

NUEVO

DERECHO

vol. 19 n° 33

Julio-diciembre de 2023

ISSN: 2011-4540

ISSN-e: 2500-672X



Nuevo Derecho
ISSNe 2500-672X

Institución Universitaria de Envigado, Colombia -
Grupo Auditorio Constitucional

Rectora

Blanca Libia Echeverri Londoño,
Institución Universitaria de Envigado, Colombia

Decano Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas

Gabriel Alonso Campuzano Cadavid,
Institución Universitaria de Envigado, Colombia

Directora - Editora

Ivanna Calvete León,
Institución Universitaria de Envigado, Colombia

Comité Editorial

Carlos Cristópher Viveros Echeverri,
Corporación Universitaria Remington, Colombia.

Luis Alberto Torres Tarazona,
Universidad Libre, Colombia.

Jose Eduardo López Ahumada,
Universidad de Alcalá, España.

Ángel Guillermo Ruiz Moreno,
Universidad de Guadalajara, México.

Luz Dary Naranjo Colorado,
*Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados
CODEMA, Colombia.*

Marcela Angelina Aravena Domich,
*Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y
Tecnología UMECIT, Panamá.*

Nydian Yaneth Contreras Rodríguez,
Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.

Maria Victoria Santana Londoño,
Institución Universitaria de Envigado, Colombia

Jaime León Gañan Echavarría,
Universidad de Antioquia - Universidad CES

Asistente editorial

Omar Pulgarín Espinosa

Corrector

Tomás Vásquez Saldarriaga

Director de Publicaciones

Jorge Hernando Restrepo Quirós,
Institución Universitaria de Envigado, Colombia

Asistencia técnica

Lina Marcela Patiño Olarte,
Institución Universitaria de Envigado, Colombia

Diseño y diagramación

Leonardo Sánchez Perea

Dirección y contacto

Cra. 27 B 39 A Sur 57 – Envigado, Colombia
Teléfono: + 57 4 3391010
nuevo.derecho@iue.edu.co

Nuevo Derecho se encuentra incluida en los siguientes
índice y base de datos:

- Lexbase
- Fuente Académica Premier de EBSCO
- VLEX
- Catálogo Latindex
- Latindex 2.0
- Dialnet
- Leyex.info
- Actualidad Iberoamericana
- REBID
- MIAR
- DOAJ
- CLASE - BIBLAT
- AmeliCA
- CIRC
- ERIH-PLUS
- CRUE
- Google Académico
- Scilit
- Redalyc

La responsabilidad de los artículos publicados en la Revista
Nuevo Derecho recae, de manera exclusiva, en sus autores,
y su contenido no refleja necesariamente el criterio de la
institución



Revista Nuevo Derecho por Institución Universitaria de
Envigado se distribuye bajo la Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Contenido

Editorial

Ivanna Calvete León

Reflexiones sobre la inconstitucionalidad del aborto autoprocurado en México: análisis de caso en la legislación del estado de Coahuila

Raúl Montoya Zamora

Función ciudadana en el control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín a las políticas públicas medioambientales: hacia una ciudadanía activa

Juan Edilberto Rendón Ángel

Deudas pendientes con las mujeres: no discriminación y participación política y social en el posconflicto

Margarita Irene Jaimes Velásquez, Nubia Hernández-Flórez, Olena Klimenko, Tatiana Inés Martínez Medrano, Álvaro Lhoeste-Charris

Cosmopolitan democracy and polycentrism of power - Initial debates

Daniel Francisco Nagao Menezes, Ernani Contipelli

La actividad administrativa de policía en el concepto difuso del derecho de policía

Juan Carlos Galvis Martínez

Percepción sistémica de la seguridad pública como derecho humano en estudiantes de educación superior. El caso de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMéx

Felipe González Ortiz. Itzel Arriaga Hurtado

El derecho a la ciudad: un análisis del concepto a la luz de su necesidad en el marco del derecho constitucional colombiano

Jhon Fredy Arango Ramírez, Juan José Taborda Álvarez

Editorial

Ivanna Calvete León¹

La revista *Nuevo Derecho* publica su número 33 del periodo junio – diciembre teniendo como objetivo compartir con la comunidad académica un conjunto de textos que traen estudios actualizados en el campo del derecho y las ciencias sociales. Los artículos que componen este número invitan a la discusión sobre temas vigentes y relevantes que trascurren en investigaciones empíricas y teóricas acerca de problemáticas sobre el posconflicto, acciones políticas de la ciudadanía, políticas públicas medioambientales y perspectivas del poder en el marco del desarrollo del derecho.

En este sentido, las investigaciones y reflexiones sobre el derecho en el presente abren paso a conexiones interdisciplinarias que complejizan el análisis de la sociedad trayendo un aporte que permite tener lo jurídico como objeto de estudio sin alejar su impacto en las interacciones sociales. El avance de esta investigación en derecho consiste en reconocer que las ciencias jurídicas no son un sistema hermético, sino que parten en su análisis de las realidades sociales. Por lo tanto, este número nos muestra claramente mediante la recopilación de sus artículos que la investigación del derecho atiende a dichas dinámicas socioculturales y a las demandas actuales a las que la academia debe responder.

En concordancia con lo anterior, el primer artículo de este número propone una lectura constitucional de la legislación mexicana acerca de un tema constante en la discusión política y jurídica del territorio como es el caso del aborto. En este orden de ideas, el artículo denominado *Reflexiones sobre la inconstitucionalidad del aborto autoprocurado en México: análisis de caso en la legislación del estado de Coahuila* ofrece el análisis de los antecedentes, la reconstrucción de las regulaciones y el estado en cuestión actual sobre el problema de la despenalización del aborto en un territorio determinado de México y sus implicaciones. Esta discusión no solamente nos muestra una fotografía vigente de un contexto específico, sino que evidencia las consecuencias de las interpretaciones constitucionales en el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, en la vida de los actores de la sociedad.

En segundo término, otro de los artículos que hacen parte de este número se denomina *Función ciudadana en el control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín a las políticas públicas medioambientales: hacia una ciudadanía activa*. El autor de

¹ Abogada. Especialista en Derecho Penal. Magister en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín. Docente Investigadora del grupo de investigación Auditorio Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Institución Universitaria de Envigado. Correo: icalvete@correo.iue.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5421-5264>

este texto plantea metodológicamente un mecanismo de entrega de la información que versa sobre las políticas públicas relacionadas con la regulación del medioambiente, pero atendiendo a la necesidad del cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de medidas de pedagogía ciudadana que vinculen de manera activa el ejercicio de su autonomía y la garantía de los seguimientos a la inversión de los recursos públicos.

Posteriormente, el artículo *Deudas pendientes con las mujeres: no discriminación y participación política y social en el posconflicto* es un texto que trae a discusión un tema fundamental en el contexto social colombiano. El rol de la mujer en el marco de la construcción de nuevas metas y expectativas en la esfera pública nacional sigue siendo una lucha cultural, política y a su vez jurídica que permite tomar diferentes marcos teóricos para su análisis. En esta ocasión, los autores de este texto retoman el contexto para aportar con una mirada crítica los avances legales y constitucionales que se han hecho respecto de la participación de las mujeres en la construcción de paz, pero partiendo del llamado de atención por la necesidad de implementar transformaciones estructurales que aún están en camino y requieren ser atendidas para el cumplimiento de un cambio y una eliminación de la violencia contra dicha población.

Así mismo, el artículo *Cosmopolitan democracy and polycentrism of power - Initial debates* trae una propuesta teórica que aborda la reflexión sobre la democracia en el mundo globalizado planteando algunas ventajas y desventajas respecto a la manera en la que se desarrollan las instituciones y la sociedad civil. En este sentido, se analiza la relación que tienen las fricciones entre la cultura, la acción ciudadana, la política y el derecho vistas desde las implicaciones que se reflejan en el caso concreto del Brasil.

El texto *La actividad administrativa de policía en el concepto difuso del derecho de policía* es un trabajo que ofrece un estudio epistemológico sobre la manera en la que se entiende el área del derecho de policía, en tanto sostiene que en Colombia la actividad administrativa de policía se ha entendido de manera errónea y expone una reflexión al respecto atendiendo a las consecuencias de dicha situación.

La revista Nuevo Derecho tiene como artículo sexto en esta edición el desarrollo del texto *Percepción sistémica de la seguridad pública como derecho humano en estudiantes de educación superior. El caso de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEMéx.* En este estudio se vincula la relación entre derecho y sociedad a partir de las interpretaciones de una población estudiantil de educación superior a la que se le caracterizan sus particularidades asociadas a su percepción de la seguridad. Se plantea, en definitiva, la importancia de los entornos en el desarrollo y cumplimiento de los Derechos Humanos.

Finalmente, el número cierra con el artículo *El derecho a la ciudad: un análisis del concepto a la luz de su necesidad en el marco del derecho constitucional colombiano*, en el cual los autores reconstruyen histórica, teórica y jurídicamente el derecho a la ciudad. Este trabajo plantea la importancia de la acción activa de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos para atender los retos y desafíos de la sociedad en concordancia con los parámetros del derecho constitucional.

Reflexiones sobre la inconstitucionalidad del aborto autoprocurado en México: análisis de caso en la legislación del estado de Coahuila

Reflections on the unconstitutionality of self-sought abortion in Mexico: case analysis in the legislation of the state of Coahuila

Raúl Montoya Zamora¹

Cómo citar: Montoya Zamora, R. (2023). Reflexiones sobre la inconstitucionalidad del aborto autoprocurado en México: análisis de caso en la legislación del estado de Coahuila. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1–18. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1513>

Recibido: 17/03/2023 - Aceptado: 24/08/2023 - Publicado: 30/11/2023

Resumen

El objeto del presente trabajo consiste en reflexionar de manera crítica sobre las implicaciones constitucionales de la resolución dictada por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México en la Acción de Inconstitucionalidad 148/2017, iniciada por la entonces Procuraduría General de la República, en contra de algunas normas de la legislación penal del estado de Coahuila, relacionadas con el tema de la prohibición absoluta del aborto autoprocurado. El caso en cuestión es relevante porque se encuentran implicados varios derechos fundamentales y porque se trata de una de las primeras sentencias de una Corte Constitucional de América Latina sobre el supuesto del aborto voluntario. Para cumplir el objetivo planeado, con soporte en los métodos exegético, dogmático jurídico y de estudio de caso, en primer lugar, se hará un estudio introductorio sobre el aborto, su tipología y algunos datos relevantes sobre la dimensión del tema, para posteriormente esbozar el panorama legal sobre el aborto en México. Acto seguido, se abordarán los antecedentes y planteamientos de la acción de inconstitucionalidad en comento, para después hacer referencia a las razones principales que sostuvieron los integrantes de la Corte, relacionados con la inconstitucionalidad de las normas que criminalizan el aborto voluntario. Finalmente, a partir de lo antes expuesto, se realizarán algunas reflexiones sobre las implicaciones constitucionales y legales de dicha determinación, de cara al esclarecimiento de algunas pautas para despenalizar el aborto autoprocurado en todo el país.

Palabras clave: aborto, criminalización, auto procurado, derechos humanos, salud.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del estado de Durango; especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha; investigador nacional nivel II del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, profesor-investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED. Correo electrónico: raul.montoya@ujed.mx. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9886-6376>



Abstract

The purpose of this paper is to critically reflect on the constitutional implications of the ruling issued by the Mexican Supreme Court of Justice of the Nation in the Action of Unconstitutionality 148/2017, initiated by the Attorney General's Office of the Republic, against some norms of the criminal legislation of the state of Coahuila, related to the issue of the absolute prohibition of self-procured abortion. The case in question is relevant because several fundamental rights are involved and because it is one of the first rulings of a Constitutional Court in Latin America on the assumption of voluntary abortion. In order to fulfill the planned objective, based on the exegetical, legal dogmatic and case study methods, first of all, an introductory study will be made on abortion, its typology and some relevant data on the dimension of the topic, to later outline the legal panorama on abortion in Mexico. Next, we will address the background and approaches of the unconstitutionality action in question, and then we will refer to the main reasons that the members of the Court upheld, related to the unconstitutionality of the norms that criminalize voluntary abortion. Finally, based on the foregoing, some reflections will be made on the constitutional and legal implications of such determination, with a view to clarifying some guidelines for decriminalizing self-procured abortion throughout the country.

Keywords: abortion, criminalization, self-procuring, human rights, health.

1. Introducción: el aborto

La palabra *aborto* es de carácter polisémico, esto es, tiene más de un significado. En un sentido, se utiliza para designar a la suspensión voluntaria o involuntaria del embarazo antes de que el embrión sea viable para poder vivir fuera del vientre de la madre. Pero también dicha expresión se utiliza para designar el cese de una acción o proceso antes de que se complete (Oxford English Dictionary, 1989).

Por su parte, en el vocabulario de la lengua española, se refiere que la palabra *aborto* proviene de *abortus* (latín), y tiene los siguientes significados: a) Operación y resultado de abortar; b) Suspensión del embarazo por causas inducidas o naturales; c) Cosa abortada, y d) Monstruo (Real Academia Española, 2022).

Asimismo, el referido diccionario estipula que la expresión *abortar* proviene de *abortare*, y significa: a) Respecto de una mujer: suspender de forma inducida o natural el desarrollo del producto durante el embarazo; b) En biología, por lo que hace a un órgano: desplegarse parcialmente sin que llegue a ser eficaz; c) En medicina, esto es, en una enfermedad: cesar antes del término normal; d) Respecto de un proceso o empresa: fracaso, mal logro; e) Interrumpir, venirse a tierra el desarrollo de un proceso, entre otras definiciones (Real Academia Española, 2022).

En ese sentido, para efectos del presente trabajo se hará uso del significado que define la palabra *aborto* de la siguiente manera: terminación del embarazo de forma natural o provocada, el cual también admite distintas versiones. Por lo que a continuación presentamos algunas definiciones que serán esclarecedoras para lograr un mejor

entendimiento del tema, apoyados en información como la de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras fuentes.

La OMS refiere que por la palabra *aborto* se entiende: la terminación del embarazo tras la implantación del huevo fecundado en el endometrio, antes de que el feto haya alcanzado viabilidad. Se estima que el producto es viable para la vida fuera del útero si pesa 500 gramos, con una edad de 22 semanas de desarrollo, y con una medida del céfalo a las nalgas de 25 (OMS, 2007).

Según Medline Plus, el aborto es un mecanismo para terminar con el embarazo, y puede darse por dos maneras, a saber, con el uso de medicamentos (pastillas abortivas), o bien a través de un procedimiento quirúrgico para extraer el producto del útero, al que se le denomina *aborto inducido* (Medline Plus, 2020).

En la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, la Secretaría Oficial de Gobernación de México (2016) define el *aborto* como:

la expulsión o extracción de su madre de un embrión o de un feto de menos de 500 g de peso (peso que se alcanza aproximadamente a las 22 semanas completas de embarazo) o de otro producto de la gestación de cualquier peso o edad gestacional pero que sea absolutamente no viable (Secretaría de Gobernación de México, Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2, 2016).

Como se puede apreciar de las anteriores definiciones, su contenido involucra aspectos diferentes en cuanto a la edad gestacional del producto para que sea viable, pero si se toma como referencia la propuesta de la OMS, se puede llegar a establecer un consenso de que sea a la semana número 22.

Ahora bien, por lo que respecta a la clasificación del aborto, la OMS ofrece una tipología del aborto en la clasificación internacional de enfermedades, entre las que se encuentran: a) el aborto espontáneo; b) el aborto médico, el cual incluye la terminación del embarazo de manera legal y el terapéutico; c) otro tipo de aborto, como el aborto retenido, que consiste en la muerte fetal precoz, con retención del feto muerto, etcétera (OMS, 2008).

