas:** Debido a la dinámica de las organizaciones de víctimas existentes en el municipio, sumado a la permanencia de las confrontaciones armadas en la región, y dada la respuesta del Estado frente a estas situaciones socialmente relevantes. El espacio de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas, espacio que surge gracias a la Ley 1448 de 2011, resulta ser estratégico para la acción de la Personería en Tibú, porque es la institución encargada de realizar la Secretaría Técnica y por ende, de alguna manera liderar la construcción de un Plan de Acción para las organizaciones de víctimas que permita reordenar su gestión y diálogo con el Estado, en el marco de los CJT.

4. **Mesa de Interlocución y Acuerdo MIA:** Otro espacio que cobró importancia desde el nivel estratégico en la región a partir de los procesos de protesta social en el Catatumbo ocurridos durante el año 2013, es el de la Mesa de Interlocución y Diálogo - MIA. Aunque este espacio es liderado por instituciones del orden nacional, con acompañamiento y garantes de otras instituciones internacionales y de la propia Vicepresidencia de la República, el papel que cumple el Ministerio Público y en especial la Personería, en el marco del cumplimiento de los acuerdos resulta ser a todas luces una labor muy importante.

5. Consejos Municipales de Planeación: No obstante la difícil situación de orden público que se vive en la región, Tibú como todos los municipios de la República cuenta con una arquitectura institucional que garantiza su funcionamiento. Dentro de esta arquitectura, los Consejos Municipales de Planeación, resultan ser uno de los espacios de construcción de políticas públicas y por ende de la definición de los Planes de Desarrollo. En esa medida, garantizar la actuación de la Personería en este espacio, en diálogo permanente con las OSC y con las demás instituciones del Estado, puede generar resultados en beneficio de la protección de los DDHH para la población del municipio.

PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN - TIBÚ NORTE DE SANTANDER

Marco de Resultados

- **Resultado No. 1:** Se tramitan de manera eficiente las solicitudes de protección hechas por las personas que defienden los DDHH.

Como primer resultado del escenario estratégico de la Instancia Territorial de DDHH, se plantea el trámite eficiente de las solicitudes de protección de los defensores y defensoras de DDHH. Aunque este resultado no es directamente o exclusivamente atribuible a la Personería, muchas de estas solicitudes empiezan con la radicación de las denuncias ante la Personería; por esta razón, de lo cualificado de su gestión puede desprenderse el resultado efectivo de la adjudicación de las medidas de protección tendientes a proteger los derechos fundamentales de las y los defensores de derechos humanos.

En ese sentido, OACNUDH le propone tanto a la Personería como a FENALPER, incrementar las acciones de incidencia a nivel territorial y nacional en las instancias de atención y adopción de medidas de protección.

- **Resultado No. 2:** Son incrementados los niveles de empleabilidad de las comunidades alrededor de los grandes proyectos minero energéticos en la región.

De acuerdo con lo descrito anteriormente, las problemáticas sociales alrededor de la explotación minero energética en la zona, ha generado múltiples vulneraciones a los DDHH. Entre ellas, una que resulta especialmente compleja y que ha generado una demanda social de solución, tiene que ver con los altos niveles de desempleo existentes en la región, pese a la presencia de grandes proyectos de explotación minera y de hidrocarburos. En consecuencia, desplegar una serie de acciones desde el

liderazgo de la Personería, tendientes a incrementar los niveles de empleabilidad de las comunidades en las empresas que desarrollan estos mega proyectos, implica un resultado estratégico de la instancia territorial de DDHH, que puede ser impulsado desde la Personería Municipal.

En consecuencia, se hace necesaria la interlocución con las oficinas de responsabilidad social de las empresas del sector para lograr cupos de empleabilidad de las comunidades (esta gestión puede ser acompañada por FENALPER y OACNUDH).

- **Resultado No. 3:** La instancia territorial de DDHH cuenta con un plan de acción definido y en implementación.

Debido a los niveles de desarrollo del SNDH (Decreto 4100 de 2011), y debido a lo reciente de la entrega de los lineamientos de Política Pública Integral de DDHH, municipios como Tibú aún no cuentan con una instancia territorial de DDHH dinámica, articulada y en pleno funcionamiento. Por esta razón, la presente estrategia plantea la elaboración de un Plan de Acción para la instancia, que sea liderado desde la Personería Municipal, pero cuyo contenido sea construido de manera participativa con las demás instituciones a nivel local y en diálogo permanente con las OSC de la región.

- **Resultado No. 4:** Es fortalecido el mecanismo de seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo en la región.

Una de las necesidades identificadas durante el ejercicio de diagnóstico, fue la dificultad en el manejo de la información que se desprende de la dinámica del conflicto armado, las actuaciones de los actores armados y las consecuentes vulneraciones de los DDHH. Por esta razón, y dada la presencia permanente de la Personería en la zona, se plantea la articulación del Ministerio Público en cuanto al fortalecimiento del mecanismo de seguimiento de Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo a través de la gestión de la información que realice la Personería.

De la eficiencia de este mecanismo, y de la pronta respuesta que el Estado pueda dar frente a las amenazas o vulneraciones de los DDHH, pueden incrementarse los niveles de protección de derechos de la población en esta zona. En consecuencia se hace necesario mejorar los niveles de comunicación y flujo de información entre las OSC, la Personería y el SAT. Este tipo de acciones pueden verse fortalecidas a su vez, por la realización de una Audiencia Defensorial, la cual podría ser apoyada por la OACNUDH y FENALPER respectivamente.

Plan Estratégico para las Personerías

- **Resultado No. 5:** Es fortalecido el proceso de atención a víctimas por parte de las instituciones competentes. (Incluida la atención psicosocial).

Ya en el marco del escenario estratégico del CJT, esta estrategia plantea el fortalecimiento del proceso de atención a las víctimas existentes en el municipio de Tibú. Este resultado es posible conseguirlo, si desde el liderazgo de la Personería, se dinamiza el proceso de coordinación de esfuerzos y recursos por parte de las instituciones competentes, de forma tal que se generen mayores impactos y niveles de eficiencia en la implementación del protocolo de atención, a la luz de lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Para lograr este resultado, se propone que la Personería entregue al CJT un sistema de indicadores para el seguimiento al Plan de Acción de Víctimas del Municipio. Este sistema de indicadores tendría que ser validado por las OSC, las instituciones que conforman el CJT, FENALPER y la OACNUDH.

- **Resultado No. 6:** Son tramitadas las reclamaciones de restitución de tierras in situ por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Uno de los temas de más complejidad en el contexto de este municipio, está dado por la restitución de tierras, y los planes de retorno de la población en situación de desplazamiento. En ese sentido, garantizar el trámite oportuno y con garantías, para las personas reclamantes de tierras, resulta ser un resultado estratégico tanto para la Personería como para FENALPER en el marco de su estrategia nacional. Por esta razón se propone impulsar la presencia de la Unidad de Restitución en el municipio de forma permanente y apoyar su gestión, particularmente en la organización y orientación de las víctimas reclamantes de tierras, situación que se profundizará más adelante en desarrollo del marco de actividades de la presente estrategia.

- **Resultado No. 7:** Es implementado un programa de vivienda para atender la situación de las víctimas que se encuentran viviendo en escenarios subnormales.

Otro de los temas que resultaron relevantes en el diagnóstico realizado, tiene que ver con la satisfacción del derecho fundamental a una vida y una vivienda en condiciones de dignidad para las víctimas del conflicto armado. En ese sentido, este es uno de los temas que debe estar contenido en el Plan Estratégico del CJT, dado que se está presentando una situación muy grave de vulneración de derechos a un colectivo de víctimas, que se encuentran viviendo en escenarios subnormales.

Por tal razón, se le propone a la Personería incidir en la adopción de un programa de vivienda en el marco del CJT y propiciar un aprendizaje mediante la realización de una veeduría ciudadana a la

entrega de 143 casas a población desplazada, realizando desde luego el seguimiento a las condiciones de habitabilidad de las mismas.

- **Resultado No. 8:** Son Llevados a cabo los planes de retorno de las comunidades desplazadas, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Frente al tema de retornos y/o reubicaciones para la población en situación de desplazamiento de acuerdo con lo establecido en la Sentencia T - 025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Es necesario que desde la Personería se acompañen los ejercicios de retorno desarrollados por el Estado, de manera tal que se verifique el cumplimiento de los requisitos de voluntariedad, seguridad y dignidad para las víctimas, que son de obligatoria observancia por parte del Estado en su conjunto. En ese sentido se propone verificar el retorno de Río de Oro y con este aprendizaje, acompañar las futuras iniciativas de retorno y/o reubicación velando por la observancia de los derechos de la población desplazada.