El Manual MSD (2023) propone la siguiente clasificación de aborto: a) Temprano, ya que se presenta con anterioridad a las doce semanas de embarazo; b) Tardío, ya que se presenta entre las doce y las veinte semanas de embarazo; c) Natural, es decir, no inducido o de manera espontánea; d) Tratamiento, que consiste en la interrupción del embarazo en virtud de que la vida o la salud de la mujer se encuentra en peligro o porque el producto tiene malformaciones que le imposibilitarían la vida o está muerto; e) Peligro de aborto, consistente en fluido vaginal (sangre) antes de las veinte semanas de embarazo, con datos de que pueda presentarse un aborto natural; f) Ineludible, cuando se presenta fluido (sangre) vaginal o rotura de las membranas, seguido de la dilatación del cuello; g) Inconcluso, cuando hay eliminación de una parte del producto; h) Consumado, se presenta al expulsarse todo el producto; i) Repetido o frecuente, cuando

existen de dos a tres abortos naturales de forma consecutiva; j) Retenido, consistente en la muerte no descubierta del producto cuando no es echado y no hay sangrado, también se conoce como feto muerto, y k) Séptico, que consiste en una infección grave del útero, durante, poco antes, o después de un aborto (Manual MSD, 2023).

En igual sentido, Casasco y Di Pietrantonio (2008) refieren que los periodos o supuestos sobre el aborto se clasifican en: a) Peligro de aborto; b) Aborto ineludible; c) Aborto inconcluso; d) Aborto imperioso; e) Aborto consumado; f) Aborto aplazado o producto muerto; g) Aborto séptico, y h) Aborto frecuente (Casasco & Di Pietrantonio, 2008, pp. 34-35).

2. Datos y cifras relevantes sobre el aborto

Precisado lo anterior, a continuación, se presentan algunos datos y cifras relevantes que nos permitirán comprender la trascendencia del tema.

De acuerdo con la OMS (2021), aproximadamente seis de cada diez embarazos se interrumpen de manera voluntaria. También, aproximadamente entre el cuarenta y cinco por ciento de los abortos se realizan en situaciones riesgosas, y cerca del noventa y siete por ciento de tales abortos se practican en los países en desarrollo. El aborto practicado en condiciones de peligro es una de las principales causas muerte materna, y, además, puede provocar complicaciones corporales y mentales, y problemas económicos y sociales a las mujeres, en las comunidades y en los sistemas de salud. De igual manera, la dificultad en el acceso a un aborto seguro es un problema de salud pública grave y una violación sustancial para los derechos humanos (OMS, 2021).

Se estima que de manera anual se realizan un aproximado de setenta y tres millones de abortos en todo el planeta. Y que, de manera aproximada, el sesenta y uno por ciento son embarazos no deseados, y que el veintinueve por ciento de dichos embarazos, se terminan voluntariamente (OMS, 2021).

El aborto puede resultar seguro si se practica en condiciones médicas seguras, siguiendo el método recomendado por la OMS, respetando cierta temporalidad, y que sea practicado por una persona profesional en el tema. No obstante, para la interrupción de embarazos no deseados, las mujeres enfrentan dificultades para que se les proporcionen los servicios médicos de calidad, respetuosos de los derechos humanos.

Al respecto, se estima que entre 2010 y 2014, el 45 % de los abortos en el mundo fueron riesgosos y, de estos, una tercera parte se dio en situación de alto riesgo, esto es, realizados por personas sin experiencia práctica, usando métodos perjudiciales. Asimismo, el 97 % de los abortos riesgosos se realizan en estados en vías de desarrollo, y más del 50 % en Asia. En América Latina y África, se practican 3 de cada 4 abortos peligrosos, y en África, cerca del 50 % de los abortos se realiza en condiciones inseguras (OMS, 2021).

Entre las consecuencias de no recibir la atención médica de calidad para la práctica de un aborto seguro, se encuentra la violación de los derechos fundamentales de niñas y mujeres, como la vida, la salud corporal y psíquica, a beneficiarse del progreso científico, a decidir de manera libre sobre el número de descendientes y el espaciamiento de los embarazos, y el derecho a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes (OMS, 2021).

Así, se estima que anualmente cerca del 13 % de las muertes maternas derivan de la práctica de abortos riesgosos. En las regiones desarrolladas se calcula que, por cada cien mil abortos realizados en condiciones de riesgo, se causan treinta muertes; en tanto que, este número se incrementa hasta doscientas veinte defunciones en los territorios en desarrollo. Además, de conformidad con estudios practicados en 2012, anualmente se atienden en las clínicas a cerca de siete millones de mujeres para atender las dificultades ocasionadas por un aborto practicado en condiciones de peligro en los estados en vías de desarrollo (OMS, 2021).

Un tema relevante consiste en la normativa limitativa del aborto. Es probable que esta ocasione cierta estigma y molestia y, como se dijo, puede resultar violatoria de los derechos fundamentales de las personas del género femenino, y representar para ellas una carga económica. Las normas que limitan el aborto inciden en la formación de las mujeres, su incorporación en el campo laboral y en las aportaciones que pueden realizar respecto del incremento del producto interno bruto. También se observó que un beneficio del aborto legal es el aumento de la probabilidad de que los embarazos sean deseados, y que los padres dediquen tiempo de calidad a sus hijas e hijos (OMS, 2021).

Las políticas y leyes restrictivas no tienen una incidencia en la reducción del número de aborto, y, por el contrario, no permiten que se practique el aborto de forma segura y digna. Así, el número de abortos practicados en condiciones de peligro es mayor en países que cuentan con normas limitativas que en los países donde las normas son permisivas (OMS, 2021).

Consecuentemente, las barreras que impiden que la interrupción de los embarazos se dé de manera segura son las siguientes: a) Alto costo; b) Las mujeres que lo piden y el personal sanitario encargado de ejecutarlo enfrentan problemas de estigmatización; c) La negación del personal sanitario a practicarlo, basada en sus creencias religiosas o consideraciones éticas; d) Exigencias jurídicas desproporcionadas o leyes restrictivas que no tienen justificación médica (considerar el aborto un delito), e) Un deficiente y sesgado acceso a la información sobre el aborto; f) La obligatoriedad desproporcionada de contar con autorización de personas ajenas al problema; g) Las normas restrictivas impuestas al personal sanitario y clínicas donde se puede practicar el aborto (OMS, 2021).

Con la finalidad de garantizar la calidad en la atención en tratándose de la interrupción del embarazo, la OMS (2021) señala los siguientes pilares: a) Respeto a los derechos fundamentales, que se tenga en cuenta un contexto favorecedor tanto en lo jurídico como en lo político; b) Que exista información accesible y de fácil disposición, y c) Servicios de salud de calidad, que funcionen de manera adecuada y a precios accesibles para todas las personas que los necesiten.

En el año 2022, la OMS hizo la publicación actualizada de las pautas unificadas para tratar el aborto, mediante las que se establecen una serie de recomendaciones sobre prácticas óptimas que se deben seguir, con la finalidad de proporcionar servicios de calidad para tratar la interrupción del embarazo, que incluyen temas sobre la normativa sugerida, políticas públicas, servicios médicos, así como la manera de ofrecer tales servicios (OMS, 2022).

Es pertinente señalar que la OMS (2022) recomienda en su guía despenalizar el aborto, esto significa suprimir o derogar el aborto en legislación criminal, también implica no sancionarlo por medio de otros delitos, como la privación de la vida; asimismo, recomienda que no se impongan sanciones por abortar o ayudar a hacerlo, dar información sobre el tema o encargarse de realizarlo para todos los potenciales participantes (OMS, 2022).

Para la OMS, la no criminalización del aborto tendría como propósito evitar las sospechas infundadas (de que abortaron ilegalmente) realizadas sobre las personas que soliciten atención médica después de haberse interrumpido su embarazo. Se señala que el hecho de que el aborto no sea castigado no deja en situación de vulnerabilidad a las mujeres para que sean intimidadas o forzadas a abortar, ya que ello sería una grave agresión en su contra (OMS, 2022).

En cuanto al establecimiento de supuestos legales para la práctica del aborto, la OMS considera que no es recomendable la expedición de normas restrictivas fundadas en requisitos temporales respecto del tiempo de embarazo y otros supuestos que pudieran resultar desproporcionados, como la existencia de una denuncia previa en el caso del aborto producto de una agresión sexual, y, por el contrario, sugiere que el aborto se encuentre al alcance de las mujeres embarazadas, como se indicó, sin que los supuestos restrictivos sean contrarios a los derechos fundamentales de las personas gestantes (OMS, 2022).

3. Panorama legal del aborto en México

En la mayoría de los estados de México (como Baja California, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Durango, Colima, etcétera) existe la posibilidad de practicar el aborto terapéutico, que, entre otros supuestos, procede en los casos de corra algún peligro la vida de la mujer (Trejo, 2022).

Estados como Michoacán y Yucatán permiten la interrupción del embarazo cuando la mujer enfrente causas económicas graves, sin solución (Trejo, 2022). Además, en estados como Chihuahua, Colima, Ciudad de México, entre otros, se puede abortar si la mujer fue inseminada artificialmente sin su consentimiento (Trejo, 2022).

En la mayoría de los estados no se criminaliza el aborto imprudencial o culposo, excluyendo a Tabasco y Nuevo León (Trejo, 2022).

Hasta el momento, solo 9 entidades federativas de México permiten el aborto autoprocurado hasta la doceava semana de embarazo: Baja California, Ciudad de México, Sinaloa, Colima, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Baja California Sur y Guerrero (Trejo, 2022).

Lo anterior significa que aún existen 23 estados de México donde se criminaliza el aborto autoprocurado, lo que implica que en tales entidades se restringen los derechos fundamentales de las mujeres gestantes, poniendo con ello en peligro su salud y la misma vida, por no poder acceder a un aborto seguro, o bien, en el mejor de los casos, que tengan que realizar un gasto económico para poder viajar a otra entidad donde el aborto es legal.

En materia jurisprudencial, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido varios pronunciamientos relevantes en torno al aborto; el primero de ellos, en el año 2008, relacionado con la despenalización del aborto aprobado por la asamblea legislativa del Distrito Federal. Entonces, la SCJN dictaminó que era conforme a la constitución la despenalización del aborto hasta en la semana doce de embarazo (SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, 2008).

Otro fallo importante fue el dictado en el año 2018, en el que la Sala Segunda de la Corte determinó que los establecimientos de salud pública tienen el deber de instaurar políticas de salud para la atención prioritaria de abortos producto de alguna agresión sexual (SCJN, Amparo en Revisión 1170/2017, 2018).

Asimismo, se destaca que en el año 2021 la SCJN determinó que era inconstitucional el artículo 181 del Código Penal del Estado de Chiapas, en la porción normativa que establecía noventa días como limitación temporal para la práctica del aborto, bajo la consideración de que dicha limitación es contraria al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad de las mujeres con capacidad para engendrar (SCJN, Amparo en Revisión 438/2020, 2021).

También se cita otra decisión trascendente tomada por la Corte en el año 2021, uno de los primeros fallos de una corte constitucional en América Latina que se pronuncia sobre la constitucionalidad de la interrupción voluntaria del embarazo (SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 148/2017, 2021). Asunto relevante, porque nos permite extraer una serie de conclusiones importantes de cara a llevar la despenalización del aborto en el resto los estados del país, que aún criminalizan el aborto voluntario, sin que medie algún supuesto de los permitidos por la mayoría de las legislaciones, como el aborto terapéutico.

Otro precedente importante que amerita ser objeto de otro estudio es el de la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018, en la que la SCJN (2021) determinó la invalidez de un precepto de la ley de salud general, por regular deficientemente el tema de la objeción de conciencia (como causa para que el personal sanitario se pudiera negar a prestar los servicios médicos en casos de aborto), estableciendo que dicha regulación podría derivar en conductas arbitrarias por parte de las autoridades sanitarias. La Corte concluyó que una adecuada normativa sobre la objeción de conciencia en materia de

aborto debería ser armonizada con la tutela de los derechos fundamentales a la salud de las personas con capacidad de procrear, así como de los derechos del personal de salud (SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 54/2018, 2021).

Finalmente, hay un precedente del año 2022 derivado de la resolución de un amparo que aborda un tema importantísimo en relación con los derechos humanos a una vida libre de violencia, y los de carácter reproductivo de las mujeres. Al respecto, la SCJN determinó la invalidez de una limitante de carácter temporal para interrumpir legalmente el embarazo en caso de violación sexual, impuesta por el numeral 158, fracción II de la legislación penal del estado de Hidalgo, que disponía un plazo de noventa después del embarazo, condicionándolo a la presentación previa de una denuncia del delito; la Corte la consideró violatoria al derecho a la salud, discriminatoria, y en sí misma constitutiva de tratos crueles, inhumanos y degradantes (SCJN, Amparo en Revisión 45/2018, 2022).

4. Antecedentes y planteamientos de la Acción de Inconstitucionalidad 148/2017

La resolución brindada por la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad que se analiza tiene como origen una demanda presentada por la entonces Procuraduría General de la República, en el año de 2017, en contra de distintas normas de la legislación penal del estado de Coahuila de Zaragoza, relacionadas con la criminalización del aborto voluntario, dado en cualquier momento del embarazo. Dichas normas fueron publicadas en su oportunidad en el medio oficial de la entidad, con fecha 27 de octubre de 2017 (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

El proyecto de sentencia fue elaborado por el ministro Aguilar Morales, quien fungió como ponente del asunto. La entonces PGR planteó ante la Corte que los numerales 195 y 196 de la legislación penal impugnada, relacionados con el delito de aborto voluntario, resultaban contrarios a la Constitución, ya que vulneraban varios derechos fundamentales de las mujeres, como los de salud reproductiva (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). La cuestión clave consistió en determinar si resultaba conforme con la Constitución punir el aborto voluntario, así como a las personas participantes en la ejecución de dicho aborto.

El mencionado caso resulta particularmente relevante, porque se encuentran implicados varios derechos (libertad reproductiva, derecho a la vida, etc.), y, además, porque constituye uno de los primeros fallos de una corte constitucional en América Latina que se pronuncia sobre la constitucionalidad del aborto voluntario. Por este motivo, a continuación se esbozan los principales argumentos que sostuvieron el sentido de la resolución, para posteriormente analizar las implicaciones constitucionales y legales de tan relevante determinación.

5. Argumentos brindados a favor de la inconstitucionalidad del aborto autoprocurado o consentido

En este apartado se abordarán los principales argumentos sustentados por los jueces constitucionales de la corte mexicana sobre la inconstitucionalidad de la interrupción voluntaria del embarazo. Estos argumentos se tomaron de las sesiones de los días 6 y 7 de septiembre de 2021, argumentos que a la postre fueron incorporados al engrose de ese asunto.

Así, en primer lugar, el ministro ponente, Luis María Aguilar Morales, destacó que su propuesta tuvo sustento en los derechos de las mujeres a decidir libremente en correlación con la posibilidad de procrear. Señaló que las mujeres con capacidad de procrear son las titulares de trazar su respectivo destino según su manera de ser y de pensar (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). El ministro agregó que tales derechos, de fuente constitucional (artículos 1 y 4), resultan de la interconexión de distintos principios y derechos fundamentales, tales como la igualdad, la dignidad, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Los mencionados principios y derechos se asocian al derecho de las mujeres de decidir libremente sobre ellas mismas, y poder trazar su propio plan de vida de manera libre, con completa autonomía (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). La propuesta del ministro recalcó que el referido derecho fundamental debe ser promovido, garantizado y respetado, teniendo en cuenta algunas particularidades, tales como: a) La instrucción sexual como pieza fundamental dentro de las políticas públicas; b) Que se garantice la disposición a la información y orientación en temas de control natal y planeación sobre el número y espaciamiento de los hijos; c) Que se reconozca que las mujeres con capacidad de procrear son las titulares indiscutibles para decidir si interrumpen o continúan con el embarazo; d) Que el Estado garantice que las titulares de dicho derecho tomen una determinación con completo conocimiento de todas las implicaciones que de ello pudiera derivar; e) Existe el derecho para elegir si continua o cesa el embarazo; f) Que se les garantice a las mujeres que elijan libremente abortar que lo puedan hacer en instituciones públicas de salud, en condiciones dignas, decorosas, seguras, sin costo, sin discriminación alguna, y respetuosas de sus derechos, g) El referido derecho a elegir si se interrumpe o no el embarazo tendría cabida en una temporalidad cercana al comienzo de la formación del producto, sin que se hubiere delimitado la citada temporalidad. Esta última consideración tiene en cuenta el potencial conflicto entre el derecho a elegir y el derecho a la vida del producto en formación.