- **Resultado No. 9:** Son impulsadas acciones tendientes a la construcción de la memoria histórica de las víctimas en la región.

El municipio de Tibú, ha sido uno de los municipios con más afectaciones y vulneraciones de los DDHH a causa del conflicto interno armado. En consecuencia, la construcción de la memoria histórica debe ser una de las grandes líneas de trabajo del CJT. En consecuencia esta estrategia plantea el impulso, desde la Personería, de acciones tendientes a la realización de ejercicios de construcción de la memoria histórica de las víctimas y de la sociedad en general del municipio de Tibú. Esta iniciativa puede ser apoyada por FENALPER y el Centro de Memoria Histórica.

- **Resultado No. 10:** El municipio cuenta con un plan de contingencia, que incluye alojamientos temporales para la población desplazada que llega constantemente.

Dado que las hostilidades y los combates entre los actores armados se mantienen en la región, este fenómeno sigue generando víctimas en la población civil, particularmente víctimas de desplazamiento forzado. Como una medida de mitigación de las afectaciones que se producen como consecuencia, la Personería podría liderar, en el marco del CJT, la elaboración y puesta en marcha de Planes de Contingencia, que permita tanto a las comunidades como a las instituciones, estar preparadas para brindar atención humanitaria a la población que se desplaza en busca de protección.

La elaboración de estos Planes de Contingencia, debe realizarse de manera participativa con las comunidades y con las instituciones tanto del nivel local como del nivel nacional, que tengan

competencias en esta materia. Dicha elaboración y su posterior implementación puede verse apoyada por la OACNUDH y por FENALPER.

- **Resultado No. 11:** Es activada la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas con el fin de adelantar las acciones pertinentes en el tema de las fosas comunes existentes en la región.

Uno de los flagelos más difíciles de afrontar es el de la desaparición forzada; sin embargo en Colombia varios avances se han logrado para avanzar en la lucha contra la impunidad frente a este delito. Entre estos avances cabe desatacar la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas - CBPD, creada mediante la Ley 589 de 2000 y regulada por el Decreto 929 de 2007. Dicha Comisión definida como un organismo estatal, de origen legal, con carácter plural, permanente e interinstitucional, fue constituida como la máxima autoridad en materia de desaparición forzada en Colombia.¹⁴ Esta Comisión de carácter participativo, es decir, que permite la participación de las organizaciones de víctimas, tiene la función de particular a las instituciones con competencia en la investigación de este delito, con el fin de diseñar, impulsar y adoptar medidas que contribuyan a fortalecer la acción conjunta del Estado para prevenir y erradicar la desaparición forzada.

Por estas razones, se propone como resultado estratégico, que bajo el liderazgo de la Personería, y con el apoyo de FENALPER y la OACNUDH, se active la CBPD en Tibú, y se realice una Mesa Interinstitucional para comprometer a las autoridades territoriales en la prevención, contención y protección efectiva contra la desaparición forzada de personas, mediante el diseño de políticas públicas, la incorporación del fenómeno a los ejercicios de planeación territorial y los mecanismos de seguridad, como por ejemplo los consejos de seguridad.

Particularmente cobra importancia el desarrollo de acciones para la identificación de cadáveres y el reconocimiento de personas en el marco del tratamiento de las fosas comunes existentes en la región.

- **Resultado No. 12:** Los líderes y representantes de las víctimas son capacitados en sus derechos y son fortalecidas sus capacidades de incidencia ante el gobierno local.

Luego del diagnóstico realizado en el municipio, fue evidente la importancia que ha adquirido el espacio de la Mesa de Participación de Víctimas, espacio cuya Secretaría Técnica adelanta por ley la Personería. En ese sentido, este resultado plantea el ejercicio de una Secretaría Técnica mucho más activa, que posibilite adelantar acciones tendientes a capacitar en DDHH a los líderes de las Organizaciones de

¹⁴ Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Informe de instrumentos de lucha contra la desaparición Forzada. Primera Edición, Bogotá,

víctimas que participan en la Mesa y por esa vía, generar una dinámica mucho más asertiva en las construcción de propuestas de trabajo de la Mesa; de manera tal que dichas propuestas puedan abrirse paso y materializarse en el marco del Plan de Acción del CJT.

Dicho proceso de capacitación estaría liderado por la Personería, y estaría acompañado por FENALPER y la OACNUDH, en cuanto a la formulación de contenidos y pedagogías para la educación en DDHH.

- **Resultado No. 13:** Los Derechos de las comunidades campesinas e indígenas son verificados en el marco del proceso de la constitución de la ZRC en el Catatumbo.

Uno de los temas transversales y estratégicos del contexto que vive la población de Tibú y del Catatumbo en general, está dado por la reivindicación histórica y política de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo - ZRC. Aunque este tema ha sido una de las propuestas de la Mesa de Interlocución y Acuerdo - MIA, también ha sido uno de los temas reivindicados por las organizaciones de víctimas de la región, en especial en el marco de la restitución de tierras y de la consolidación de las condiciones de seguridad requeridas para los retornos.

Por estas razones, esta estrategia plantea que desde la Personería Municipal se acompañe el proceso de formalización de la ZRC y se realice un acompañamiento cercano para verificar el respeto de los derechos de participación y control de las comunidades campesinas e indígenas.

- **Resultado No. 14:** Los acuerdos firmados entre el movimiento campesino y el gobierno son verificados por la Personería. (Especialmente los referidos a sustitución de cultivos ilícitos, tierras y seguridad alimentaria).

No obstante el tema de la constitución de la ZRC, las protestas sociales generadas durante el año 2013, dio origen a la Mesa de Interlocución y Acuerdo - MIA, y con ella a la firma de uno de los acuerdos entre los manifestantes y el gobierno nacional. Dada la importancia estratégica de este tema, y debido a la presencia permanente de la Personería y al contacto continuo con las comunidades, se plantea la realización de un proceso de verificación de los acuerdos generados en la MIA. Para no duplicar esfuerzos con el seguimiento que realizan los propios garantes de los acuerdos, se propone en este documento, que la Personería acompañe el proceso institucional de verificación de los acuerdos y que coadyuve en el trámite de las denuncias que por su incumplimiento se puedan presentar. Desde luego esta gestión tendría que estar apoyada por la OACNUDH y en lo pertinente, en términos de gestión a nivel nacional de las denuncias, por FENALPER.

Cabe anotar que el incumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno desde el nivel nacional, podrían aumentar la tensión en la región y conllevar nuevas protestas, frente a lo cual el rol de la Personería sólo podrá ser el de verificación y acompañamiento, de manera que se reduzcan los posibles niveles de vulneración de DDHH.

- **Resultado No. 15:** Fortalecer la participación de las OSC en la formulación de los Planes de Desarrollo.

Al igual que en otros municipios, los Consejos Municipales de Planeación, resultan ser el espacio por excelencia en donde se definen y aprueban las políticas públicas con las cuales se gobernará durante el periodo de cada gobierno popularmente elegido. En ese orden de ideas, lograr la participación de las OSC y en especial las organizaciones de víctimas, en los procesos de construcción en los Planes de Desarrollo, implicarían un avance en términos de fortalecimiento democrático en la región. Por estas razones, resulta estratégico que a través de la Personería se propicie la capacitación y el acompañamiento a las OSC de los diferentes sectores, con el fin de cualificar la participación en los Consejos de Planeación.

- **Resultado No. 16:** Fortalecer el proceso de Veedurías Ciudadanas en el Municipio.

Paralelamente a la cualificación de la participación de las OSC en los Consejos de Planeación, es necesaria la promoción de veedurías ciudadanas, que posibiliten el control legítimo y democrático de los votantes al manejo e inversión de los recursos públicos en el municipio. Adicional a ello, en ejercicio del control preventivo y disciplinario que debe ejercer la Personería se propone el fomento y organización de estas veedurías ciudadanas por temas y sectores, de manera tal que bajo el liderazgo de la Personería se pueda fortalecer el tejido social, la participación ciudadana y la efectividad en el control social y político de los ciudadanos.

Cali - Valle del Cauca

Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de Cali

Este municipio fue escogido dentro del proyecto, a pesar de ser el único ente territorial perteneciente a la categoría uno, por una razón esencial: contrastar algunas políticas públicas, en especial la de vivienda que el Estado adelanta para resarcir a población víctima de la violencia, y su concomitante forma de vida, y con ello demostrar la importante función que cumplen las personerías al mostrar las debilidades o fortalezas de ciertas políticas públicas, relacionadas con los DESCA aplicados a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Por dicha razón son muchas las lecciones aprendidas sobre el estudio de este caso que muestra problemáticas urbanas de nuestras grandes ciudades capitales en donde conviven la miseria y la violencia y la marginalidad como expresión de gravísimos problemas de derechos humanos.

Para este caso la misión a terreno que se desarrolló en el marco de la construcción del presente Plan Estratégico se centró en la Comuna 21, Barrio Potrero Grande y la grave problemática que allí se vive.

El presente documento plantea una propuesta de fortalecimiento general para la Personería Municipal de Santiago de Cali y por ello no sobra resaltar que la observación iba dirigida a buscar un nicho legal y operativo que pudiera involucrar a dicho ente del Ministerio Público en demandar correctivos frente a las falencias observadas en dicho ejercicio.

En ese orden de ideas, los escenarios estratégicos planteados para la Personería Municipal de Cali son:

1. Instancia Territorial de DDHH: Dada la capacidad que tiene la Personería Municipal de Santiago de Cali y dada la voluntad política por parte de los gobernantes actuales tanto del municipio como del departamento, resulta estratégico priorizar esta región para la puesta en marcha de un Piloto de implementación de la Política Pública Integral de DDHH. En ese sentido, y siguiendo los lineamientos del Decreto 4100 de 2011, la Instancia Territorial de DDHH debe articular la respuesta estatal en esta materia tanto a nivel municipal como nacional. En ese escenario, la labor del Ministerio Público en general y de la Personería en particular resulta ser fundamental.

2. Comité de Justicia Transicional: El CJT es la instancia de implementación por excelencia de la Ley 1448 de 2011. No obstante la Secretaría Técnica de los CJT está en cabeza de las gobernaciones o alcaldías (Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011), el rol de la Personería en la verificación del cumplimiento de los derechos de la población víctima, a la verdad, la justicia y la reparación integral, así como la materialización de las garantías de no repetición, resultan fundamentales. De la misma manera la participación en las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable, así como aquellas derivadas de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración DDR, requieren de un acompañamiento permanente de parte de la Personería, circunstancia que robustece el carácter estratégico de este espacio de coordinación y articulación interinstitucional, cuyo aprendizaje e instrumentos implementados por la Personería de Cali servirán a todas las Personerías del país.

3. Consejos Municipales de Planeación: De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, artículo 340, y en las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, que otorgan un papel protagónico a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), como representantes de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales. La presente estrategia, define este espacio de articulación con las OSC como estratégico para fortalecer su gestión en el municipio.

4. Comité Municipal de Política Social - COMPOS:¹⁵ Esta es una instancia de coordinación y concertación de la política social, donde participan las OSC, las ONG, las organizaciones privadas, el sector público y las entidades de control. En esta instancia se proponen y se realiza el seguimiento a los programas, planes y proyectos que impactan lo social a nivel local. Cabe resaltar que forman parte de los Consejos, las autoridades competentes para el

¹⁵ Los COMPOS se encuentran regulados al interior del ordenamiento jurídico colombiano a través de los siguientes instrumentos legales: Ley 7 de 1979 y Decreto 1137 de 1939 que regulan el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Ley 1098 de 2006 sobre los Consejos de Política Social, y el Decreto 028 de 2008 el cual regula las competencias de los entes territoriales en la materia.

restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.¹⁶ En ese sentido, resulta estratégico fortalecer el rol de la Personería en el COMPOS municipal.

5. Articulación con las demás instituciones del Ministerio Público: Aunque esta es una función que se deriva del principio de colaboración armónica de todas las instituciones del Estado; para el caso de Santiago de Cali, resulta relevante fortalecer la coordinación entre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la propia Personería, para incrementar el apoyo interinstitucional y por ende obtener un mayor impacto en materia de promoción y protección de los DDHH en el municipio.

Especial atención llama el proyecto de vivienda que se está desarrollando por parte del Estado en la Comuna 21, en el Distrito de Aguablanca, que ha recibido históricamente flujos migratorios que huyen del conflicto armado y que en su mayoría, son poblaciones con un alto grado de vulnerabilidad, cuyo tamaño amerita la ubicación en dicha comuna de una Casa de los Derechos Humanos, a cargo de la Personería Municipal, que lleva a cabo los procesos de atención y trámite de quejas, divulgue los derechos humanos y promueva su ejercicio entre la comunidad, así como coadyuve en la formación de organizaciones sociales representativas de las diferentes poblaciones específicas que son sujetos de especial protección. Se recomienda entonces a la Administración Municipal, a la empresa privada, a la cooperación internacional vincularse en el apoyo de esta iniciativa de la Personería de Cali, en su intento por acercar la institución a comunidades vulnerables y descentralizar así sus funciones como fórmula para afrontar las diferentes problemáticas de derechos humanos que presenta la Comuna 21.

PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN - CALI - VALLE DEL CAUCA

Marco de Resultados

- **Resultado No. 1:** Los proyectos de vivienda desarrollados en el municipio por parte del Estado, observan las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la vivienda en condiciones de dignidad.

En el marco de la Instancia Territorial de DDHH, y dada la capacidad instalada en el Municipio de Cali, se propone como resultado estratégico impulsado por la Personería, el desarrollo de un Plan de Acción dirigido a verificar que todos los proyectos de vivienda desarrollados en el municipio por parte del Estado, observan las

¹⁶ Tomado de Guía Práctica para los Consejos Municipales de Política Social, COMPOS. Gobernación de Antioquia. Serie de herramientas para la inclusión social No.4. Primera Edición, Medellín, 2013.

condiciones mínimas para garantizar el derecho en condiciones de dignidad. Por esta razón se propone la realización de informes sobre la observancia de los DDHH en los proyectos de vivienda desarrollados en el municipio.

- **Resultado No. 2:** Las denuncias frente al tema del micro tráfico son tramitadas de manera eficiente por la Personería ante las autoridades competentes.

Otro de los temas más relevantes para la agenda de trabajo de la Instancia Territorial de DDHH, tiene que ver con la problemática del micro tráfico. Por esta razón, se plantea como resultado estratégico de la Personería Municipal, incrementar los niveles de eficiencia en el proceso de recepción y trámite de denuncias relacionadas con este delito y con otros delitos conexos; de manera tal que esta acción, pueda ser presentada como un insumo para el Plan de Acción y coordinación que deben implementar las demás autoridades con asiento en la instancia territorial de DDHH.

- **Resultado No. 3:** Las violaciones a los DDHH, especialmente, las violaciones a los derechos como la salud, la vida, y en general los DESCAs son denunciadas oportunamente por la Personería.

Dada la capacidad instalada con la que cuenta la Personería de Cali, y dada la cercanía que tiene con las comunidades más vulnerables y con la ciudadanía en general, resulta de valor estratégico el fortalecer los procesos de denuncia y visibilización de las vulneraciones o riesgo de vulneraciones a los DDHH de manera oportuna y eficaz. Por tal razón se plantea continuar con la realización de informes periódicos que visibilicen la situación de DDHH en el municipio e incrementar su nivel de difusión.

- **Resultado No. 4:** Adelantar una campaña de promoción y prevención de DDHH especialmente en temas como: reclutamiento forzado, salud, educación, derechos de la población LGBTI, violencia intrafamiliar.

Debido a la situación de conflicto armado y a las graves violaciones de DDHH que se presentan en el Departamento del Valle del Cauca y en el propio municipio de Cali, debido a la urbanización del conflicto, se plantea como acción estratégica liderada por la Personería Municipal, en el marco de la instancia territorial de DDHH, la realización de una campaña, a través de diferentes medios de comunicación y a través del trabajo directo con las comunidades en las localidades, que profundice en la prevención de flagrantes violaciones tales como reclutamiento forzado, denegación del derecho a la salud, la educación, derechos de la población LGBTI, o la violencia intrafamiliar entre otros.

- **Resultado No. 5:** Es adelantada una campaña masiva de cultura en DDHH y construcción de paz.