Como se ve, dichos razonamientos son acordes a las políticas y directrices de la OMS, lo que de entrada permite establecer que es una propuesta fundamentada en un concepto de un organismo internacional experto en la materia.

Con base en lo anterior, la propuesta del ministro ponente enfatizó en que el derecho a decidir si se interrumpe el embarazo tendría una temporalidad cercana al inicio de la formación del nuevo ser, (sin que se estableciera un plazo concreto), para ponderar los derechos que se enfrentan, y así lograr un balance adecuado entre la libertad de decidir

y la vida del nuevo ser en formación (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

A decir del ministro ponente, su propuesta no buscó establecer la interrupción del embarazo como mecanismo para controlar el nacimiento, ni se trata de una propuesta a favor del aborto, sino de una proposición que reconoce a las mujeres el derecho a elegir libremente sobre sí mismas.

Por otra parte, también señaló que con su propuesta el aborto tendría sanción si se hace en contra de la decisión de la persona embarazada o en los casos en que el desarrollo del embarazo permita concluir que se estaría afectando la vida del nuevo ser. Por consiguiente, en el proyecto se planteó invalidar la porción normativa del numeral 196 de la legislación penal del estado de Coahuila, que sancionaba con cárcel a la mujer que de manera voluntaria decidiera interrumpir su embarazo (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

Lo anterior debido a que, en primer término, la calificación de dicha formulación abstracta como una conducta ilícita es inválida, ya que versa sobre el ejercicio de los derechos de libertad y de salud reproductiva de las mujeres, a quienes exclusivamente les corresponde su titularidad. Además, porque la formulación legislativa es contraria a los fines que señala la Constitución, por vulnerar la libertad de elección de las mujeres, como se dijo, y sin que se llegue a cumplir con la finalidad de la norma, esto es, sin que se logren disminuir los abortos practicados y, por el contrario, provocando efectos perjudiciales como poner en peligro la integridad y la vida misma de las mujeres al tiempo que se criminaliza la precariedad y se dejan de lado otras alternativas menos invasivas con los derechos de las mujeres (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

A partir de la propuesta presentada por el ministro ponente, la cual en esencia considera inconstitucional la disposición que criminaliza y castiga el aborto voluntario o autoconsentido, se dio la participación de los demás ministros del pleno de la SCJN, los cuales coincidieron en lo esencial con el sentido de la propuesta, pero en algunos casos apartándose de las consideraciones sostenidas en el proyecto.

A continuación, nos ocupamos de los argumentos más relevantes esgrimidos por los jueces constitucionales de la Corte en apoyo de la propuesta del ponente.

La ministra Esquivel afirmó que la no penalización de la interrupción voluntaria del embarazo, de inicio, no significa fomentar el aborto ya que criminalizar dicha conducta resulta contrario al parámetro constitucional y convencional, en tanto constituye un acto de violencia o estigmatización de la mujer que decide abortar voluntariamente, haciendo uso de su derecho de disponer de su propio cuerpo, de decidir de manera libre (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). No obstante que apoyó el sentido esencial de la propuesta del ponente, la ministra Esquivel se apartó de los razonamientos relacionados con el periodo de tiempo considerado como prudente para realizar el aborto sin ser sancionable, en virtud de que estimó no necesario pronunciarse al respecto por exceder la materia de la litis, máxime que la norma impugnada no

establecía temporalidad alguna que hiciera necesario un pronunciamiento al respecto (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

Por su parte, el entonces ministro presidente, Arturo Zaldívar, se pronunció en términos generales a favor de la propuesta del ponente; sin embargo, consideró que debían invalidarse todos los preceptos legales relacionados con el aborto, incluyendo la disposición general que define el delito, ya que con ello se configuraba un sistema que comprende a todo aborto como un delito. Por lo anterior, el ministro consideró la legislación penal analizada era excesiva, ya que consideraba delito todo supuesto en el que cabe afirmar que el aborto se configura como el ejercicio de un derecho fundamental, como el aborto durante las primeras semanas de gestación o el aborto denominado terapéutico, en el que se encuentra en peligro la salud y la integridad de la mujer (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). Además, destacó que se encontraban en juego, por un lado, los derechos de libertad reproductiva de la mujer, la libre elección de su plan de vida, la salud, y, por otro lado, la protección progresiva del no nacido, y en ese sentido, la decisión pasa por una ponderación de ambos derechos. Así, según el ministro, a partir de la ponderación de estos derechos se puede hablar del derecho fundamental a abortar en cuatro casos: 1). En una etapa cercana al comienzo de la formación del producto, circunstancia que no se abordó en la resolución de la Corte; 2). Cuando la integridad de la mujer se encuentre en peligro; 3). En tratándose de la no viabilidad del producto, y 4). En caso de violación sexual. Lo anterior, bajo la consideración de que en los supuestos 2, 3 y 4, el derecho a interrumpir el embarazo no debe sujetarse a un periodo determinado, puesto que debe estarse en particular a lo que dicte cada situación. Para el ministro Zaldívar, el derecho de abortar de la mujer se configura en tales hipótesis, y el Estado tiene vedado punir y entorpecer el ejercicio de ese derecho, antes bien, se encuentra vinculado a establecer las condiciones adecuadas para que las mujeres puedan acceder a un aborto seguro, digno y respetuoso de sus derechos (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

La intervención del juez constitucional González Alcántara Carrancá coincidió sustancialmente con la propuesta del ministro ponente, apartándose de algunas consideraciones, entre las que se encontraban la definición del plazo cercano a la gestación para permitir la interrupción voluntaria del embarazo, ya que desde su perspectiva no era complicado establecer, con anterioridad y sin tener las pruebas adecuadas, una limitante a los estados del país en la configuración del plazo adecuado para abortar de manera voluntaria. También se apartó de las razones que sostenían la constitucionalidad del numeral 195 de la legislación impugnada, toda vez que consideró que la definición del delito de aborto resultaba restrictiva de la libertad de decidir de las mujeres, al no establecer concretamente a qué personas y supuestos se encuentra destinada, por lo que la consideró demasiado extensiva e imprecisa en cuanto a la determinación de los potenciales destinatarios activos. Además de que dicho precepto podría generar un efecto inhibitorio en las mujeres en condiciones de engendrar, así como en el personal sanitario, que puede sentirse atemorizado de ser castigado por participar en un procedimiento de aborto (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

En lo tocante a la exposición del ministro Laynez, también estuvo de acuerdo con la propuesta del ponente en lo sustancial, y destacó que está en conformidad con los distintos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con aquellas convenciones y recomendaciones de los comités de los tratados especializados en materia de violencia contra la mujeres, los cuales sostienen que punir y encarcelar a las mujeres que abortan de manera voluntaria constituye una conducta que violenta a las mujeres y, por ello, resulta contraria a la Constitución. Añadió que castigar a quien decide abortar voluntariamente es una conducta discriminatoria, sustentada en estereotipos y prejuicios que conciben a las mujeres solo como madres, lo cual invalida por completo su posibilidad de desarrollarse de acuerdo con su propia elección, así como su dignidad como persona. Consecuentemente, solo se apartó de las consideraciones del ponente en las que refirió que resultaba obligatorio para la mujer recibir asesoría e información sobre la práctica del aborto, ya que ello limita de otro modo sus derechos fundamentales, poniendo en duda su inteligencia sobre decidir de manera libre (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

De igual modo, el juez constitucional Pérez estuvo a favor en lo fundamental con la propuesta de sentencia presentada por el ponente, pero se apartó respecto de la propuesta de invalidez de la porción normativa del numeral 199, donde establece un plazo de doce semanas para la práctica del aborto en los supuestos de agresión sexual o gestación artificial no consentidas, ya que la inconstitucionalidad del artículo 195 se decretó por la falta de un plazo determinado para poder efectuar el aborto y el artículo 199 sí contenía un plazo específico, a saber, las doce semanas (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

Por su parte, el ministro Gutiérrez Ortiz Mena también estuvo a favor de la propuesta presentada por el ponente. Sin embargo, sugirió que se añadiera al proyecto que el numeral 4 de la Carta Magna sí reconoce como derecho humano, de manera implícita, el aborto voluntario. Tal derecho se desprende de los derechos de libertad reproductiva, que comprende la libertad de elegir y acceder a los distintos métodos anticonceptivo, así como a los procedimientos artificiales de concepción y al aborto. El ministro Gutiérrez estimó impropio usar lenguaje altamente vago, como las referencias que se hicieron a un “corto período de tiempo” o “breve período”, con la finalidad de establecer el periodo que tendrían válidamente las mujeres para poder hacerse un aborto. En tal virtud, planteó a la Corte que se comprometiera con un límite de tiempo, para vincular al poder legislativo con ello y que quedara claro el plazo en el que las mujeres pueden efectuarse un aborto de manera voluntaria (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). Adicionalmente, razonó que tal limitación temporal resultaba importante, ya que, con ello, se estaría sujetando al poder legislativo a un plazo cierto, y evitaría que ejerciera su poder discrecional de manera arbitraria, que lo llevaría a establecer plazos demasiado cortos, haciendo con ello nugatorio el derecho de las mujeres para abortar de manera voluntaria. En ese sentido, sugirió que el plazo pudiera comprender entre la semana 14 y la 20, en el contexto de la situación real prevaleciente en la sociedad de México, donde priman las condiciones de pobreza y pobreza extrema que dificultan el acceso a la salud. Consecuentemente, el ministro Gutiérrez anunció

voto concurrente, no obstante de estar a favor en lo esencial con la propuesta del ponente (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

La ahora ministra presidenta, Piña Hernández, también se manifestó a favor del proyecto de resolución en términos generales. Destacó que la propuesta estimaba que el balance realizado por la legislación de Coahuila no era conforme con la norma constitucional, ya que limitaba de forma desproporcionada los derechos de libertad de las mujeres, prohibiendo de manera absoluta la interrupción del embarazo en las etapas iniciales, cuando la tutela legal del producto no resulta tan relevante ya que no se encuentra biológicamente desarrollado para encontrar la protección del derecho (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021). La ministra agregó que se carece de evidencia científica para considerar al producto como una persona jurídica, y que sostener lo anterior tiene soporte en dogmas que no son compartidos por la totalidad, por lo que el Estado se encuentra imposibilitado para restringir los derechos fundamentales de las mujeres y si lo hiciese, se estaría vulnerando el principio de laicidad republicano. En tal virtud, enfatizó que las opiniones de carácter personal sobre el aborto solo tienen cabida dentro de la propia moral interna de las personas, en tanto que la laicidad es un principio que debe situarse en la escena pública. Finalmente, a pesar de compartir la propuesta, anunció la formulación de un voto concurrente, porque desde su perspectiva se necesitaba más fuerza en la ponderación entre la libertad de elección de las mujeres y el potencial derecho a la vida del *nasciturus* o embrión. Asimismo, no compartió la argumentación en lo referente a una feminidad digna, ya que la dignidad es el soporte esencial de los derechos fundamentales. Tampoco compartió las consideraciones de la perspectiva de privacidad, así como de los argumentos consecuencialistas respecto de la prohibición del aborto, ya que lo que se está evaluando es la conformidad con la constitución de la criminalización del aborto voluntario, y no los argumentos a favor o en contra de políticas públicas en atención a los efectos de carácter social (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 6 de septiembre, 2021).

La jueza Margarita Ríos se pronunció a favor de la propuesta. Sin embargo, apuntó que debería abundar en un ejercicio ponderativo entre el potencial derecho a la vida del no nacido y la libertad de elección de las mujeres, temas sobre los cuales ya existen pronunciamientos de ese tribunal, así como del tribunal interamericano de derechos humanos. Al respecto, razonó que esa Corte dejó abierta la determinación sobre el momento a partir del cual se considera que hay vida y cuándo inicia su protección (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 7 de septiembre, 2021). Agregó que el Tribunal Interamericano determinó que no resultaba factible otorgar el estatus de persona al producto en gestación, ya que el derecho a la vida del no nacido se garantiza por medio de la tutela y el cuidado de la mujer durante el embarazo. De ahí que la ministra enfatizara en que la Corte se encuentra imposibilitada para soportar su sentencia en consideraciones y puntos de vista de índole personal; antes bien, más allá de cualquier subjetividad, tiene la obligación de argumentar sus sentencias en normas, jurisprudencia, derechos fundamentales y principios constitucionales. Consideró también que la intervención del derecho penal en el aborto autoprocurado era excesiva, pues están los derechos humanos en juego. Asimismo, la ministra Ríos recalcó que en

el caso había un exceso de tergiversaciones sobre el tema de la protección de la vida desde la concepción, derivadas de prejuicios, desconocimiento del tema, de posturas egoístas, etc. (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 7 de septiembre, 2021).

Luego sucedió la participación del ministro Fernando Franco González Salas, quien también se pronunció a favor del proyecto de resolución en lo general; empero, se apartó de algunas consideraciones. Así, sostuvo que las mujeres cuentan con la libertad fundamental de abortar, en atención a los derechos y libertades de salud en general y la reproductiva en particular, la igualdad y la no discriminación, así como la posibilidad de ejecutar su propio plan de vida sin la interferencia de nadie (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 7 de septiembre, 2021). Consideró, además, que la mujer no debe ser criminalizada por interrumpir voluntariamente su preñez, reconociendo que mínimamente las mujeres tienen la protección constitucional para abortar en cuatro hipótesis, a saber: a) En un plazo que se estime racional, teniendo en cuenta el avance científico, computado desde el comienzo de la formación, pudiendo tomarse como referente, el periodo de 12 semanas validado por esa Corte en un precedente del entonces distrito federal; b) En el caso que el feto tenga malformaciones severas de tal magnitud, que no sea viable su adecuada evolución; c) En caso de que se ponga en peligro la vida y la salud de la persona embarazada, y d) En los casos de violación o agresión sexual de la mujer. El ministro señaló que en los tres últimos supuestos, *prima facie*, se recomienda no limitar temporalmente la posibilidad de realizar el aborto. Asimismo, destacó la obligación que tienen las autoridades y el personal sanitario (tanto de instituciones públicas como privadas) de proporcionar información clara y precisa sobre los posibles efectos que conlleva la suspensión de la gestación. Y al igual que el ministro Juan Luis Gonzáles Alcántara, se pronunció por la invalidez total del artículo 195 de la legislación impugnada, ya que estimó que dicho precepto es demasiado amplio, ambiguo, vago y confuso, y consecuentemente sobrerregulador del aborto. Finalmente, se apartó de las consideraciones del proyecto en lo relacionado con el tema del no nacido como un bien fundamental objeto de protección constitucional, y se reservó el derecho para formular voto concurrente. Aceptó la gran mayoría de las observaciones realizadas al ministro ponente, a excepción de las inherentes a las propuestas de no validez de otros preceptos de la legislación penal analizada, propuestas por los jueces Franco, Arturo Zaldívar y Juan Luis González, a saber, del artículo 195 al 199 (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 7 de septiembre, 2021).

6. Conclusiones: análisis de las implicaciones constitucionales y legales

De lo anteriormente expuesto, lo más relevante es que se invalidaron las normas de la legislación penal de Coahuila que castigaban con cárcel la suspensión voluntaria del embarazo, lo cual implica, partiendo de la adopción de dicho criterio, el inicio de una nueva etapa en la tutela y protección de los derechos humanos de la mujer inherentes a su dignidad como ser humano, tales como la salud en general y la salud reproductiva en particular, la libertad de decidir y ejecutar su propio plan de vida, decidir sobre su propio cuerpo; derechos que, luego de ser ponderados frente al potencial derecho a la vida que puede alcanzar el producto en gestación, y su protección por parte del

derecho constitucional conforme avanza el embarazo, no pueden estar acompañados de criminalización, pues la pena para el aborto voluntario constituye un acto discriminatorio y de violencia contra la mujer.