Ahora bien, desarrollar campañas masivas para incidir en la prevención de violaciones a los DDHH, no necesariamente implica un trabajo masivo de sensibilización y educación en una cultura de DDHH y especialmente en una cultura de preparación para la paz. Por tal razón, se propone que, bajo el liderazgo de la Personería, pero con el apoyo de las demás instituciones de la instancia territorial de DDHH y con el acompañamiento de FENALPER y OACNUDH, se desarrolle una gran campaña de formación en las comunas y los barrios de Cali, que propenda por la formación en valores, DDHH y resolución pacífica de conflictos.

Dicha campaña, podrá ser visibilizada a través de la realización de jornadas de sensibilización y actos simbólicos dirigidos a promocionar una cultura en DDHH y paz.

- **Resultado No. 6:** Es fortalecido el proceso de atención a víctimas, especialmente de población desplazada por parte de las instituciones competentes. (Incluida la atención psicosocial).

En el marco del CJT, y dado el volumen de trabajo que ha evidenciado la Personería en torno a la atención y orientación a las víctimas en el municipio, se propone como parte de la estrategia de fortalecimiento a la Personería Municipal, la cualificación de sus procesos de atención y la realización de informes de seguimiento al sistema de atención y asistencia a víctimas del municipio. De esta manera, se incorporaría un protocolo de atención con base en la experiencia acumulada por el equipo de profesionales de la Personería Municipal y se sistematizaría la información del sistema en general, para que el CJT pueda tomar las decisiones adecuadas con el fin de garantizar los derechos de las víctimas durante el proceso de atención.

- **Resultado No. 7:** Es implementado un programa de vivienda para atender la situación de las víctimas que se encuentran viviendo en escenarios subnormales.

Debido a que el municipio de Santiago de Cali es un lugar de recepción de población en situación de desplazamiento, como producto de estos procesos de victimización se han generado otro tipo de vulneraciones, entre ellas al derecho a vivir en condiciones de dignidad. Se plantea que la Personería lidere al interior del CJT la construcción de un programa de vivienda especialmente diseñado para las víctimas que habitan en el municipio. Por esta razón resulta estratégico incidir en el diseño e implementación de un programa de vivienda para las víctimas con la observancia de todos los

derechos fundamentales, de manera tal que se contribuya al proceso de reparación integral desde esta perspectiva.

- **Resultado No. 8:** Las OSC de los sectores sociales y poblacionales participan en la construcción de los planes de desarrollo.

En cuanto a las acciones a desarrollar en el Consejo Municipal de Planeación, resulta del ámbito de lo estratégico lograr que las OSC de los diferentes sectores sociales y poblacionales no sólo participen de manera cualificada en los procesos de construcción de políticas públicas, sino que además lo hagan desde el enfoque basado en Derechos Humanos - EBDH. De esta manera, sería responsabilidad de la Personería, propiciar la organización y la participación de la sociedad civil en el Consejo Municipal de Planeación, para que desde este ejercicio se construyan unas políticas mucho más inclusivas, que den cuenta de todos los sectores poblacionales del municipio y sobre todo que estén dispuestas a materializar los DDHH de todos los caleños y caleñas. De esta forma se estaría construyendo un caso emblemático de participación democrática, implementación del EBDH y desarrollo humano incluyente; esto desde luego con el apoyo permanente de FENALPER y de OACNUDH.

- **Resultado No. 9:** Procesos de veeduría ciudadana y rendición de cuentas son adelantados en el municipio, con participación de las OSC.

Así mismo, este ejercicio democrático de construcción de políticas públicas, deriva en un ejercicio de control político y corresponsabilidad por parte de las OSC participantes en el proceso, y otorga herramientas a los entes de control y del Ministerio Público para hacer mucho más eficiente el desarrollo de sus funciones. En lo que corresponde al control preventivo que debe realizar la Personería Municipal, incidir en la promoción de los procesos de veeduría ciudadana, implica de alguna manera posicionar en la sociedad el ejercicio de fiscalización y rendición de cuentas del gobierno local. Por esta razón se plantea el acompañamiento de los procesos de veeduría ciudadana, y dada la relevancia del tema, se propone desde esta instancia hacer seguimiento a los Programas de Vivienda de interés social desarrollados en el Municipio.

- **Resultado No. 10:** Las OSC con el acompañamiento de la Personería participan activa y cualificadamente en el COMPOS.

Otro escenario fundamental para el desarrollo de la política social del municipio es el Comité de Política Social - COMPOS, instancia que ya existe en el Municipio de Cali, pero que puede ser mayormente potenciada si cuenta con el liderazgo y el apoyo técnico de la Personería Municipal. Por

esta razón se propone que la Personería adelante acciones con las OSC que permitan su participación cualificada en el COMPOS, de acuerdo con los temas y los énfasis previamente definidos con las propias organizaciones.

- **Resultado No. 11:** La Política Pública Integral de DDHH es incluida en la formulación de la política social del municipio.

Como un ejercicio paralelo al de la instancia territorial de DDHH y al mismo SNDH, se plantea que por vía de los escenarios de construcción de política pública sean también incluidos los temas y especialmente el Enfoque Basado en Derechos Humanos, EBDH, plasmados en los lineamientos de la Política Integral de DDHH. En el entendido que tanto FENALPER como ACNUDH, han sido instituciones partícipes del proceso de construcción de dicha propuesta, y que la Personería de Cali cuenta con la capacidad técnica, administrativa y política de incidir en espacios como el COMPOS, resulta estratégico y viable. Para lograr este resultado, es necesario que sean socializados los lineamientos de la Política Pública Integral de DDHH de manera que sea apropiada y tenida en cuenta en las recomendaciones del COMPOS.

- **Resultado No. 12:** Es fortalecido el mecanismo de coordinación entre las entidades del Ministerio Público, especialmente en temas como el SAT.

Por último, se requiere fortalecer aún más la articulación entre las diferentes entidades del Ministerio Público, de manera tal que con la sumatoria de esfuerzos se pueda alcanzar mayores niveles de protección de los DDHH de la población. En ese sentido, la presente estrategia plantea que a iniciativa de la Personería, se propicie la coordinación, el flujo de información, la sistematización de la información y el estado de los trámites de casos entre la Defensoría, la Procuraduría y la Personería. Especialmente se recomienda el fortalecimiento del flujo de información, para que el Sistema de Alertas Tempranas, que dirige la Defensoría del Pueblo, pueda emitir oficialmente tanto los informes de riesgo, como las alertas tempranas en sí mismas, de manera tal que el Estado en su conjunto, pueda dar una respuesta oportuna y eficiente frente a las amenazas de vulneración de DDHH.

Adicional a lo anterior, si el Ministerio Público trabaja articuladamente, es previsible que las acciones en materia de prevención y atención a víctimas de vulneraciones de DDHH, sean mucho más efectivas y por tanto la respuesta del Estado se dé de manera más ágil y coordinada.

El Bagre - Antioquia

Propuesta de Plan Estratégico para la Personería Municipal de El Bagre

Existen muchas razones para que en el desarrollo de esta propuesta se haya escogido un municipio como El Bagre. Entre ellas: por ser un ente territorial en donde la institucionalidad presenta características de debilidad en la relación Estado y Sociedad Civil, que ha permitido que todos los males que le son propios a situaciones que caracterizan esta falencia, se hagan presentes allí. Entre ellos: escasa participación ciudadana en las decisiones que tienen que ver con el destino mismo del municipio; graves problemas de seguridad y cultura del miedo, que afectan a la población, especialmente por la presencia de grupos armados ilegales que han sembrado de terror el municipio; inserción en la órbita de las economías ilegales estimulada por su propia geografía y por la ausencia del estado en muchas de sus regiones; falta de transparencia en el manejo de las finanzas públicas especialmente de las regalías y el impuesto al oro, por la explotación a gran escala de ese metal que se da en esta región; un alto índice de necesidades básicas insatisfechas; vicios políticos derivados de costumbres clientelistas que han permanecido por mucho tiempo; graves daños ecológicos ocasionados por la explotación minera, especialmente por la minería ilegal.

El Bagre resume las características de un territorio víctima de todas las formas de violencia, de muchas inequidades, de un atraso que lo coloca más en la pre modernidad que en el siglo XXI, pero ante todo y contradictoriamente de un territorio asentado en la riqueza que se presenta ufana en los mercados internacionales del oro.

Plan Estratégico para las Personerías

En El Bagre, como municipio vulnerable, es primordial fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Esta debe ser relevante y efectiva. En vista que en el municipio existen propuestas, aún muy incipientes, que se han venido promocionando desde la ciudadanía, como el Comité de Convivencia y Derechos Humanos, que ha contado con el apoyo de la Fundación Mineros S.A., pero que aún no ha sido legitimado como interlocutor válido por las autoridades municipales, es importante que desde este Plan Estratégico se impulse una estrategia para su fortalecimiento.

En ese sentido, el presente documento propone el desarrollo de acciones en cuatro grandes escenarios estratégicos, siendo quizás el de mayor importancia, debido a la debilidad institucional identificada en el municipio, el de la instancia territorial de DDHH. Por esta razón la estrategia propone como Marco de Resultados los siguientes:

- **Resultado No. 1:** La instancia territorial de DDHH es creada y cuenta con una agenda de trabajo concertada.

La conformación de la instancia territorial de Derechos Humanos debe tener en cuenta los siguientes componentes:

- A) Capacitar a los posibles miembros del Comité en Derechos Humanos teniendo en cuenta un enfoque diferencial que potencie un alto grado de representatividad (esto puede hacerse a partir del actual Comité de Convivencia ampliado).
- B) Capacitar a las autoridades municipales y brindarles asistencia técnica en derechos humanos y participación ciudadana.
- C) Construir espacios para la discusión de la presente propuesta con al menos los siguientes actores: el personero municipal, representantes de las autoridades municipales, colectivo del Comité de Convivencia y Derechos Humanos, Comité de Justicia Transicional, Sindicato de Mineros S.A., Fundación Mineros S.A., y otras organizaciones sociales que vayan siendo reconocidas.
- D) Organizar una audiencia con el Concejo Municipal para sustentar la creación del Comité Municipal de Derechos Humanos.
- E) Presentar un proyecto de acuerdo del Concejo para la creación y formalización del Comité.
- F) Comprometer al actual alcalde en el apoyo al Comité.
- G) Elaborar un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo a partir de un diagnóstico elaborado y discutido conjuntamente por las partes interesadas.

Entre las funciones que debe desarrollar dicho Comité se deben distinguir dos grandes categorías:

La primera, hace referencia a unas metas a largo plazo que apoyen procesos de participación de la sociedad civil en beneficio del fortalecimiento institucional en general en la perspectiva de la construcción de un Estado de derecho.

En ese sentido el Comité tendría como funciones: 1) promover debates sobre los programas de los candidatos a la alcaldía y al Consejo, y hacerles recomendaciones a cada uno de ellos; 2) hacer parte de las mesas de concertación para la construcción de los planes de gobierno de los candidatos a la alcaldía; 3) promover debates públicos sobre proyectos de planes de desarrollo y presentar los resultados al Concejo Municipal; 4) contribuir con el mérito en la elección del personero municipal por parte del Concejo Municipal, para garantizar candidatos con capacidad técnica; 5) contribuir a la creación de una cultura de la rendición de cuentas tanto con la Alcaldía, las Secretarías y la Personería; 6) formular observaciones sobre el avance del Plan de Desarrollo; y, 7) finalmente proponer mecanismos de vigilancia a la utilización de las regalías y del impuesto al oro.

La segunda hace referencia a los temas específicos de derechos humanos.¹⁷

- Apoyar los procesos para coordinar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la vigencia de los derechos humanos en el municipio.
 - Analizar los principales problemas de derechos humanos que se presentan en el municipio.
 - Adelantar campañas de promoción de derechos humanos y del papel de las instituciones gubernamentales en las garantías de los mismos.
 - Apoyar las gestiones que emprenda la Personería Municipal y demás autoridades, en cuanto hace referencia a las denuncias e investigación sobre violación de derechos humanos en la jurisdicción del municipio, por sus órganos pares como son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.
 - Asesorar a las víctimas sobre el quehacer al respecto en cada caso concreto.
 - Canalizar hacia el Defensor del Pueblo las distintas propuestas que la comunidad exprese con relación a sus derechos.
-
- Colaborar con la Personería en la supervisión y vigilancia de los establecimientos

¹⁷ Alfredo Manrique. El personero municipal y los derechos humanos. www.cicodi.org. Las Personerías Municipales y los derechos humanos

carcelarios, internados psiquiátricos, ancianatos, sala cunas, centros de protección del menor, centros de rehabilitación del menor infractor, centros para discapacitados, hogares comunitarios, hospitales, todo ello con el fin de vigilar el respeto de los derechos humanos.

- Apoyar las políticas públicas tendientes a proteger a poblaciones en situación de vulnerabilidad con un enfoque de género (mujeres, niñas, población LGTBI).
- Establecer diálogos sobre políticas de derechos humanos con la fuerza pública.
- Recomendar a la Administración Municipal la ejecución de obras y acciones encaminadas a solucionar problemas que de manera especial beneficien a la comunidad relacionados con derechos humanos.
- Promover el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos en el municipio.
- Hacer seguimiento a los avances en el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Adicional a lo anterior, la creación de la instancia territorial de DDHH cuenta con un marco normativo amplio, que le otorga las herramientas jurídicas necesarias al Estado a nivel local para construir, dinamizar y realizar un ejercicio de buen gobierno, en aplicación del Enfoque Basado en Derechos.¹⁸

Adicionalmente se propone en este Plan Estratégico los siguientes resultados:

- **Resultado No. 2:** Procesos de formación en DDHH y cultura de paz son realizados tanto por los funcionarios públicos como con las comunidades.

Comité Territorial de Justicia Transicional: Ahora bien, la estrategia también plantea el desarrollo de acciones en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional, espacio que resulta importante en este municipio, dado los altos niveles de vulneración de DDHH a causa del conflicto que han existido históricamente y que aún se presentan, dada la dinámica de la región.

18 La mayoría de las experiencias de creación de los Comités Municipales de Derechos Humanos están fundamentadas en la siguiente normatividad: Artículo 313 de la Constitución Nacional. Ley 136 de 1994, artículo 178, numerales 11 y 15, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012. Ley 434 de 1996. Ley 909 de 2004. Decreto 785 de 2005.

Por su parte, la reglamentación de los Comités Intersectoriales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario contiene un gran acervo de literatura jurídica sobre este asunto; consultar:

Decretos: 0715 de 1992; 1413 de 1997; 1427 de 2000; 1454 de 1997; 1592 de 2000; 1722 de 2002; 1747 de 2002; 1828 de 1998; 2391 de 1998, 2429 de 1998; 2811 de 2000; 321 de 2000; 833 de 2001; 978 de 2000; 2123 de 2001; 1310 de 1990; 2788 de 2003; 1396 de 1996; 1332 de 1992; resolución 0465 de 2003.

Conviene también tener en cuenta el contenido de la Ley 1450 de 2011 y la Ley 1448 de 2011 con el Decreto 4100 de 2 de noviembre de 2011, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el fin de coordinar y articular las entidades e instancias del orden nacional y territorial encargadas de promover el respeto de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. www.cicodi.org. Las Personerías Municipales y los derechos humanos

Por esta razón se propone la realización de un Plan de Acción, la definición de un programa de atención humanitaria, lo más ceñido a la capacidad institucional y humana con la que cuenta el municipio y plantea el inicio de la construcción de una estrategia que le permita a esta población prepararse para los desafíos que implica un posible proceso de desmovilización de la guerrilla de las FARC y por ende el inicio de un proceso de construcción de paz, desmovilización, desarme, reinserción y reconciliación.

- **Resultado No. 3:** Protocolo de Consulta Previa es implementado con los Consejos Comunitarios.

Construcción de una propuesta de reparación colectiva: Así mismo, y dada la composición étnica y cultural del municipio a través de su historia, la presente estrategia plantea la identificación de los sujetos colectivos que han sido victimizados y por ende la realización de una propuesta de reparación colectiva para cada uno de ellos a la luz de los mandatos de la Ley 1448 de 2011, donde se privilegie el respeto de la consulta previa como derecho fundamental de las comunidades.

- **Resultado No. 4:** Es creado un espacio de discusión y construcción de alternativas innovadoras para reducir los impactos sociales y ambientales de la industria extractiva en el municipio.