Como lo apuntó muy bien el entonces ministro presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar, en su intervención final, además de invalidarse las normas en cuestión, se dio origen a un precedente que resulta vinculante para todos los órganos jurisdiccionales de México. Consecuentemente, partiendo de la sentencia en análisis, no puede procesarse penalmente a una mujer por decidir abortar de manera voluntaria (SCJN, Versión taquigráfica sesión ordinaria del 7 de septiembre, 2021).

Lo anterior es así, porque de conformidad con el párrafo 12, del numeral 94 de la Constitución Política, los argumentos empleados en la justificación de las resoluciones emitidas por el pleno de la Corte (aprobadas por 8 votos), y por sus salas (aprobadas por 4 votos), son vinculantes para todos los jueces de la República, tanto federales como de los estados (Congreso de la Unión de México, Constitución Política de los Estados Mexicanos, 1917).

Sin embargo, y pese a que el criterio de la SCJN resulta obligatorio para todos los jueces del país, lo cierto es que en principio no resulta obligatorio para la autoridad sanitaria, ni resulta obligatorio su acatamiento a los agentes del ministerio público (pues no son autoridades jurisdiccionales), quienes son las primeras autoridades en intervenir en el momento en que una mujer quiera interrumpir su embarazo de manera voluntaria.

Y así, por ejemplo, una institución médica puede negarse válidamente a no interrumpir un embarazo cuando le sea solicitado, porque al no ser una autoridad judicial, dicho criterio no le resulta vinculante. Por lo que una mujer tendría que ampararse contra el acto de las autoridades sanitarias que le niegan la posibilidad de interrumpir el embarazo, para que ese juez aplique el criterio de la SCJN y, en consecuencia, autorice la práctica del aborto, con la consiguiente pérdida de un tiempo valioso, ya que conforme avanza el embarazo, se tornaría más complicado acceder a un aborto con menor riesgo y con menor interferencia a la libertad de elección, pues conforme avanza el desarrollo del producto, se tendría que realizar una ponderación entre las libertades de la embarazada y la protección del producto.

Lo mismo sucedería si ante el agente de ministerio público se denuncia a una mujer por abortar voluntariamente; en tal supuesto, para dicha autoridad no jurisdiccional no sería vinculante el criterio de la SCJN, por lo que tendría que integrar una carpeta de investigación y realizar las diligencias correspondientes ante el juez de la causa. Y ya en sede judicial, el juez ordinario sí podría invocar el criterio de la SCJN para desestimar la causa iniciada por el fiscal, o en un peor escenario, se tendría que amparar a la indiciada, para que el juez federal le ordenara al fiscal y al juzgador que no se ejerzan acción penal alguna, en aplicación del criterio de la SCJN.

Como se puede advertir, si bien resulta de gran trascendencia el criterio de la SCJN, de cara a la despenalización del aborto vinculante, pues es obligatorio para todos los jueces del país, aún se encuentran limitaciones constitucionales y legales que dificultan

la no criminalización del aborto en México, dado que, como se argumentó, al no resultar vinculante el criterio de la SCJN para las autoridades sanitarias y para el ministerio público, dichas autoridades válidamente pueden limitar e iniciar acción penal contra las mujeres que decidan voluntariamente interrumpir su embarazo.

Por lo que sería deseable, como se propuso en otro artículo (Montoya Zamora, 2022), que la jurisprudencia constitucional de la SCJN, cuando verse sobre asuntos relacionados con los derechos humanos o su interpretación, o cuando se invaliden disposiciones legales por ser contrarias al parámetro de regularidad constitucional y convencional resulte vinculante no solo a las autoridades jurisdiccionales del país, sino a todas las autoridades, comprendiendo con ello a las autoridades administrativas, sanitarias o de otra índole. Ya que, así, se evitarían los inconvenientes apuntados, y se haría posible la aplicación real y no ficticia de los derechos fundamentales de las mujeres involucrados en el tema de la suspensión voluntaria del embarazo, conforme a los principios: universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad, bajo la tutela más extensa posible.

Por otra parte, a pesar de lo relevante del tema, ya no hubo discusión sobre la inquietud de algunos ministros en el sentido de que la SCJN se comprometiera con un plazo cierto relacionado con “el breve periodo de tiempo” en el que la mujer puede realizarse voluntariamente la interrupción del embarazo sin llegar a afectar la vida del embrión, pues el razonamiento unánime fue en el sentido de que el producto también cuenta con protección constitucional conforme va avanzando el embarazo.

En ese sentido, no haber definido esta importante cuestión deja en incertidumbre jurídica la determinación de ese “breve periodo de tiempo”, con lo que los operadores se podrán ver tentados a interpretar la norma de manera restrictiva, por ejemplo, en un plazo menor a las 12 semanas, que ya esa SCJN había determinado como razonable en la legislación del entonces distrito federal, o bien, de forma muy amplia.

Lo cierto es que la indeterminación jurídica existente provocará problemas no menores a la hora en que una mujer desee ejercer su derecho de interrumpir su embarazo de manera voluntaria.

De igual modo, se destaca que la SCJN no se pronunció sobre los potenciales efectos retroactivos de las disposiciones que criminalizaban el aborto consentido del estado de Coahuila. Simplemente determinó decretar su invalidez, pero sin señalar si la decisión debía aplicarse de manera retroactiva.

Lo anterior resulta cuestionable, ya que, por ejemplo, en esa misma sesión, al invalidar el artículo 224, fracción II, de la legislación penal impugnada, el proyecto proponía declarar de manera retroactiva su no validez; cuestión que finalmente no prosperó, y no se decretaron los pretendidos efectos retroactivos de esa declaratoria de invalidez.

Por lo que se considera, al igual que lo realizó la ministra Piña Hernández, que la SCJN debió dejar en claro los efectos jurídicos de la invalidez de las normas así decretadas, y no dejarlo a la interpretación de los operadores jurídicos.

No obstante, los operadores deben tener en consideración que en atención a lo que dicta la fracción III del numeral 105 de la Carta Magna, por regla general, las sentencias emitidas en mecanismos de control constitucional previstos por las fracciones I y II del mismo artículo (controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad) no son de aplicación retroactiva, a excepción de la rama punitiva, en la que se aplicarán las máximas y dispositivos previstos en la ley para la referida materia, tales como la aplicación retroactiva siempre y cuando sea en beneficio de las personas (Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Mexicanos, 1917).

En consecuencia, no se deben descartar los potenciales efectos retroactivos de la invalidez de dichas disposiciones normativas, cuando con su aplicación se beneficie a las personas. Con todo, se considera que no fue acertado por parte de la SCJN dejar al arbitrio de los operadores jurídicos si le otorgan o no efectos retroactivos a dicho criterio, pues ello probablemente sea generador de controversias jurídicas.

Referencias

- Casasco, G. & Di Pietrantonio, E. (2008). Aborto: guía de atención. *Revista del Hospital Materno Infantil Ramón Sardá*, 27(1), 33-41. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=91227106>
- Congreso de la Unión de México. (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Manual MSD. (2023). *Clasificación del aborto*. MSD Versión para profesionales. Merck & Co., Inc. <https://www.msdmanuals.com/es-mx/professional/multimedia/table/clasificaci%C3%B3n-del-aborto>
- Medline Plus. (2020). Aborto. En *Biblioteca Nacional de Medicina*. Consultado en enero de 2023. <https://medlineplus.gov/spanish/abortion.html>
- Montoya Zamora, R. (2022). La jurisprudencia constitucional por precedentes en México: retos y propuestas. *Quaestio Iuris*, 15(2), 672-691. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8424212>
- Organización Mundial de la Salud. (2007). *Derogación del aborto terapéutico en Nicaragua: Impacto en la salud de la familia y la comunidad* OPM-OMS. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52760?locale-attribute=es>
- Organización Mundial de la Salud. (2008). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud. Décima Revisión. Volumen 1*. <https://ais.paho.org/classifications/chapters/pdf/volume1.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2021, 25 de noviembre). *Aborto*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/abortion>
- Organización Mundial de la Salud. (2022). *Abortion care guideline*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/349316/9789240039483-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oxford English Dictionary. (1989). Abortion. En *Diccionario Oxford*. Consultado en enero de 2023. [https://www.oed.com/oed2/00000606#:~:text=abor%C4%AB%2Dri%3A%20see%20abort.,f%C5%93tus%20before%20the%20sixth%20month.\)](https://www.oed.com/oed2/00000606#:~:text=abor%C4%AB%2Dri%3A%20see%20abort.,f%C5%93tus%20before%20the%20sixth%20month.))

Real Academia Española. (2022). Aborto. En *Diccionario de la Lengua Española*. Consultado en enero de 2023. <https://dle.rae.es/aborto?m=form>

Real Academia Española. (2022). Abortar. En *Diccionario de la Lengua Española*. Consultado en enero de 2023. <https://dle.rae.es/abortar?m=form>

Secretaría de Gobernación de México. (2016, 7 de abril). *Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida*. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432289&fecha=07/04/2016#gsc.tab=0

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2008, 28 de agosto). *Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007*. Tribunal Pleno (M. P.: Aguirre Anguiano, S. S.). México. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2007_146_Demanda.pdf

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2018, 18 de abril). *Amparo en Revisión 1170/2017*. Segunda Sala (M. P.: Franco González Salas, J. F.). México. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2018-05/2S-180418-JFFGS-1170.pdf

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2021, 7 de julio). *Amparo en Revisión 438/2020*. Primera Sala (M. P.: Pardo Rebolledo, J. M.). México. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-06/AR-438-2020-22062021.pdf

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2021, 7 de septiembre). *Acción de Inconstitucionalidad 148/2017*. Tribunal Pleno (M. P.: Aguilar Morales, L. M.). México. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2021-08/AI%20148.2017.pdf

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2021, 21 de septiembre). *Acción de Inconstitucionalidad 54/2018*. Tribunal Pleno (M. P.: Aguilar Morales, L. M.). México. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2021-08/AI%2054-2018%20-%20PROYECTO.pdf

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2021, 6 de septiembre). *Acción de Inconstitucionalidad 148/2017*. Versión taquigráfica de la sesión ordinaria del Tribunal Pleno celebrada el 6 de septiembre de 2021. México. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2021-09-06/6%20de%20septiembre%20de%202021%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2021, 7 de septiembre). *Acción de Inconstitucionalidad 148/2017*. Versión taquigráfica de la sesión ordinaria del Tribunal Pleno celebrada el 7 de septiembre de 2021. México. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2021-09-07/7%20de%20septiembre%20de%202021%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

Suprema Corte de la Justicia de la Nación. (2022, 23 de febrero). *Amparo en Revisión 45/2018*. Primera Sala (M. P.: Ríos Faryat, A. M.). México. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-02/AR-45-2018-17022022.pdf

Trejo, Y. (2022, 2 de junio). *Aborto legal en México: Todos los estados que lo han aprobado*. Diario AS México. <https://mexico.as.com/actualidad/aborto-legal-en-mexico-todos-los-estados-que-lo-han-aprobado-n/>

Función ciudadana en el control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín a las políticas públicas medioambientales: hacia una ciudadanía activa

Citizen Aim of Fiscal Control by Medellín District Comptroller on Public Environmental Policies: Towards an Active Citizenship

Juan Edilberto Rendón Ángel¹

Cómo citar: Rendón Ángel, J. E. (2023). Función ciudadana en el control fiscal de la Contraloría Distrital de Medellín a las políticas públicas medioambientales: hacia una ciudadanía activa. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 17. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1523>

Recibido: 14/04/2023 - Aceptado: 17/07/2023 - Publicado: 30/11/2023

Resumen

Este artículo de investigación sigue la metodología de la revisión documental y tiene el propósito de darle una dimensión hermenéutica al informe de evaluación por parte de la Contraloría Distrital de Medellín del control fiscal de las políticas públicas sobre medio ambiente implementadas por la Alcaldía de Medellín entre los años 2012 y 2020. Se propone que la política pública funcione como enlace entre el ámbito abstracto de las normas y la ejecución concreta mediante la intervención en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que habitan el Valle de Aburrá; por tanto, el control del gasto de presupuesto público en tal implementación no es un aspecto meramente estadístico de rigor técnico, sino un garante procedimental de transparencia en el gasto público que salvaguarda derechos fundamentales concretos y que exige una concepción de ciudadanía definida adecuadamente. Primero, se fundamenta conceptualmente la importancia del control fiscal de las políticas públicas de medio ambiente en la literatura especializada; segundo, se explica la metodología empleada en el artículo, enfatizando en la importancia del aspecto ciudadano que involucra; tercero, se presentan los resultados y se los discute de modo paralelo; y, finalmente, se extraen conclusiones de cada acuerdo y se indica que hay un componente de pedagogía ciudadana que sigue sin resaltarse debidamente y que depende del ejercicio de la autonomía ciudadana como la capacidad de convertir las políticas en prácticas.

Palabras clave: control fiscal, política pública, medio ambiente, Contraloría Distrital de Medellín, ciudadanía.

¹ Especialista en Derecho Público. Doctor en Filosofía. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8154-1882>. Correo electrónico: juan.rendon@cdm.gov.co.



Abstract

This research article follows the documentary review methodology and has the purpose of giving a hermeneutic dimension to the evaluation report by the District Comptroller of Medellín of the fiscal control of public policies on environment implemented by the Mayor's Office of Medellín between the years 2012 and 2020. It is proposed that public policy functions as a link between the abstract scope of norms and concrete execution through intervention in the improvement of the quality of life of citizens living in the Aburrá Valley; therefore, the control of public budget expenditure in such implementation is not a merely statistical aspect of technical rigor, but a procedural guarantor of transparency in public expenditure that safeguards concrete fundamental rights and requires an adequately defined conception of citizenship. First, the importance of fiscal control of environmental public policies is conceptually grounded in the specialized literature; second, the methodology used in the article is explained, emphasizing the importance of the citizen aspect involved; third, the results are presented and discussed in parallel; and, finally, conclusions are drawn from each agreement and it is indicated that there is a component of citizen pedagogy that is still not duly highlighted and that depends on the exercise of citizen autonomy as the capacity to convert policies into practices.

Key words: fiscal control, public policies, environment, District Comptroller of Medellín, citizenship.

1. Introducción

A continuación, se fundamenta conceptualmente la importancia del control fiscal en la literatura especializada y luego se realiza un estado del arte sobre la protección al medio ambiente como objetivo de las políticas públicas. Esta relación es importante porque se parte de los datos proporcionados por un informe de la Contraloría General de Medellín y se enfoca en los acuerdos dedicados a políticas públicas sobre medio ambiente. Por ello, es relevante resaltar el carácter académico que tienen ambos como fundamento de la propuesta por el fortalecimiento del rol del ciudadano que se propone posteriormente.

1.1. El control fiscal en la literatura especializada

Los estudios especializados se han ocupado de la historia del control fiscal como institución necesaria para cualquier sistema que recaude impuesto y esté interesado en determinar con propiedad el modo como se gastan los recursos recaudados (Alloza Aparicio, 2017; Galarza, 2017). También, y pesar de tratarse de un tema que se considera predominantemente técnico, el control fiscal ha recibido tratamiento y análisis en los artículos publicados en revistas de generación de nuevo conocimiento.

Por ejemplo, hay un caso en el que se estudian “estrategias financieras para minimizar el riesgo en tiempo de crisis” (Sandoval Malquín & Sandoval Pozo, 2022, p. 268). En efecto, el riesgo es un aspecto notable en los estudios (Romero Berdullas, 2021). También hay estudios que se han ocupado del uso de las plataformas tecnológicas para apoyar a las autoridades que se ocupan del control desde una perspectiva impositiva que, no obstante, permite identificar la importancia del uso de estas herramientas en la implementación del control (Daza & Vasco, 2021), por lo que es innegable la relación del control con las prácticas que quieren sustraerse a él (Cabrera Sánchez et al., 2021). Otros se preguntan por la legislación que regula la materia en el contexto español (Expósito López, 2022) y por el concepto complejo de la seguridad humana desde una perspectiva de conservación (Torres-Guarnizo & Velandia-Pardo, 2022).