Consejo Municipal de Planeación: En cuanto a las demás debilidades identificadas en este municipio, la estrategia prioriza el tema de la participación ciudadana en los ejercicios de diseño y formulación de políticas públicas y por esa vía en el proceso real de gobernabilidad y construcción de tejido social, en los escenarios de explotación de los recursos naturales. En consecuencia, prevé la dinamización y la participación efectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC en el Consejo Municipal de Planeación. Razón por la cual se propone a la Personería Municipal, tomar el liderazgo en el acompañamiento a los procesos organizativos existentes o fomentar la creación de nuevos procesos organizativos, incidir en la participación cualificada de dichas organizaciones en el Consejo Municipal de Planeación, de manera que sus propuestas sean discutidas y tenidas en cuenta en el diseño y formulación de los planes municipales de desarrollo y por último, apoyar la formación de veedurías ciudadanas para ejercer el control político y ciudadano a la gestión que cada gobierno municipal haga de los recursos públicos.

- **Resultado No. 5:** Los planes de seguridad, autoprotección y contingencia son implementados.

Mecanismos de Gestión y Trámite de las Denuncias: Como cuarto escenario estratégico, esta estrategia plantea la adopción de mecanismos de gestión y trámite de las denuncias que se presenten por graves violaciones a los DDHH en el municipio. Este mecanismo, requiere del apoyo a nivel nacional de FENALPER y de la ACNUDH, porque la realidad que se presenta en dicho municipio, la presencia de actores armados, la problemática social y la debilidad institucional, han demostrado que estas denuncias deben ser tramitadas desde el nivel departamental y/o nacional para que prosperen las investigaciones, cesen las vulneraciones y sean adjudicadas las responsabilidades de cada caso.

Adicionalmente, es necesario que la Personería Municipal, cuente con una herramienta de seguimiento a casos en cuyo trámite ha participado, para que pueda realizar una labor mucho más eficiente de cara a contar con la información requerida por las comunidades y los involucrados directamente en cada uno de los casos.

Puerto Guzmán - Putumayo

Puerto Guzmán representa un territorio, como el resto del Putumayo, en el que confluyen procesos similares a los municipios que hacen parte de este ejercicio, no obstante, dicha aclaración, hay un elemento que se quiere resaltar y es de poseer una característica que lo señala históricamente con una gran especificidad: el haber sido escenario de un proceso de colonización que marcó la forma en que “tardíamente” se integró a un proceso de unificación a un estado-nación que hizo de dicho suceso una mera formalidad.

Las brechas en su relación con el poder central y los posibles efectos que se derivan de esto, son grandes, aquí todo llega tarde, a medias o no llega; la informalidad y el desgüeño son las características que ahondan una profunda crisis de gobernabilidad acrecentada por ser escenario en el que actúan los principales actores del conflicto armado interno, los políticos y funcionarios corruptos y un entorno de economías ilegales; el margen de actuación para los representantes honestos del Estado es de muy corto alcance; los procesos de construcción de ciudadanía aún están aplazados y por ello las lecciones aprendidas en este trabajo dejan una hoja de ruta para las personerías que actúan en municipios expuestos a cusas de una gran vulnerabilidad, como es el caso de Puerto Guzmán.

El presente documento propone el desarrollo de acciones en cuatro grandes escenarios estratégicos: 1) Instancia territorial de DDHH; 2) Comité de Justicia Transicional; 3) Consejo Municipal de Planeación y Consejo de Juventud; y, 4) Mecanismos de gestión y trámite de denuncias. La estrategia propone como Marco de Resultados los siguientes:

Plan Estratégico para las Personerías

- **Resultado No. 1:** La instancia territorial de DDHH es creada y cuenta con una agenda de trabajo concertada.

La conformación de la instancia territorial de Derechos Humanos debe tener en cuenta los siguientes componentes:

- A) Capacitar a los posibles miembros del Comité en Derechos Humanos teniendo en cuenta un enfoque diferencial que potencie un alto grado de representatividad (esto puede hacerse a partir del actual Comité de Convivencia ampliado).
- B) Capacitar a las autoridades municipales y brindarles asistencia técnica en derechos humanos y participación ciudadana.
- C) Construir espacios para la discusión de la presente propuesta con al menos los siguientes actores: el personero municipal, representantes de las autoridades municipales, colectivo del Comité de Convivencia y Derechos Humanos, Comité de Justicia Transicional, Sindicato de Mineros S.A., Fundación Mineros S.A., y otras organizaciones sociales que vayan siendo reconocidas.
- D) Organizar una audiencia con el Concejo Municipal para sustentar la creación del Comité Municipal de Derechos Humanos.
- E) Presentar un proyecto de acuerdo del Concejo para la creación y formalización del Comité.
- F) Comprometer al actual alcalde en el apoyo al Comité.
- G) Elaborar un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo a partir de un diagnóstico elaborado y discutido conjuntamente por las partes interesadas.

Entre las funciones que debe desarrollar dicho Comité se deben distinguir dos grandes categorías:

La primera, hace referencia a unas metas a largo plazo que apoyen procesos de participación de la sociedad civil en beneficio del fortalecimiento institucional en general en la perspectiva de la construcción de un Estado de derecho.

En ese sentido el Comité tendría como funciones: 1) promover debates sobre los programas de los candidatos a la alcaldía y al Consejo, y hacerles recomendaciones a cada uno de ellos; 2) hacer parte de las mesas de concertación para la construcción de los planes de gobierno de los candidatos a la alcaldía; 3) promover debates públicos sobre proyectos de planes de desarrollo y presentar los

Plan Estratégico para las Personerías

resultados al Concejo Municipal; 4) contribuir con el mérito en la elección del personero municipal por parte del Concejo Municipal, para garantizar candidatos con capacidad técnica; 5) contribuir a la creación de una cultura de la rendición de cuentas tanto con la Alcaldía, las Secretarías y la Personería; 6) formular observaciones sobre el avance del Plan de Desarrollo; y, 7) finalmente proponer mecanismos de vigilancia a la utilización de las regalías de petróleo y a la extracción maderera.

La segunda hace referencia a los temas específicos de derechos humanos.¹⁹

¹⁹ Alfredo Manrique. El personero municipal y los derechos humanos.
www.cicodi.org. Las Personerías Municipales y los derechos humanos

organización que agrupa a los defensores del pueblo local, redundará en una mejor y más oportuna información en materia de derechos humanos y defensa del interés general, que redundará en los instrumentos de prevención y en las garantías de no repetición. Los nuevos desafíos que impone el posconflicto son de singular importancia en el nivel territorial. Este derrotero de modernización local se puede lograr si se orienta la gestión de FENALPER hacia el logro de resultados efectivos y demostrables, así como para optimizar y hacer eficiente el empleo de los recursos humanos, financieros, tecnológicos, culturales e institucionales disponibles. Para este propósito es fundamental que el gobierno nacional apoye y promueva un proyecto de ley que inserte a las Personerías Municipales como instancias garantes de los derechos humanos en la etapa del post conflicto.

Para cumplir con eficiencia y eficacia con sus objetivos misionales e institucionales y apoyar los requerimientos de modernización de las Personerías Municipales, es necesario fortalecer la organización que representa la Federación Nacional de Personerías de Colombia en sus componentes técnicos, financieros, organizacionales y humanos

Para los anteriores efectos, la ley puede ordenar la destinación de algunos recursos específicos:

La reforma al sistema general de regalías, que prevé recursos para la prevención de la corrupción podría ampliarse a las Personerías Municipales y al fortalecimiento de FENALPER. Otras fuentes de recursos pueden surgir del Sistema General de Participaciones en lo relacionado con los recursos destinados a su monitoreo. La modificación a la Ley 617 de 2000 sobre el margen presupuestal que los municipios destinan a las Personerías; las fuentes de co-financiamiento de la implementación de la Ley 1448 de 2011; las fuentes de financiamiento de la Política Nacional de Derechos Humanos y DIH; la obligatoriedad de que la ESAP en desarrollo de las tareas que le ordena la Ley 1551 de 2012 apoye a FENALPER.

Son todas alternativas que se deben explorar, y que requieren un marco legal que garantice que en el corto plazo, las víctimas contarán con una modernización del Estado local, a partir del fortalecimiento de las Personerías Municipales, como entes del Estado garantes de los derechos humanos y de la adecuada atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia.

1. Considerando que muchas de las acciones establecidas en este Plan Estratégico están relacionadas con el impulso de los Planes de Reparación Colectiva de Grupos Étnicos, se

recomienda fortalecer el Programa de Representación Judicial a Pueblos Indígenas y Afrocolombianos. El Programa de Representación Judicial a Grupos Étnicos, es un programa especial reglamentado en el Decreto 4633 de 2011, el cual fue concertado entre los Pueblos Indígenas y el Gobierno Nacional. El Decreto señaló dos funciones específicas a la Defensoría del Pueblo: 1) la creación de un programa especial que garantice la asistencia jurídica y el acompañamiento (art. 119); 2) la asignación de recursos jurídicos, técnicos y financieros para acompañar procesos judiciales y de investigación en materia de Pueblos Indígenas y Afrocolombianos (literal i, art. 124).

Se recomienda que los defensores públicos que se asignen a este programa cuenten con la capacitación adecuada para emprender la elaboración en todo el país de programas de reparación colectiva a estos grupos.

2. Considerando que los municipios priorizados en este Plan Estratégico, son todavía afectados por los efectos del conflicto armado, que supone altos riesgos de vulneración de los derechos humanos, se recomienda al Sistema de Alertas Tempranas, SAT de la Defensoría del Pueblo acompañar los municipios priorizados, y especialmente, a las instancias de participación mencionadas en este estrategia (Comités de DDHH, de Justicia Transicional, Concejos de Juventud, etc.), en la transferencia de conocimientos que permita su participación efectiva en los procesos de prevención y protección que cumple esta instancia de la Defensoría del Pueblo. Fortalecer la observación que desarrolla el SAT en estos municipios, allana el camino hacia la construcción de garantías de no repetición en los escenarios de post conflicto y contribuye con el incremento de la confianza ciudadana en la seguridad y protección que brinde el Estado en su función de detectar riesgos y anticiparse a las violaciones.
3. Considerando que los municipios priorizados en este Plan Estratégico, llevan a cabo procesos de representación de víctimas y opositores en materia de restitución de tierras, se recomienda a la Defensoría del Pueblo, incrementar la presencia de defensores públicos que coadyuven las labores de atención e interposición de recursos que ejercen las Personerías Municipales a favor de las víctimas con el fin de mejorar y ampliar la cobertura de atención en estos municipios.
1. Considerando que muchas de las acciones propuestas en este Plan Estratégico están relacionadas con el impulso de veedurías ciudadanas a los recursos públicos y a ampliar y mejorar los espacios de interlocución que brinden a los ciudadanos las Alcaldías Municipales, uno de los problemas

Plan Estratégico para las Personerías

detectados en el trabajo de campo, es la dificultad de las Personerías Municipales de ejercer la función preventiva y disciplinaria en forma efectiva, se recomienda a la Procuraduría General de la Nación, impartir instrucciones a las Procuradurías Regionales para que se vinculen con el cumplimiento de este Plan Estratégico, mediante la atención oportuna de los requerimientos de las Personerías Municipales en el ejercicio preferente del poder disciplinario sobre las Alcaldías Municipales.

2. En el mismo sentido de la recomendación anterior, se recomienda a la Procuraduría General de la Nación vincularse en la capacitación de los representantes que ejercen la participación en las instancias mencionadas en este documento, con el fin de coadyuvar en el fortalecimiento de las estrategias de control social y construcción de los planes de desarrollo y plurianuales de presupuesto que promoverán las Personerías Municipales.
 3. Considerando que los resultados de este Plan Estratégico plantean el seguimiento de políticas públicas vitales en la reconstrucción del Estado local y en la reparación integral de las víctimas, se recomienda a la Procuraduría General de la Nación apoyar el diseño de herramientas de observación y monitoreo, en el marco de la función preventiva que cumplen las Personerías Municipales, mediante la apertura de una instancia de trabajo conjunto con FENALPER que permita fortalecer el seguimiento, monitoreo y corrección de las políticas públicas que ejercerán las Personerías Municipales en desarrollo de este Plan Estratégico.
1. Considerando que una de las principales necesidades detectadas en el trabajo de campo que sirvió de base para esta propuesta de Plan Estratégico, tiene que ver con la atención de los casos de restitución de tierras, en especial, con el conocimiento que tanto víctimas como personeros requirieron fortalecer para brindar una mayor asesoría y orientación, y con la necesidad de acercar a estas zonas periféricas la atención que brinda la Unidad de Restitución en las capitales, se recomienda a la Unidad de Restitución acompañar este Plan Estratégico, mediante la disposición de unidades móviles de atención que permitan acercar a los ciudadanos de los municipios priorizados en torno a la problemática de la restitución de tierras y la promoción de los proyectos productivos que deben acompañar los procesos de restitución de tierras, aún de aquellos municipios que todavía no se encuentran microfocalizados, pero que requieren ampliar su campo de información como una estrategia que allane el camino hacia una futura restitución de tierras.

1. Considerando que muchas de las acciones que se proponen en este Plan Estratégico están relacionadas con el impulso de nuevos liderazgos y de nuevas organizaciones sociales que ejerzan el control social y la veeduría ciudadana sobre la adecuada inversión de los recursos, y que además, se pretende revitalizar la participación ciudadana mediante el incremento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales, para desarrollar dichas actividades de control social con seguridad, se recomienda a la Unidad de Protección vincularse a la ejecución de este Plan Estratégico, mediante la atención oportuna de las solicitudes de protección que le emitan las Personerías Municipales en defensa de los derechos de los ciudadanos amenazados por causa de su participación en los espacios de interlocución con la Administración Municipal.

1. Considerando que uno de los problemas detectados en el trabajo de campo que sirvió de base para la elaboración de este Plan Estratégico, tiene que ver con la poca capacidad presupuestal que las alcaldías municipales tienen para brindar en forma adecuada asistencia humanitaria de emergencia, como albergues temporales, alimentación y servicios de salud, se recomienda a las Gobernaciones Departamentales de los municipios priorizados, concurrir en desarrollo del principio de subsidiariedad, con recursos que coadyuven la labor de atención humanitaria que brindan los municipios, y en general acompañar el desarrollo de este Plan Estratégico, mediante la apertura de espacios de interlocución con las alcaldías y personerías en torno al diseño de soluciones a las problemáticas que les plantean en materia de víctimas, restitución de tierras, violencia sexual, participación y enfoque diferencial, y en especial, apoyar en la medida de sus posibilidades, los procesos de atención a víctimas de los municipios priorizados en este Plan Estratégico.

1. Considerando que una de las razones de existencia de FENALPER, además de apoyar el trabajo de las Personerías Municipales, es aglutinarlas, en torno a la implementación de actuaciones comunes que redunden en un positivo impacto en las políticas públicas locales, en especial, las políticas referidas en este Plan Estratégico, y que uno de sus objetivos misionales tiene que ver con el desarrollo de herramientas que les permita a todas las Personerías Municipales el ejercicio

de sus funciones, cuyos resultados produzcan un impacto nacional, a través de la promoción de informes nacionales sobre el estado de los derechos humanos en Colombia, se recomienda a FENALPER difundir en todas las Personerías Municipales del país este Plan Estratégico e impartir orientación sobre la conveniencia de impulsarlo y de llevar a cabo sus acciones en cada municipio, que permita la construcción de informes comunes sobre la correcta aplicación de las políticas públicas aplicadas por los diferentes niveles institucionales.