Por su parte, un estudio explora la hipótesis de que el control fiscal en Colombia se proponga en un formato micro a través de un método llamado “de desarrollo arquitectónico” (Puerta-Ramírez & Giraldo-García, 2016). Además, el control fiscal puede ser un mecanismo de presión discrecional que hace pensar el control como mecanismo de aplicación de sospecha. La función social del control debe transformar esa postura al aplicar una “presión fiscal” (Domínguez Sánchez, 2021, p.73) que, en lugar de verse como una forma de acoso o de persecución, se convierte en un criterio de eficiencia en la aplicación del principio de transparencia.

Ahora bien, las plataformas digitales, que son prometedoras en cuanto a lo que permitirían en términos de la eficiencia en la recolección de la información y en su sistematización, también generan inquietudes cuando presentan anomalías en la disponibilidad del insumo por problemas de funcionamiento (Vivas Roso, 2021), lo que hace que el concepto de lo estratégico resulte llamativo en la propuesta del control fiscal óptimo (Firmenich, 2019).

El control fiscal ha generado casos con los que se ha propuesto una reflexión conceptual (Herrera Díaz de León et al., 2021; Gutiérrez & Tobón, 2019; Fandos, 2017). Y el contexto internacional ha planteado retos de control fiscal debido a la presión del dólar por el modo como los flujos de capital entre países afecta las políticas fiscales y como los organismos de control ven afectada su labor por esta externalidad (Toscanini et al., 2020). El problema del reto que la covid-19 le impuso al control fiscal también fue considerado (Zavaleta González, 2020). Otro estudio se enfocó en “la asignación de funciones dentro del Estado y en el control de los objetivos y objetivos de política e instrumentos de las autoridades fiscales” (Rodríguez, 2018, p.187) y otro en sus fundamentos constitucionales (Porras Gómez, 2017).

1.2. El medio ambiente como reto de las políticas públicas

El tema se ha tratado con amplitud en la literatura especializada. En este apartado se hará un recuento de los estudios más recientes.

El primero da cuenta de una investigación que “analiza los datos de los procedimientos sancionatorios impuestos por la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile entre

2013 y 2019 a los titulares de proyectos de inversión que incumplieron la normativa ambiental vigente” (Bergamini & Dextre, 2022, p. 1). En él se propone que “empresas de países con mejores estándares ambientales no aplican las mismas condiciones operativas en Chile. Esto muestra falencias en la implementación de políticas estatales y empresariales relacionadas con el discurso de desarrollo sostenible del país” (Bergamini & Dextre, 2022, p. 1). En efecto, el reto que le impone la pregunta por el medio ambiente a la producción de bienes es otro problema recurrente (Iglesias Márquez, 2021; García Lupiola, 2021; Pallas Secall, 2021; Avendaño Castro et al., 2021; Martins et al., 2021; Quispe Roque & Aravena, 2021).

Otro estudio da cuenta de una iniciativa técnica que reduce la emisión de dióxido de carbono (Jiménez Ramos et al., 2022) y también ha habido reflexiones acerca de la normativa que protege el medio ambiente (Expósito López, 2022) y con propuestas metodológicas que van a lo concreto a través del “enfoque de investigación-acción para evaluar y mejorar las habilidades y promover interacciones sostenibles con el medio ambiente a través de proyectos específicos” (Perico-Granados et al, 2022, p. 11).

Otro planteamiento advierte que “la protección del medio ambiente no es solo un objetivo central de la UE, sino que también se ha colocado en pie de igualdad con el crecimiento económico y el mercado interior” (De Sadeleer, 2022, p. 150) y también se han enfocado en “evaluar, en línea con los nuevos desarrollos normativos derivados del Green Deal, si el medio ambiente se beneficia de un mayor nivel de protección gracias al recurso a la base ambiental genuina” (De Sadeleer, 2022, p. 150). Ambos estudios enfatizan en el poco interés que tienen las empresas en mitigar sus impactos ambientales. Es más, un artículo advierte el modo como se ha interpretado y definido el medio ambiente para hacerle finta a las exigencias de protección impuestas por la normativa: “la consagración del medio ambiente como un bien jurídico protegido y digno de protección, tanto por los ordenamientos jurídicos nacionales como internacionales, ha traído como consecuencia la necesidad de precisar terminológicamente el concepto de medio ambiente” (Méndez Rocasolano & Cantero Berlanga, 2022, p. 83). Estos autores sostienen además que: “como consecuencia de su novedad, la puesta en práctica del concepto ha sido objeto de múltiples posiciones contrapuestas sobre su definición, lo que, en ocasiones, ha supuesto un verdadero lastre y la desprotección de este derecho” (p. 83). El problema se extiende al concepto mismo de humanidad: “la visión antropocéntrica ha ido desapareciendo en función de la posición ecocéntrica que enfatiza la protección del medio ambiente a la vez que es independiente de su vinculación con otros derechos como la vida humana o el patrimonio” (Méndez Rocasolano & Cantero Berlanga, 2022, p. 83); también conceptúan en igual sentido Torres-Guarnizo y Velandia-Pardo (2022). En este artículo, lo humano adquiere un perfil más específico y orientado a lo político: la ciudadanía. Como se verá en la caracterización de los acuerdos municipales, la ciudadanía y su participación aparecen de modo permanente, y teóricamente repetitivo. Pero esta reiteración es típica del discurso jurídico. Lo que se quiere resaltar en este artículo es el sentido que esto tiene para que la ciudadanía participe de un modo que sea menos protocolario y más autónomo.

En ese orden de ideas, el problema normativo en torno a la protección del medio ambiente es recurrente (Álvarez Casadiego, 2022; Bertazzo, 2022; Pallas Secall, 2022; Losekann, 2022; Rivas-Ramírez & Fuentes-Contreras, 2022; Arellano Reyes & Guarachi Zuvic, 2021; Restrepo Tamayo et al., 2021; Esteve Jordà, 2021). Al tratarse de un mecanismo que funciona como enlace entre las propuestas abstractas y la reglamentación normativa, es comprensible que las políticas públicas tengan esta relación conceptual estrecha con el mundo jurídico. Finalmente, es llamativo que los delitos sobre el medio ambiente están poco documentados (De Luis García, 2020) y que el problema se sigue planteando como un compromiso ciudadano (García-Reyes et al, 2021). Como se verá a continuación, el informe de la Contraloría General del Medellín respecto a los acuerdos que han determinado políticas públicas sobre medio ambiente son un paso significativo hacia una dimensión amplia que va de lo normativo a lo ciudadano y que exige que se salvaguarden los recursos destinados a esta ampliación.

2. Metodología

En este apartado se explica la metodología empleada en el artículo y el protocolo empleado en la evaluación del informe en el que se basa.

2.1. Diseño metodológico

Siguiendo el triángulo de Creswell (2009, pp. 6-23), se elige un paradigma al que se le asignan una perspectiva de mundo, una estrategia y unos instrumentos. El paradigma es cualitativo, pues pretende identificar una problemática, comprender sus complejidades y proponer alternativas. En este caso, la problemática es el concepto de ciudadanía que subyace a los acuerdos analizados y el modo como puede contribuir a que las políticas públicas se conviertan en prácticas ciudadanas espontáneas. La perspectiva de mundo es hermenéutica, pues realiza una interpretación de la problemática identificada que permita proponer alternativas a partir de ella. La estrategia es la revisión documental, pues la exploración se basa en el Informe elaborado por la Oficina de Gestión del Conocimiento de la Contraloría General de Medellín, respecto al cual conviene hacer algunas precisiones en el siguiente numeral. Finalmente, el instrumento es el fichaje bibliográfico, realizado tanto a partir del informe como en las bases de datos de artículos académicos.

2.2. Informe de acuerdos de políticas públicas de medio ambiente entre los años 2012 y 2020 en Medellín: tres fases de evaluación

Siguiendo la información proporcionada por el informe titulado *Estado de las políticas públicas relacionadas con mujeres –salud– medio ambiente en la ciudad de Medellín*, generado por la Dirección de Gestión del Conocimiento, Capacitación e Investigaciones de la Contraloría General de Medellín en el año 2021, se expondrán los acuerdos municipales sobre políticas públicas enfocadas en medio ambiente

propuestos e implementados entre los años 2008 y 2020. Esta exposición hace referencia constante a la información del documento debido a que está ordenada y sistematizada para dar cuenta de la gestión de la que se ocupa el control fiscal, y de la que surge un aspecto de suma importancia que, como se verá, es transversal a todos los acuerdos: la importancia de la participación de la ciudadanía en la potenciación del carácter social y de salvaguarda de derechos que subyace a la tecnicidad del control realizado por la Contraloría.

Los acuerdos que se incluyeron en el informe son los siguientes: 010 de 2014. “Política Pública de Biodiversidad para Medellín”; 39 de 2008: “Política Pública de intervención integral en laderas y bordes”; 23 de 2012: “Política Pública Medellín verde y sostenible”; 22 de 2007: “Política Pública para la protección integral de la fauna”; 46 de 2007 “Política Pública para el fomento de la recuperación de residuos sólidos, con enfoque productivo y saludable”; 06 de 2011 “Política Pública municipal del mínimo vital de agua”; 113 de 2009 “Política Pública para el manejo de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos” y 45 de 2012 “Política Pública municipal de educación ambiental.”

La fundamentación procedimental del informe sigue la propuesta por la Contraloría Distrital de Medellín (en adelante, y por motivos de brevedad expositiva, CDM) para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Distrito. Tal propuesta exige examinar los criterios básicos de inclusión contruidos a partir de las teorías de políticas públicas como lo propone Roth (2002). Se aplicó un protocolo que permitiera describirlas y entenderlas como “resultado de un proceso político en el que interactúan diversos actores con intereses y valores distintos, y cómo allí se identifica un problema público a atender y las posibles interacciones que se den entre los actores y los escenarios” (CDM, 2021, p.11). Esto es importante para resaltar la importancia del componente ciudadano, lo cual es el propósito de este artículo. Además, el protocolo hace “análisis vertical del Acuerdo Municipal con las Políticas Públicas existentes a nivel nacional y departamental, de manera que guarden coherencia entre ellas, indispensable para este proceso” (p.11). El rigor del análisis del informe se garantiza con este protocolo, dividido en tres fases como se explicará en el siguiente numeral.

3. Resultados y discusión: las tres fases del informe y la emergencia de la ciudadanía autónoma

La primera es una fase de verificación; la segunda, de chequeo de su pertinencia y del modo como involucra a la ciudadanía; y la tercera, de seguimiento y evaluación. Se hace énfasis en la segunda fase, la del análisis, debido a la importancia del aspecto ciudadano que involucran. Las declaraciones que se hacen en los acuerdos tienen carácter vinculante en términos legales, pero es esa orientación hacia lo social y hacia lo político lo que se quiere resaltar. Hay un componente de pedagogía ciudadana que sigue sin resaltarse debidamente.

3.1. Fase I: de verificación

Los criterios de verificación están contenidos en una lista de chequeo propuesta en el informe de la CDM. Son seis: “¿se identifica un problema público a atender (u objetivo de intervención)?” (CDM, 2021, p.12); “¿están correctamente determinadas las causas del problema?” (p.12); “¿se identifican actores involucrados en la Política Pública?” (p.12); “¿se identifica la intervención de una autoridad pública?” (p.12); “¿se identifica un sector o grupo objeto beneficiario de la Política Pública?” (p.12); “¿el objetivo de la Política Pública tiene correspondencia con los objetivos del sector?” (p.12).

El diagnóstico del informe es el siguiente: “Para las temáticas relacionadas con Medio Ambiente, se encuentra que 7 de las 8 políticas identificadas cumplen con la mayoría de los requisitos o con todos en algunos casos” (CDM, 2021, p.134) y señala que “la Política Pública de Residuos Eléctricos y Electrónicos no se encuentra desarrollada aún” (p.134). Este hallazgo se proyecta realmente como una oportunidad y no como un error, pues esa falta de ejecución no expresa incumplimiento fiscal, sino una ausencia de implementación que puede ser difícil de identificar para la tecnicidad del trabajo realizado por la CDM: este aspecto debe implicar a la ciudadanía en un rol que pase de la responsabilidad o del mero deber a la conciencia del compromiso como tales.

3.2. Fase II: chequeo de los acuerdos

En esta fase se tuvieron en cuenta dos criterios: el estado de cada una de las ocho políticas públicas y, en caso de que se le haya implementado, su modelo respectivo.

El Acuerdo 10 de 2014 “Política Pública de Biodiversidad” tiene como objetivo principal “orientar la conservación de la Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos para Medellín”, precisa la importancia teórica de la gestión y propone una implementación “mediante estrategias, proyectos y programas, la conservación y el manejo de las áreas de importancia ecosistémica y de las especies de interés, además de una efectiva gestión, con el fin de lograr el fortalecimiento de un sistema sostenible”. La participación de la ciudadanía parece supuesta o dada de suyo por la importancia de la problemática.

La política empezó su ejecución en el año 2016, y “es la administración municipal la que se ha encargado de su ejecución a través de procesos de investigación, protección de ecosistemas de diferentes especies, creación de planes de manejo ambiental y protección de fauna y flora” (CDM, 2021, p.134).

Por su parte, el Acuerdo 39 de 2008, titulado “Política Pública de intervención integral en laderas y bordes” asegura que esta política “involucra aspectos de medio ambiente, educación, sociedad, turismo y economía, todos de suma importancia para el desarrollo de la ciudad” (CDM, 2021, p.138), y añade, de modo significativo, que “se requiere una integración de la comunidad para generar bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población” (p.138). Con este acuerdo se pretende “concientizar a la ciudadanía del tesoro que tenemos y no lo sabemos valorar, a través de sus programas y planes, busca resaltar la importancia de la ruralidad para la ciudad”, y, así, “es claro

que la implementación de esta política debe comprender un trabajo completamente articulado con las comunidades” (CDM, 2021, p.139). Esta articulación es la que deja de ser un protocolo técnico de empleo adecuado de los recursos públicos y que, a través de la misma implementación, se puede convertir en iniciativa de formación ciudadana.

La ejecución del Acuerdo está soportada en particular por el desarrollo del proyecto:

Cinturón Verde, el cual consiste en “una estrategia de planificación y de transformación integral de largo plazo para consolidar un territorio ordenado, equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los municipios que conforman el Valle de Aburrá” (CDM, 2021, p.139).

Se aclara que las obras propuestas para el desarrollo ordenado y el crecimiento urbanístico deben estar acompañados de “un dialogo social constante con las comunidades que busca que el territorio sea planificado, ordenado y protegido en acuerdo con las mismas” (CDM, 2021, p.139).

El tercer Acuerdo es el 23 de 2012, “Política Pública Medellín verde y sostenible”, y tiene como objetivo “propender por una interrelación con instituciones tanto gubernamentales como el sector privado y los ciudadanos” con el propósito de “reducir la presión de la ciudad sobre el medio ambiente, aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, en variables como el cambio climático y propiciar una ciudad sostenible ambientalmente” (CDM, 2021, p.140). El Acuerdo propone la adopción de medidas en “vivienda, hábitat, transporte, comunicación, cultura, educación, producción de bienes y servicios construcción y urbanismo, gestión de residuos” (p.140).

Esta política pública debe tener permanencia en el tiempo “por su amplitud en las acciones a realizar, el desarrollo y construcción debe hacerse en varias fases y deben ser definidas en los respectivos Planes de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial” (CDM, 2021, p.140). Se aclara que hay un caso de éxito de aplicación: “El Parque ARVI, es acogido por la ciudadanía como una muestra del compromiso que tienen las administraciones por el tema ambiental y guiar la ciudadanía a una mayor conciencia ambiental” (p.141).

El informe resalta que, para este Acuerdo, “no es clara la intervención de la ciudadanía en el desarrollo de los programas con excepción de las eco huertas urbanas, las cuales permiten una forma de autosostenibilidad para el territorio” (CDM, 2021, p.141). Y este es, de nuevo, un aspecto determinante para el planteamiento de este artículo: de qué modo puede intervenir la ciudadanía.

Otro Acuerdo es el 22 de 2007, llamado “Política Pública para la protección integral de la fauna”, que afirma que la Ley 1774 de 2016 “es muy clara en su objeto al expresar que los animales son seres sintientes, no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial causado directa o indirectamente por los humanos” (p.142). EL Acuerdo vuelve a hacer referencia a la Ley, enunciando sus principios: “el

respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como cualquier forma de abuso, maltrato, violencia y trato cruel” (p.142).

Y precisa que se requiere generar una cultura de respeto y protección que hace necesaria la “capacitación de recurso humano que sea multiplicadores de enseñanzas en temas adecuados para desarrollar la cultura” (p.142) que contribuya con “mejorar el bienestar animal, humano y al mejoramiento del ecosistema” (p.142). Se añade que “se contemplan acciones pedagógicas que involucran a la ciudadanía, éstas en su conjunto son elaboradas y socializadas por la administración, por lo tanto, la ciudadanía no es parte accionante sino beneficiaria o impactada” (CDM, 2021, p.143). Esto es significativo, pues que la ciudadanía solo reciba las consecuencias de implementación sin hacer parte de su acción es, al menos, paradójico cuando se piensa en un formato de educación en el que se incluya un componente de aprendizaje que no dependa solo de la recepción y de la repetición. La ciudadanía activa podría tener un rol decidido en apropiarse de la política. Aquí se insiste en el aspecto pedagógico que queda relegado u oculto en la concepción de ciudadanía en la que se apoyan las políticas públicas sobre medio ambiente.

Este elemento de acción ciudadana vuelve a resultar oportuno para el Acuerdo 46 de 2007, “Política Pública para el fomento de la recuperación de residuos sólidos, con un enfoque productivo y saludable” basado en el Decreto 1077 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2015) que define tal recuperación como una actividad que complementa el servicio y que “comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje” (Título 2, Capítulo 1). El informe de la CDM añade: “con esta Política Pública se busca fomentar la recuperación de los Residuos Sólidos, con un enfoque productivo y saludable, que permita la inclusión social, visibilización y dignificación de los recuperadores o recicladores” (CDM, 2021, p.144). Y hace énfasis en una cultura de la no basura (p.144) y en la separación del material reciclable en la fuente (p.144). Esta política evaluada por la CDM es notablemente significativa en el aspecto que se resalta en este artículo: el componente pedagógico es transversal a la cultura ciudadana, y los acuerdos lo implican, es decir, no lo dan por sentado. Es, posiblemente, un déficit que las propuestas de políticas públicas señalan al insistir en su importancia y, he aquí el aspecto llamativo, en apoyarse en ella asumiendo su existencia. Pero esto es precisamente lo que se debe determinar, y en lo que se insiste aquí: ¿cuál es el perfil de ciudadano con el que cuentan los acuerdos cuando hacen referencia a él? El control fiscal realizado por la CDM no puede responder esa pregunta, pero su informe detallado sí permite plantear la pregunta.

Los dos acuerdos que quedan por analizar tienen esta misma constante. En el Acuerdo 06 de 2011 se consagra la “Política Pública Municipal del mínimo vital de agua” y se propone “el diseño e implementación de campañas educativas tendientes a crear consciencia sobre la importancia de este recurso hídrico, y de su uso racional, y planes articulados con la Administración Municipal” (CDM, 2021, p.146). Finalmente, y

resaltando de modo explícito el presupuesto que atraviesa los siete acuerdos previos, el Acuerdo 45 de 2012 propone la “Política Pública Municipal de Educación Ambiental”. Su fundamento constitucional está en el artículo 67, el cual define la educación, y el artículo 79, que consagra el derecho a un ambiente sano, y tiene la intención de “transformar la cultura mediante una ética ambiental, promoviendo la construcción de una sociedad con prácticas sostenibles, justa, respetuosa del otro en la diversidad y reconocedora de su papel transformador” (CDM, 2021, p.147), y añade que la política es “un proceso en permanente construcción colectiva, enmarcado en el contexto y la realidad ambiental de la localidad y las nuevas propuestas que la ciudad y la región demanden” (p.148), y que está enfocada en la “problemática ambiental que es sentida por los individuos y comunidades; con altos criterios de participación e inclusión” (p.148). Esta política “viene siendo ejecutada en el municipio desde el año 2012” (p.148). La CDM enfatiza en que el empleo de los recursos es oportuno y adecuado. A lo que se añade aquí que se debe incluir un componente pedagógico a la comprensión de lo que significa ser un ciudadano, de modo que la política pase a convertirse en un comportamiento social integrado que permita que los recursos se orienten a un frente que pueda contar con una ciudadanía autónoma con capacidad de acción.

3.3. Fase III: seguimiento y evaluación: la apelación implícita al ciudadano autónomo

Esta fase se le aplica en conjunto a los Acuerdos 10 de 2014, de biodiversidad, y 23 de 2012, de Medellín verde y sostenible, “dada la estrecha relación que se identifica entre ellas y la dificultad para dividir su análisis sin resultar excluyentes” (CDM, 2021, p.150). Se hace la recomendación de que deben fortalecerse “para que los efectos de su implementación se traduzcan en resultados favorables para el territorio, ya que no se visibilizan los resultados de su implementación en cambios estructurales” (CDM, 2021, p.154). Es más, debido a determinaciones administrativas, se corre el riesgo de que haya “un mayor crecimiento de la huella ecológica, lo que supone la afectación misma de la especie humana y la calidad de vida” (p.154). Esto advierte que las políticas públicas también resultan frágiles cuando no tienen la debida continuidad, lo que podría resultar mucho menos lesivo si la ciudadanía tuviese una mayor conciencia de su autonomía para hacer que una política, la cual es heterónoma, se convierta en práctica, la cual es autónoma.

Respecto al Acuerdo 39 de 2008, de intervención de laderas, el informe plantea una inquietud que señala que el problema del medio ambiente se hace complejo debido a variables sociales en materia de seguridad, debido a “la densificación urbana” (CDM, 2021, p.154) en algunos sectores y por la “evidente presencia de grupos armados ilegales que ejercen control ilegal e impiden el desarrollo organizado del territorio” (CDM, 2021, p.154). El informe enfatiza en el reto medioambiental del aumento del tamaño de la zona urbana de Medellín (CDM, 2021, p.155), que trae aparejados problemas que no solo son medioambientales. Esta problemática ya no puede simplemente apelar a la autonomía ciudadana cuando se debe enfrentar un contexto en el que, en el orden de prioridades, el orden público resulta más determinante.

Acerca del Acuerdo 22 de 2007 sobre protección de fauna, se encuentra que “con los datos disponibles se puede decir que existe una tendencia creciente en las poblaciones caninas y felinas” (CDM, 2021, p.156), lo que genera “problemáticas como el maltrato y el incremento de población canina y felina en situación de abandono y calle donde radica la importancia de la esterilización y la tenencia responsable” (CDM, 2021, p.157). Por eso, el informe indica que, “en materia de tenencia de animales domésticos, es menester fortalecer aspectos como la pedagogía y la sensibilización de los propietarios, pero quizás también la oferta institucional” (CDM, 2021, p.157). En este sentido, se menciona de nuevo la necesidad de una ciudadanía autónoma. Y se añade que la adopción es otro de los aspectos considerados en el análisis que involucra a la ciudadanía, que prefiere comparar a adoptar, lo que hace necesaria la “sensibilización y pedagogía en materia de compra de animales domésticos tales como felinos y caninos, pues es evidente el crecimiento exponencial de su población” (CDM, 2021, p.157-158). Sin embargo, se acota que el aumento de adopciones indica que hay un cambio al respecto (p.158) que solo se sostendrá si la ciudadanía comprende el alcance medioambiental de la adopción. Solo la ciudadanía autónoma podrá convertir esta política en una práctica social instituida.

Del Acuerdo 46 de 2007, decisivo al tratarse de la basura generada en la ciudad, se afirma que la inversión incluyó el fortalecimiento logístico del reciclaje” (CDM, 2021, p.158). Esta Política “abarca una de las problemáticas más grandes que se presentan en todas las ciudades del mundo como lo es el manejo disposición de residuos sólidos, así que tiene que ser fortalecida en sus diferentes aspectos” (p.159), por lo que el aprovechamiento de los materiales reciclables es cada vez más urgente. Este es posiblemente el reto medioambiental en el que la autonomía ciudadana deberá expresarse de modo más decidido, pues la administración invierte recursos en iniciativas de fomento de la cultura del reciclaje a través de las políticas públicas, pero en esta ocasión debe verse como la invitación más directa a hacer un cambio notable en las prácticas de consumo y disposición de los residuos que genera. Es, como puede verse nuevamente, un asunto de ciudadanía autónoma.

El Acuerdo 06 de 2011 también hace esta apelación. El informe asegura que la política fue robusta entre 2012 y 2020, al “garantizar el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado a los hogares más vulnerables de la ciudad” (CDM, 2021, p.159) y al “promocionar el uso racional y eficiente de los servicios públicos domiciliarios” (CDM, 2021, p.159-160), lo que tuvo incidencia directa en “el mejoramiento de las condiciones de salud, economía, desarrollo social y cultural de las familias” (CDM, 2021, p. 160).

Al respecto se especifica que: “esta Política busca no solo mejorar las condiciones vitales de los usuarios, sino generar conciencia en el consumo responsable”, en particular porque se trata de un derecho fundamental que pasó de auspiciar “86.222 personas en 2012 a 271.293 en 2020” (CDM, 2021, p.145-146), lo cual puede conducir a una cultura del despilfarro. Por eso, el Acuerdo expresa que el cuidado del agua debe ir de la mano con la garantía del mínimo vital en un contexto de población creciente. Esto es alentador, pues indica que hay una transformación en el uso y el consumo del agua que ya no depende enteramente de una administración que quiera aplicar una política,

sino que la política encuentra aquí al ciudadano activo que se quiere resaltar en este artículo: el que está ya dispuesto a hacer uso de su autonomía activa.

Finalmente, y respecto al seguimiento y evaluación del Acuerdo 45 de 2012, de educación ambiental, el informe arroja que “se encuentra en implementación desde el año 2012 y la inversión está ejecutada en múltiples programas” (CDM, 2021, p.162). Se añade que “implica una transformación cultural de la ética ambiental, promoviendo las practicas sostenibles y más aún un proceso de institucionalización de la educación ambiental en todos los entornos” (CDM, 2021, p.162-163). Además, en lo que respecta al ciudadano autónomo que se ha estado rastreando, es significativo que el informe asegure que “aspectos como la pedagogía y la sensibilización, resultan claves para que la ciudadanía sea promotora de la prevención en materia de cuidado del medio ambiente, como un presente y legado a futuro que es responsabilidad de todos los ciudadanos” (CDM, 2021, p.163), sin desconocer que se necesita del respaldo de la inversión institucional.

4. Conclusiones

El informe genera conclusiones respecto de la ejecución presupuestal de las políticas analizadas (CDM, 2021, p.165), que es lo que se espera de la tecnicidad de la función misional de la entidad encargada. Ahora bien, esta perspectiva rigurosa, aún en un informe como el que contiene el material principal de este artículo, que asegura la tecnicidad de los informes enfatizando en los aspectos estadísticos y financieros, no debe cerrar el planteamiento respecto a que se trata de recursos invertidos en la propuesta, planeación y aplicación de políticas públicas que buscan garantizar derechos humanos y fundamentales, en este caso atinentes al medio ambiente.

Como se verá, a las conclusiones las atraviesa la necesidad de proponer un concepto de ciudadano fuerte, activo, que logra convertir las políticas públicas en un modo de hacer espontáneo, propio de su autonomía y parte de su cotidianidad. La política pública sobre educación ambiental debe tener continuidad e integrarse a las dinámicas de formación básica y media, pero esta medida continua puede no ser efectiva si el ciudadano no logra adquirir conciencia de su deber como tal.

Según lo anterior, el informe hace recomendaciones que conviene citar porque permiten hacer la proyección desde las políticas y los derechos hacia el perfil de ciudadano que debe acompañarlos y respaldarlos y del sentido de la pedagogía en formación ciudadana que trascienda la educación: “se debe facilitar la articulación con las comunidades, ya que las Políticas Públicas como instrumentos de gestión, demandan de la participación de los diferentes actores de la sociedad tanto públicos como privados” (CDM, 2021, p.165), pues de ella depende que se obtenga “un mayor alcance en la solución del problema público, pero entendiendo los diferentes roles que cada actor tiene dentro de las fases de la Política” (p.165). Esta articulación no puede depender por entero de la inversión permanente en políticas públicas. Es posible proponer que la aspiración de una política es convertirse en práctica ciudadana. El rol del ciudadano debe hacer que, siempre que sea posible, una política se pueda cambiar

o modificar porque las prácticas ciudadanas ya la han asimilado. Como se verá, todas las políticas sobre medio ambiente terminan planteando el reto de que el gasto público solo será oportuno en la medida en que propicie esta transformación.

La primera recomendación, en materia de biodiversidad y ciudad verde y sostenible, es fortalecer el cuidado y la recuperación de las fuentes hídricas para que se detenga el deterioro, ya que es un hecho la afectación a “la biodiversidad y la huella ecológica, que se empeora con la reducción que se observa en la plantación de árboles en el territorio y la calidad de vida de los ciudadanos y las otras especies que habitamos el territorio” (CDM, 2021, p.165-166). Esta medida no es posible sin involucrar a una ciudadanía que comprenda la importancia del agua y del rol de cuidado que exige la responsabilidad.

La segunda, respecto a la planeación urbana, advierte que la horizontalización tiene efectos nocivos “en términos de enfermedades no transmisibles y en la salud mental de los que aquí habitamos” (CDM, 2021, p.166-167). La ciudad solo puede crecer hacia arriba, construyendo más edificios de habitación, lo que tiene consecuencias para la concepción ciudadana que, de no ser tenidas en cuenta, afectarán la continuidad de la política al carecer de una mentalidad apropiada para apoyarla.

La tercera, acerca de la disposición de las basuras, afirma que “en la ciudad las toneladas recogidas versus las toneladas aprovechadas aún son muy bajas. En ese sentido, se deben ahondar esfuerzos para que la labor del reciclaje sea fortalecida en los hogares y formalizada como empleo” (CDM, 2021, p.167). Además, es necesaria una pedagogía que cambie la “errónea idea ciudadana que se tiene de los recicladores que desarrollan una valiosa labor y de lo importante que es en temas ambientales y de calidad de vida” (CDM, 2021, p.167). Tener la disposición a separar apropiadamente los residuos y valorar la función de los recicladores exige, de nuevo, una concepción fortalecida de la ciudadanía.

La cuarta, acerca de la educación ambiental, aconseja que esta debe ser transversal a las demás políticas pues “los componentes pedagógicos y de sensibilización son fundamentales en el cuidado y la gestión del medio ambiente en el corto y largo plazo” (CDM, 2021, p.168), por lo que la acción formativa que se adelanta “en las instituciones educativas oficiales es de vital importancia ya que los niños, niñas y adolescentes se convierten en agentes y cuidadores” (CDM, 2021, p.168). Tales acciones, que son oportunas y pertinentes, requieren de profundización y fortalecimiento a través de la propuesta de una concepción fuerte del ciudadano, es decir, de la persona que comprende sus deberes y que asume un rol activo en su papel de ciudadano antes de esperar a que una política cuente con su disposición para que se le indique lo que debe hacer. Eventualmente, estas políticas dejarán de contar con recursos o ellos se verán reducidos. De la acción autónoma del ciudadano depende que las políticas se conviertan en prácticas.

La quinta recomendación sobre protección de fauna enfatiza en que “la población de caninos y felinos está cada vez más controlada en materia de castración y los procesos de adopción cada vez son más constante” (CDM, 2021, p.168). Es decir, la tenencia responsable de animales de compañía exige que se les dé el cuidado que requieren no

solo en prevenir su reproducción desmesurada, sino su abandono. Esto, por supuesto, implica también la presencia de un ciudadano responsable dispuesto a cumplir con el deber de cuidado asociado al derecho de tener mascota.

Finalmente, la sexta recomendación, respecto al mínimo vital enfatiza en que el “componente de sensibilización de los usuarios ha permitido que las personas que reciben el beneficio generen conciencia respecto a su uso adecuado” (CDM, 2021, p.169). Evitar el desperdicio de agua necesita, nuevamente, de un perfil ciudadano específico que comprenda su deber sin necesitar vigilancia o dinámicas de castigo o recompensa. El reconocimiento del rol activo del ciudadano es, de nuevo, una condición de posibilidad para que el cuidado del agua pase de política pública a práctica ciudadana.

Por todo lo anterior, se puede plantear que la inversión pública en políticas públicas sobre medio ambiente cuyo control fiscal está a cargo de la Contraloría General de Medellín depende de un tipo particular de ciudadanía. De modo explícito o implícito, todos los acuerdos mencionan la necesidad de que el ciudadano se comprometa y haga parte de la implementación. Que haya una política dedicada a la educación es más que expresivo, pero al tratarse en exclusiva del tema ambiental, se asume un rol o perfil del ciudadano que, en primera instancia, debería definirse. En este artículo se ha mencionado que la característica fundamental de ese ciudadano es la autonomía, es decir, la capacidad de integrar activa y espontáneamente las directrices y recomendaciones dadas por las políticas respaldadas por la inversión de recursos públicos.

Referencias

- Alloza Aparicio, Á. (2017). El fracaso del estanco de la pimienta en Castilla, 1605-1684. *Obradoiro de Historia Moderna*, (26), 91-118. <https://doi.org/10.15304/ohm.26.4075>
- Álvarez Casadiego, C. (2022). La acción de tutela como mecanismo de protección del derecho al medio ambiente. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 17(1), 195-209. <https://doi.org/10.15332/19090528.7747>
- Arellano Reyes, G. & Guarachi Zuvic, F. (2021). Protección del medio ambiente en el contexto de una nueva constitución: Recomendaciones en base a la experiencia comparada. *Estudios Constitucionales*, 19(1), 66-110. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002021000100066>
- Avendaño Castro, W. R., Rueda Vera, G. & Velasco Burgos, B. M. (2021). Construcción sostenible en Colombia: Análisis a partir del Proyecto de Ley No. 208/2019 Cámara. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(4), 571-583. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i.37030>
- Bergamini, K. & Dextre, R.-M. (2022). Exportación de la contaminación en Chile: Análisis de procedimientos sancionatorios de la Superintendencia del Medio Ambiente, 2013-2019. *Eure*, 48(145). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.06>
- Bertazzo, S. (2022). Cada cosa en su lugar: El medio ambiente entre subsidiariedad e integración. *Estudios Constitucionales*, 20, 218-243. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002022000300218>

- Cabrera Sánchez, M. A., Sánchez-Chero, M. J., Cachay Sánchez, L. & Rosas-Prado, C. E. (2021). Cultura tributaria y su relación con la evasión fiscal en Perú. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(3), 204-218. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i.36503>
- Contraloría Distrital de Medellín. (2021). *Estado de las políticas públicas relacionadas con mujeres – salud – medio ambiente en la ciudad de Medellín*. Dirección de Gestión del Conocimiento, Capacitación e Investigaciones.
- Creswell, J. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage.
- Daza, J. D. & Vasco, D. C. (2021). El uso de las plataformas tecnológicas turísticas como instrumento de control tributario. *Journal of Tourism and Development*, 37, 165-177. <https://proa.ua.pt/index.php/rtd/article/view/26413>
- De Luis García, E. (2020). Hacia la creación de un derecho penal internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho Ambiental*, (14), 155-175. <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/55750/64406>
- De Sadeleer, N. (2022). La armonización de legislaciones, mercado interior y medio ambiente: los retos del pacto verde. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(1), 150-168. <https://doi.org/10.20318/cdt.2022.6681>
- Domínguez Sánchez, S. (2021). El pontificado bajomedieval y los obispos hispanos. Luchas de poder por la colación de beneficios eclesiásticos al comienzo del papado de Aviñón. *Anuario de Estudios Medievales*, 51(1), 73-100. <https://doi.org/10.3989/aem.2021.51.1.03>
- Esteve Jordà, C. (2021). Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente (primer semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12(1). <https://doi.org/10.17345/rcda3068>
- Expósito López, O. (2022). Legislación básica de protección del medio ambiente (Primer Semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 1-22. <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3316/3496>
- Fandos, C. A. (2017). La merced despoblada. Tenencia y derechos de propiedad en las tierras de maíz gordo y santa bárbara (Jujuy, Argentina), 1850 a 1920. *Anuario de Estudios Americanos*, 74(1), 235-266. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2017.1.09>
- Firmenich, M. E. (2019). Control óptimo de las expectativas de inversión. Una política alternativa para la administración contracíclica de la demanda efectiva. *Cuadernos de Economía*, 42(118), 33-48. <https://doi.org/10.32826/cude.v42i118.79>
- Galarza, A. F. (2017). Recaudación fiscal, abasto y control del ganado en el Buenos Aires tardocolonial: Los propios y arbitrios del cabildo entre 1780 y 1820. *América Latina en la Historia Económica*, 24(2), 7-34. <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/789>
- García Lupiola, A. (2021). Cinco décadas de programas europeos sobre medio ambiente. Un repaso ante la llegada del octavo programa. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12(2). <https://doi.org/10.17345/rcda3129>
- García-Reyes, P. G., Hernández Vargas, N. A. & Murillo Lenis, C. D. (2021). Segregación espacial, satisfacción con el barrio y comportamientos responsables con el medio ambiente en una ciudad latinoamericana. *Urbe*, 13, e20210043. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210043>

- Gutiérrez, I. & Tobón, S. (2019). El gasto fiscal de la guerra contra los portadores de drogas ilícitas: Una aproximación para Colombia. *Lecturas de Economía*, (91), 79-116. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n91a03>
- Herrera Díaz de León, L. L., González Acolt, R., Alcantar López, C. O. & Govea Franco, Á. M. (2021). Impacto de las transferencias federales en la deuda municipal de los ayuntamientos mexicanos. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(1), 99-111. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065533009/html/>
- Iglesias Márquez, D. (2021). El derecho a un medio ambiente sano ante el extractivismo en las américas: El alcance de los estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos. *Revista Electronica de Estudios Internacionales*, (41). <https://doi.org/10.17103/reei.41.05>
- Jiménez Ramos, A., Puerta Fernández, J. F., Gómez Sarduy, J. R & Jiménez Santana, Y. (2022). El enfriamiento para menores emisiones de co2 al medio ambiente en extrusión de tuberías plásticas. *Universidad y Sociedad*, 14(4), 574-588. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2902>
- Losekann, C. (2022). Movilización legal transnacional: el caso del desastre minero en Mariana y río Doce en Brasil. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (130), 47-72. doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.47
- Martins, R. C., Arbarotti, A. E. & Campregher, R. (2021). La representación de la agricultura en la gobernanza del agua en Sao Paulo. *Ambiente e Sociedade*, 24, 1-23. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200020r1vu2021L2AO>
- Méndez Rocasolano, M. & Cantero Berlanga, M. D. C. (2022). Piedras angulares del derecho ambiental, el ecocidio y el derecho fundamental al medio ambiente para el desarrollo de la persona. *Revista Opiniao Juridica*, 20(35), 83-109. <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v20i35.p83-109.2022>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1077 de 2015*. Presidencia de la República.
- Romero Berdullas, C. M. (2021). La garantía de objetividad del fiscal. *Prudentia Iuris*, (92), 33-63. <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/3799>.
- Pállas Secall, P. (2021). Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea (segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12(2). <https://doi.org/10.17345/rcda3164>
- Pállas Secall, P. (2022). Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea (primer semestre 2022). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 1-37. <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3318/3501>
- Perico-Granados, N. R., González-Díaz, L. K., Puerto-Cristancho, M. A. & Perico-Martínez, C. A. (2022). Construcción de conocimiento sobre el medio ambiente con base en el método de proyectos. *Formación Universitaria*, 15(2), 11-20. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062022000200011>
- Porras Gómez, A.-M. (2017). La posición de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal en el sistema constitucional de control financiero. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 143-163. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.05>

- Puerta-Ramírez, J. E. & Giraldo-García, J. A. (2016). Dominio de Arquitectura Empresarial, Armonizando la Simulación de Procesos y la Metodología de Desarrollo de Arquitectura (ADM). *Información Tecnológica*, 27(6), 19-30. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642016000600004>
- Quispe Roque, D. M. & Aravena, C. (2021). Interacción con la Reserva Nacional del Titicaca y percepción de la problemática ambiental. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 22(1), 35-58. <https://doi.org/10.7201/earn.2021.01.02>
- Restrepo Tamayo, J. F., Hurtado, S. & Vásquez, L. (2021). El medio ambiente sano como derecho fundamental en Colombia. *Revista de Bioética y Derecho*, (52), 287-301. <https://doi.org/10.1344/rbd2021.52.31986>
- Rivas-Ramírez, D. & Fuentes-Contreras, É. H. (2022). Una aproximación a la relación entre medio ambiente y derechos humanos. Casos de Brasil y Colombia. *Iberoamerica*, (1), 111-133. <https://iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2022/1/chilenos.pdf>
- Rodríguez, J. A. (2018). El pleno empleo y el marco legal de la política macroeconómica. *Revista de Economía Institucional*, 20(39), 187-209. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n39.08>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Sandoval Malquín, D. M. & Sandoval Pozo, D. M. (2022). Estrategias financieras en tiempo de crisis para las pymes de la ciudad de Tulcán. *Universidad y Sociedad*, 14(S2), 268-276. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2781>
- Torres-Guarnizo, M. A. & Velandia-Pardo, E. F. (2022). La interrelación de derechos humanos y medio ambiente desde el concepto de la seguridad humana Miles Doctus. *Revista Científica General Jose Maria Cordova*, 20(37), 111-128. <https://doi.org/10.21830/19006586.803>
- Toscanini, M., Lapo-Maza, M. & Bustamante, M. A. (2020). La dolarización en Ecuador: Resultados macroeconómicos en las dos últimas décadas. *Información Tecnológica*, 31(5), 129-138. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642020000500129>
- Vivas Roso, J. (2021). La In-Justicia de un carente sistema de control fiscal. Caso: Página web del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 8(1), 137-156. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.9519>
- Zavaleta González, J. (2020). Acumulación de deuda pública y política fiscal en América Latina. *Investigación Económica*, 79(314), 3-27. <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2020.314.76704>

Deudas pendientes con las mujeres: no discriminación y participación política y social en el posconflicto¹

Outstanding debut to women: non-discrimination, and political and social participation in post-conflict situations

Margarita Irene Jaimes Velásquez²

Nubia Hernández-Flórez³

Olena Klimenko⁴

Tatiana Inés Martínez Medrano⁵

Álvaro Lhoeste-Charris⁶

Cómo citar: Jaimes, M.; Hernandez-Florez, N.; Klimenko, O.; Martínez, T. y Lhoeste-Charris, A. (2023). Deudas pendientes con las mujeres: no discriminación y participación política y social en el posconflicto. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 18. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1521>

Recibido: 09/04/2023 - Aceptado: 16/09/2023 - Publicado: 30/11/2023

¹ Artículo derivado del Proyecto de investigación *Mujeres, Guerra y Memoria* del programa de Derecho de la Universidad de Sucre, liderado por el Grupo de investigación Sociedad, derechos humanos y paz- SODEHUPAZ.

² Abogada (Universidad del Atlántico). Doctoranda en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Magister en Educación de los Derechos Humanos (Centro Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe -CREFAL, México). Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ESAP), con estudios en Derechos Humanos en el Instituto Raoul Wallenberg de la Universidad de Lund (Suecia). Estudiante del programa de DH del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica). Docente investigadora adscrita al grupo de investigación SODEHUPAZ del Programa de Derecho de la Universidad de Sucre, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3209-9135>. Correo: jaimes.margarita@gmail.com

³ Psicóloga Universidad de Pamplona (España). Máster en Gestión de la Calidad de la Universidad Católica de Valencia (España). Máster en Avances en Investigación, Tratamientos en Psicopatología y Salud Mental de la Universidad de Valencia-España. Doctoranda en Ciencias de la Educación de la Universidad Cuauhtémoc (México). Docente investigadora grupo Dimensiones Humanas, CECAR, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8756-1895>. Correo: nubia.hernandezf@cecar.edu.co

⁴ Psicóloga (Universidad Estatal Lomonosov, Rusia). Magíster en Ciencias Sociales (Universidad de Antioquía). Doctora en Psicopedagogía (Universidad Católica de Argentina). Docente titular Institución Universitaria de Envigado, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8411-1263>. Correo: eklimenco@correo.iue.edu.co

⁵ Abogada. Magister en Derecho Procesal (Universidad de Medellín). Candidata a Doctor en Derecho Procesal Contemporáneo (Universidad de Medellín). Decana Facultad de Educación y Ciencias, Universidad de Sucre. Investigadora adscrita al grupo de investigación SODEHUPAZ del Programa de Derecho de la Universidad de Sucre, Sincelejo, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1722-6577>. Correo: deca.educacion@unisucra.edu.co

⁶ Psicólogo Universidad de la Costa. Magister en Universidad Metropolitana de Barranquilla. Candidato a doctor Universidad Simón Bolívar Colombia. Docente investigador. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4393-6621>. Correo: Alvaro.lhoesthe@cecar.edu.co



Resumen

Este texto sostiene que la falta de presupuestos relativos al género en el desarrollo de las estrategias para garantizar la igualdad entre los hombres y las mujeres tiene su génesis en la discriminación estructural o indirecta contra ellas. Se exponen inicialmente los acuerdos internacionales sobre no discriminación y participación política y social de las mujeres, se aborda el cuerpo jurídico en Colombia con relación a la participación de las mujeres en los procesos de paz, para concluir que los avances normativos en Colombia no son prenda de garantía del goce efectivo de derechos, por lo que se requieren cambios estructurales que desemboquen en transformaciones del personal encargado de implementar las medidas.

Palabras clave: discriminación estructural, género, violencia, obligaciones del Estado.

Abstract

This text argues that the lack of gender sensitive budgets in the development of strategies to guarantee equality between men and women has as a genesis the structural or indirect discrimination against them. After exposing international agreements on discrimination, political and social participation in relation to women, the legal body in Colombia is approached on the matter and in relation to the participation of women in peace processes. All this to conclude that the normative advances are not pledge of guarantee of the effective enjoyment of rights, for which structural changes are required that lead to transformations of the personnel in charge of implementing the measures.

Key words: structural discrimination, gender, violence, obligations of the state.

1. Introducción

Los avances en materia de reconocimiento y respeto por los derechos de las mujeres son el resultado de las luchas por visibilizar sus necesidades en una sociedad pensada por hombres y para hombres. Si bien los antecedentes más conocidos datan del siglo XIX, es la carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (1945), el primer instrumento internacional que desde su preámbulo establece que la igualdad entre las mujeres y los hombres es un principio fundamental para vivir en paz, por tanto, una obligación ineludible para los Estados. Posteriormente, en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada por la Organización de las Naciones Unidas (1948), se reafirma que la igualdad entre mujeres y hombres es elemento esencial para el progreso social que, en un marco amplio de libertad, eleva el nivel de vida.

Como se observa, el reconocimiento de los derechos de las mujeres se fundamenta en el derecho a la igualdad y la no discriminación. En esta lógica de reconocimientos internacionales, en 1952 el mismo organismo internacional adoptó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que fue el primer tratado internacional en el que

afirma que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es transcendental para las sociedades y, por tanto, es un asunto que debe ser garantizado sin discriminación por los Estados (Organización de las Naciones Unidas, 1952).

No obstante, los avances mencionados, la discriminación sustentada en la idea de superioridad del hombre sobre las mujeres persistió. Este contexto provocó que en 1975 se reuniera la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México, como lo indica Pérez Contreras (2002), seguidamente se realizó la segunda en Copenhague donde se trabajó sobre la condición jurídica y social de la mujer tal como lo indica Gherardi (2004), posteriormente se desarrolló la tercera conferencia en Nairobi, finalmente se llevó a cabo una cuarta conferencia realizada en Beijing, cuyo eje principal giró en torno al empoderamiento de la mujer, partiendo de un análisis y una evaluación relacionada con los avances y fracasos del plan de acción en el que se trabajó sobre integración y desarrollo, recopilando los aspectos principales encaminados a disminuir la discriminación y lograr la igualdad de género, promover el papel de las mujeres en el desarrollo y en las iniciativas de paz (Ghodsee, 2010).

La ruta de protección jurídica de los derechos de las mujeres se fortaleció con otros instrumentos de derechos humanos que promueven el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles (nacionalidad, identidad, procreación, matrimonio) en los que se insta a los Estados para que interpreten los derechos humanos, facilitando que se realice una identificación que se encamine a superar la discriminación causada por prácticas culturales que sustentan estereotipos (Cardoso Onofre de Alencar, 2015).

En consonancia con lo anterior y por el impulso de las organizaciones de mujeres, se impulsó la promoción de la convención buscando establecer los lineamientos para eliminar la discriminación contra la mujer con un énfasis especial en los derechos de igualdad, dignidad y libertad tendiente a garantizar su goce efectivo y a favorecer la participación de la mujer en la sociedad, con el fin de promover la eliminación de todas las formas de discriminación basadas en las miradas estereotipadas del sexo en todas las naciones del mundo (Salinas Garza et al., 2023).

Esta Convención recopila las obligaciones contenidas en todos los pactos sobre derechos humanos, así como las resoluciones, las declaraciones y las recomendaciones aprobadas por los diferentes órganos de las Naciones Unidas que promueven la igualdad de derechos entre los hombre y las mujeres bajo las premisas de que la justicia y la equidad son elementos indispensables para el desarrollo pleno de las naciones (Sánchez-Velásquez, 2017).

De esta forma, este instrumento realiza la conceptualización de la discriminación en contra de la mujer, denotando de una manera clara que los procesos de distinción y exclusión que están basadas en el género y son tendientes a realizar acciones de menoscabo o de anulación de la mujer se encuentran en contra de los derechos humanos y, con ellos, de las libertades fundamentales que involucran aspectos sociales, económicos, culturales y civiles que se encuentran en todas las esferas de funcionamiento de la vida, tal como lo indica Salgado Álvarez (2018), quien manifiesta

que los estereotipos de género presentan características de violencia que inciden en la discriminación y aumentan las ideas de inferioridad en contra de la mujer.

La importancia de este documento radica en que condena la discriminación contra las mujeres de manera clara y expresa, conviniendo que se requiere crear una política enfocada a eliminarla en la que se exprese de forma tácita la inclusión de medidas legislativas con sanciones que prohíban toda forma de discriminación en contra de las mujeres. Hay un consenso en que la creación e implementación de una política pública, así como la adecuación legal, requiere tiempo, convoca a los Estados parte a realizar medidas provisionales y temporales encauzadas a impulsar la igualdad material entre mujeres y hombres, aclarando que estas medidas afirmativas deben realizarse para la satisfacción de los derechos de índole social, cultural, civil económico y políticos (Arroyo Navarrete, 2017).

Los avances en materia de igualdad material entre hombres y mujeres logran una aproximación de consolidación desde la Cuarta Conferencia sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, como lo indica Carmona-Valdés (2015), donde los representantes de las diversas naciones, forzados por la movilización social de miles de activistas femeninas, concluyeron el encuentro emitiendo la Declaración de Beijing en la que se reconoce que los derechos de las mujeres y sus luchas requieren respuestas (Güezmes, 2014).

Se reconoció, además, que solo en escenarios de igualdad material se garantiza el derecho al progreso de las mujeres y su impacto en el desarrollo y la paz de los pueblos. Desde esta perspectiva se crea la Plataforma de Acción de Beijing que se concentra en doce (12) esferas de actuación para potenciar el papel de las mujeres en la sociedad, fomentando la integración, el desarrollo y el goce efectivo de los derechos, que se encaminan a disminuir las brechas de desigualdad aún existentes (Organización de las Naciones Unidas Mujeres, 2020).

De otro lado, la Plataforma recuerda que los hombres y las mujeres comparten problemáticas comunes; sin embargo, las mujeres, además, enfrentan situaciones que impiden el acceso y goce efectivo de todos sus derechos. Por ello, la plataforma es ambiciosa cuando establece medidas de transformación mundial y al interior de cada uno de los Estados en las 12 esferas de especial preocupación que se centran en el desarrollo de la mujer y el cuidado y la protección del medio ambiente, así como los ejercicios de poder, la toma de decisiones, la prevención de la violencia ejercida en contra de la mujer, el foque de la educación y la capacitación que permiten mejoras en las condiciones de la calidad de vida y de la salud, promoviendo espacios de difusión que favorecen la visibilización en la sociedad (Poyatos Matas, 2019).

Cabe recordar que a esta Plataforma antecedieron otras actuaciones con los mismos fines: la Estrategia de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de mujer producto de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1993), así como el reconocimiento explícito de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), que recordó a los Estados que los derechos humanos de las mujeres y las niñas son inalienables, integrales e indivisibles y universales, por mencionar algunas, siendo todos parte del cuerpo jurídico internacional.

No obstante, después de 22 años de promulgarse la Declaración y la Plataforma de Beijing, la discriminación contra las mujeres sigue siendo el principal obstáculo para el acceso a bienes y servicios tangibles e intangibles. Las mujeres siguen obteniendo menos dinero que los hombres, denotando condiciones de desigualdad en materia laboral. Asimismo, se establece que son mayormente víctimas de violencia sexual, física y psicológica, ampliando las brechas existentes en cuanto a los derechos reproductivos y las condiciones que influyen en el detrimento de la calidad de vida, por el hecho de ser mujeres (Ralli et al., 2021).

Del mismo modo, en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se han producido otros documentos que reconocen la contribución de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos para la consolidación de la paz, recomendando que las mujeres deben participar en la toma de decisiones en materia de solución de conflictos en condiciones de igualdad frente a los hombres. La Resolución 1325 del año 2000 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000) parte de reconocer que el impacto diferencial del conflicto en la vida de las mujeres y las niñas exige de los Estados acciones eficaces de protección para el fomento de la paz.

Lo anterior significa que, en las negociaciones para lograr la paz entre actores armados, el enfoque de género debe servir para que se incluyan una atención especial a las mujeres y a las niñas que han sido víctimas del conflicto, generando estrategias concernientes a la reconstrucción y la reintegración que permitan un reasentamiento y promuevan iniciativas de paz encaminadas a la resolución de los conflictos y la participación en los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz. De esta forma, se garantiza el respeto y la protección de los derechos humanos y la inclusión en el sistema electoral, judicial y policial (Bendavid et al., 2021).

Esta Resolución amplía su espectro de protección recordando a las partes en conflicto las obligaciones contenidas de los cuatro Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, particularmente el deber de proteger a las mujeres y las niñas de la violencia basada en el género durante las confrontaciones armadas.

Posteriormente el mismo órgano de las Naciones Unidas emite la Resolución 1820 en el año 2008 alertando que, a pesar de la reiterada condena de la violencia contra las mujeres en el marco de los conflictos armados, especialmente, la violencia sexual como táctica de guerra, esta continúa afectando la seguridad y la vida de las niñas y las mujeres.

Tanto la Resolución 1325 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000) como la 1820 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2008) se complementan y profundizan en relación con la temática de la violencia sexual. En virtud del seguimiento realizado a las recomendaciones contenidas en estos instrumentos internacionales, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2013) aprobó la Resolución de 2106 de 2013 que hace especial mención a la importancia de los temas de igualdad de género que se encuentran unidos a los procesos de empoderamiento político, económico y social y a mecanismos y estrategias centradas en prevenir la violencia sexual que se presenta en el marco de los conflictos armados y en el posconflicto (Gray, 2019).

En el cumplimiento de sus objetivos, la Organización de las Naciones Unidas erige los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) (Barrero-Barrero & Baquero-Valdés, 2020). Entre estos se plantea el reto de lograr la igualdad entre los géneros así como empoderar a todas las mujeres y niñas según el planteamiento del objetivo cinco que, a su vez, se incorpora con el objetivo seis en el que se establece la promoción de la sociedad de una forma pacífica mediante elementos de inclusión que favorezcan el desarrollo sostenible, facilitando de esta forma el acceso a los mecanismos de la justicia y la creación de instituciones que presentan criterios de inclusión en todos los niveles (Verdiales López, 2020).

Como se lee, en materia de igualdad de género recoge los contenidos de la CEDAW (citado por Bock Mullins, 2018) reiterando el deber de eliminar la discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos (público y privado) y extendiendo la finalidad de enfrentar la trata de personas, la explotación sexual y todo tipo de explotación. Se exige, además, derribar todas las prácticas culturales discriminatorias contra la mujer asociadas al matrimonio y la mutilación genital femenina. Se insta a que se reconozca el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el hogar y en el ámbito público. A la par se expresa que, para superar la desigualdad, es necesario garantizar la participación de las mujeres en las decisiones de la vida política, económica y social, y, por ello, es fundamental crear sistemas administrativos, legales y judiciales que permitan el cumplimiento de tales propósitos (Iregui-Bohórquez et al., 2021).

De otro lado, en materia de promoción para construir sociedades pacíficas e inclusivas, el objetivo 16 reitera la eliminación del maltrato, así como la explotación, trata y tortura de los individuos aunado a la extinción de todas las formas de violencia que se presentan en contra de las niñas y los niños, estableciendo como derrotero el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, la promoción y aplicación de las leyes y las políticas, ya que todo ello contribuye a lograr el objetivo primigenio, el desarrollo sostenible (Alarcón Palacio, 2019).

Así las cosas, se observa que los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de derechos humanos de las mujeres, tal como lo indica Jiménez Rodríguez (2020), se centran en conminar a los Estados para que respeten y garanticen cada uno de los derechos contemplados en los distintos tratados internacionales, especialmente la participación como un medio para eliminar la discriminación. Cabe resaltar que el cuerpo jurídico internacional citado reconoce una relación estrecha y directa entre la igualdad, el desarrollo y la paz (Forero-Salcedo, 2019).

2. Metodología

Se utilizó el procedimiento del análisis documental de acuerdo con los lineamientos establecidos por Botero-Bernal (2003), en el que se seleccionaron textos jurídicos de orden internacional y nacional sobre las obligaciones de los Estados en materia de participación de las mujeres en los procesos de paz, no discriminación y participación. De otro lado, se exploraron las definiciones sobre la discriminación estructural como marco para revisar el proceso de paz de La Habana y el cumplimiento de las obligaciones

del Estado frente a los contenidos de la Resolución 1355 de las Naciones Unidas, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. La garantía legal de los derechos de las mujeres en Colombia

En Colombia las garantías legales en materia de derechos de las mujeres tienen su desarrollo en la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991) que, desde su preámbulo, establece como principios orientadores la igualdad, la justicia, la participación y la paz, entre muchos otros contenidos en la norma. En consecuencia, la participación efectiva y la igualdad son fines esenciales en el marco del Estado social y democrático de derecho que marcan el derrotero del accionar estatal (Trujillo Vallejo, 2019).

En efecto, seguidamente, la Constitución establece el carácter fundamental del derecho a la igualdad (art.13), instituyendo que se promoverá la igualdad material de los grupos o sectores sociales históricamente discriminados. Así mismo hace con el derecho a la participación en el ejercicio y control del poder público (art.40), recordando que la democracia y los valores participativos deben ser fomentados a través de la educación pública y privada (art. 41) (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Igualmente, se han incorporado a la legislación nacional los instrumentos internacionales arriba mencionados: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, como lo indica la Organización de las Naciones Unidas (1979) y que fue adoptada por la Asamblea General en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979 en vigor desde el 3 de septiembre de 1981 y posteriormente legislado a través de la Ley 51 de 1981, mucho antes que la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer Adoptada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1952 mediante su Resolución 640 (VII), que entró en vigor el 7 de julio de 1954 y fue adoptado en el ámbito interno 32 años después mediante la Ley 35 en 1986. En el año 2005 se adoptó El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer con la expedición de la Ley 984 de 2005 (González Cortés, 2020).

Con estos referentes jurídicos, y ante la necesidad de materializar los compromisos adquiridos en la Declaración de Beijing, la Plataforma de Beijing y los Objetivos de Desarrollo, el Estado colombiano creó la Política Pública Nacional de Equidad de Género por medio del Decreto 1930 (Presidencia de la República de Colombia, 2013) y el plan integral para garantizar una vida libre de violencias en cabeza de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer a fin de orientar la actuación del Estado frente a los derechos de la mujeres a través del el CONPES Social 161 de 2013 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Este recuento normativo sobre los estándares mínimos en materia de derechos humanos de las mujeres tiene como objetivo revisar la inclusión del enfoque de género en las nuevas estrategias para consolidar la paz.

4. La discriminación estructural

La discriminación o la desigualdad estructurales se refieren a las situaciones de hecho y de derecho relacionados con la exclusión social sustentada en prácticas sociales y culturales, como lo manifiesta Zeballos-Cuathin (2021), en las que se niegan derechos a grupos históricamente excluidos, por lo que pueden ser objeto de diversas manifestaciones de violencia, debido a la desprotección a la que están expuestos.

Por otra parte, Estrada Tanck (2019) manifiesta que los principios de igualdad basados en la no discriminación son desplazados por la noción de la igualdad sustantiva en la que el Estado cumple un rol activo tendiente a generar equilibrios sociales para proteger especialmente a los diversos grupos en los cuales se han generado vulneración de los derechos, perpetrada de manera histórica de una forma estructural.

La discriminación es una barrera de acceso para el goce y ejercicio de los derechos humanos; sin embargo, cuando se denomina *estructural* se hace referencia a aquella naturalizada por los grupos sociales a tal punto que resulta difícil identificar una conducta discriminatoria determinada, como lo indica Escutia Montelongo (2022). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habla de la *discriminación sistémica* como aquella omnipresente, por estar arraigada en el comportamiento que implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Explica que puede manifestarse a través de normas jurídicas, políticas, prácticas o actitudes culturales que se manifiestan en los ámbitos público y privado, estableciendo privilegios en detrimento de un grupo en particular (Loaiza Meza et al., 2020).

5. Las mujeres en los procesos de paz en Colombia

La presencia de las mujeres en las negociaciones de paz entre los grupos armados ilegales y los gobiernos de Colombia ha sido históricamente exigua. En ese sentido, se evidencia que distintos grupos armados como el Ejército Popular de Liberación-EPL, el Ejército Popular de Liberación-EPL, las milicias de Medellín, el Movimiento Armado Quintín Lame-MAQL, las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC y la Corriente de Renovación Socialista-CRS no incluyeron a las mujeres desde las perspectivas de género en los acuerdos finales firmados por los grupos y el Estado colombiano (Fernández-Matos & González-Martínez, 2019).

El Acuerdo de Paz de La Habana, firmado entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, es el primer proceso de paz en este país que incluye una perspectiva de género amplia y ambiciosa, como lo indica Riba Caldes (2023), manifestada en obligaciones concretas para el Estado y los actores armados irregulares, ahora desmovilizados. Su inclusión es el resultado de las luchas y movilizaciones de las organizaciones de víctimas y feministas que históricamente han denunciado la violencia contra las mujeres como estrategia de guerra. En los últimos años del siglo xx y lo corrido del siglo xxi, estas organizaciones han evidenciado el impacto diferencial del conflicto en el cuerpo individual y colectivo de las mujeres y el vínculo insoslayable entre discriminación estructural y violencia armada (Serrano Ávila, 2020).

En los procesos sociales de las mujeres desde los años noventa se vienen liderando iniciativas de paz en sus territorios como una apuesta política de movilización social que interpreta la realidad nacional desde la vindicación de los derechos de las mujeres, interpelando las formas de relacionamiento en el conflicto y fuera de él, a través del empoderamiento femenino y de las comunidades para detener la violencia basada en el género, transformar la sociedad y poner fin a todas las guerras, incluyendo la armada (Grasa, 2020).

Así, la incansable insistencia de las organizaciones de mujeres logró la creación de la Subcomisión de Género al interior de la mesa de negociación de La