2. Considerando que este Plan Estratégico plantea trece políticas públicas sobre las cuales las Personerías Municipales deberían ejercer un seguimiento, se recomienda a FENALPER diseñar herramientas de recolección de información y de monitoreo que estandaricen los campos de observación más sensibles a la realización de los derechos humanos, y brindar asistencia técnica en el uso adecuado de tales herramientas, con el fin de consolidar una información que será muy útil para la corrección de políticas públicas que el Estado colombiano lleva a cabo, especialmente en los procesos de justicia transicional, que son el soporte de los procesos de paz y reconciliación que se promueven actualmente para la desactivación definitiva del conflicto armado.
3. Considerando que muchas de las acciones propuestas en este Plan Estratégico forman parte de las estrategias de coordinación Nación - Territorio dispuestas en las diferentes leyes, se recomienda a FENALPER la divulgación entre las entidades nacionales concernidas, de este Plan Estratégico, y en lo posible, la suscripción de acuerdos de acompañamiento a la implementación de las diferentes acciones, con el fin de cumplir una de las misiones de FENALPER, cual es, servir de representante de las Personerías Municipales ante las entidades nacionales para la promoción y remoción de obstáculos que impiden su realización.
4. Considerando que la organización de FENALPER está soportada financieramente en los aportes de sus más de 500 afiliados, y de los recursos de cooperación internacional que gestiona en apoyo de sus funciones, se recomienda continuar en la búsqueda de su formalización legal como organización de carácter público, que recibe recursos del Estado para su mantenimiento y para la promoción de sus programas. En tal sentido, se recomienda a FENALPER insistir ante las autoridades correspondientes en la promoción del Proyecto de Ley presentado en la legislatura pasada, como fórmula que dote a la organización de sostenibilidad en el tiempo. En consecuencia se recomienda a FENALPER focalizar en el corto plazo el trabajo con las Personerías Municipales en torno a la observación de al menos una de las políticas públicas propuestas en este Plan Estratégico, dirigido a la producción de un informe nacional sobre la temática focalizada, que muestre los beneficios del trabajo conjunto y que permita establecer la necesidad de contar con una organización nacional que aglutine a todas las Personerías Municipales, en un contexto de

reconstrucción del Estado local que se prepara para asumir el post conflicto, y por este medio, incentivar la afiliación de aquellas Personerías que aún no se han afiliado, mediante el aprendizaje común de herramientas y metodologías que fortalezcan efectivamente su trabajo.

1. Considerando que la Cooperación Internacional, y en especial OACNUDH, se ha vinculado decididamente en el apoyo de las Personerías Municipales, en su calidad de defensores del pueblo locales, así como en el fortalecimiento de FENALPER por su carácter organizador de las políticas públicas que corresponde monitorear a las Personerías Municipales, se recomienda a la Cooperación Internacional apoyar todos los esfuerzos que FENALPER realiza en el despliegue de su Planeación Estratégica, en especial, el desarrollo de este Plan Estratégico, que responde a la necesidad de brindar un enfoque territorial a las políticas públicas a partir del trabajo que cumplen las Personerías Municipales en la democracia local, más aún, en un contexto de justicia transicional que pretende hacer el tránsito de violaciones generalizadas a los derechos humanos especialmente por cuenta del conflicto armado, hacia un contexto de convivencia pacífica que restablece las instituciones de la democracia, especialmente, aquella institución que responde al sistema de pesos y contrapesos con que cuentan los ciudadanos de esas localidades para participar en el destino público y controlar la legalidad de las administraciones municipales a través del impulso de la democracia participativa.

Constitución Nacional

Ley 7 de 1979
Ley 434 de 1996
Ley 617 de 2000
Ley 1448 de 2011
Ley 1551 de 2012

Leyes 136 de 1994
Ley 387 de 1997
Ley 909 de 2004
Ley 1450 de 2011
Ley 1622 de 2013

Ley 388 de 1997
Ley 589 de 2000
Ley 1098 de 2006
Ley 1537 de 2012

Decreto 1137 de 1939 regula el Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Decreto 1310 de 1990	Decreto 0715 de 1992	Decreto 1332 de 1992
Decreto 1396 de 1996	Decreto 1413 de 1997	Decreto 1454 de 1997
Decreto 1828 de 1998	Decreto 2391 de 1998	Decreto 2429 de 1998
Decreto 321 de 2000	Decreto 978 de 2000	Decreto 1427 de 2000
Decreto 1592 de 2000	Decreto 2811 de 2000	Decreto 833 de 2001
Decreto 2123 de 2001	Decreto 1722 de 2002	Decreto 1747 de 2002
Decreto 2788 de 2003	Decreto 785 de 2005	Decreto 929 de 2007
Decreto 028 de 2008	Decreto 4100 de 2011	Decreto 4800 de 2011

Decreto 4829 de 2011, reglamenta la restitución de tierras

Decreto 0790 de 2012, funciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas

Decreto Ley 4633 de 2011, medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de los derechos territoriales a los pueblos indígenas

Decreto Ley 4635 de 2011, medidas de asistencia, atención, y reparación integral a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales

Decreto 4634 de 2011, medidas de atención y reparación integral para el pueblo gitano o rom

Resolución 0465 de 2003

Resolución 0388 de mayo de 2013, regula el Protocolo de Participación de Víctimas

Plan Estratégico para las Personerías

- Corte Constitucional, Sentencia T - 025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda.
- Discurso del presidente Juan Manuel Santos el día 27 de marzo de 2014, durante la inauguración del Instituto para la Educación en DDHH de la Organización Iberoamericana de Estados - OEI.
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Informe de instrumentos de lucha contra la desaparición Forzada. Primera Edición, Bogotá, febrero de 2010.
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013. En Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Presentado al Consejo de Derechos Humanos. 25º periodo de sesiones. Asamblea General, 24 de enero de 2014. A/HRC/25/19/Add.3*.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH. “Las Personerías Municipales: Una mirada del presente y propuestas para el futuro”. Bogotá, 2004.
- Suecia: Un socio para la paz en Colombia. Segunda Edición, Bogotá, julio de 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y Federación Nacional de Personerías, FENALPER. Diagnóstico sobre la Situación de las Personerías Municipales para el Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Bogotá, agosto de 2013.
- Historia de las Personerías Municipales en Colombia”; Alfredo Manrique Reyes; Procuraduría General de la Nación-IEMP; Bogotá. 2010.
- El personero municipal y los derechos humanos. www.cicodi.org. Las Personerías Municipales y los derechos humanos. Alfredo Manrique Reyes.
- Elementos para la resolución de conflictos. Cuadernos de No-violencia. No 1, México Ed. SERPAJ, 1989. Lederach Jhon Paul.
- Información institucional de presentación de FENALPER, Bogotá, noviembre de 2013.
- Guía Práctica para los Consejos Municipales de Política Social, COMPOS. Gobernación de Antioquia. Serie de herramientas para la inclusión social No.4. Primera Edición, Medellín, 2013.

ACRÓNIMOS

OACNUDH:	Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos
FENALPER:	Federación Nacional de Personerías
PM:	Personerías Municipales
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UV:	Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas
UR:	Unidad Nacional de Restitución y Formalización de Tierras
UP:	Unidad Nacional de Protección
MP:	Ministerio Público
PGN:	Procuraduría General de la Nación
IEMP:	Instituto de Estudios del Ministerio Público
DP:	Defensoría del Pueblo
CMP:	Consejos Municipales de Planeación
CBPD:	Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas
SNDH:	Sistema Nacional de Derechos Humanos
SNARIV:	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas
RUD:	Registro Único de Declaración de Víctima
SGR:	Sistema General de Regalías
CJT:	Comité de Justicia Transicional
COMPOS:	Comité Municipal de Política Social
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
NBI:	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
OSC:	Organización de Sociedad Civil
MV:	Mesa de Víctimas
DDR:	Desarme, desmovilización y reintegración
DDHH:	Derechos Humanos
CDDHH:	Casa de los Derechos Humanos
HRBA:	Enfoque de aproximación basada en los derechos humanos
DESC:	Derechos económicos, sociales y culturales
ZRC:	Zona de Reserva Campesina
MIA:	Mesa de Interlocución y Acuerdo en el Catatumbo
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
ONG:	Organización No Gubernamental











ACRÓNIMOS

OACNUDH:	Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos
FENALPER:	Federación Nacional de Personerías
PM:	Personerías Municipales
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UV:	Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas
UR:	Unidad Nacional de Restitución y Formalización de Tierras
UP:	Unidad Nacional de Protección
MP:	Ministerio Público
PGN:	Procuraduría General de la Nación
IEMP:	Instituto de Estudios del Ministerio Público
DP:	Defensoría del Pueblo
CMP:	Consejos Municipales de Planeación
CBPD:	Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas
SNDH:	Sistema Nacional de Derechos Humanos
SNARIV:	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas
RUD:	Registro Único de Declaración de Víctima
SGR:	Sistema General de Regalías
CJT:	Comité de Justicia Transicional
COMPOS:	Comité Municipal de Política Social
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
NBI:	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
OSC:	Organización de Sociedad Civil
MV:	Mesa de Víctimas
DDR:	Desarme, desmovilización y reintegración
DDHH:	Derechos Humanos
CDDHH:	Casa de los Derechos Humanos
HRBA:	Enfoque de aproximación basada en los derechos humanos
DESC:	Derechos económicos, sociales y culturales
ZRC:	Zona de Reserva Campesina
MIA:	Mesa de Interlocución y Acuerdo en el Catatumbo
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
ONG:	Organización No Gubernamental

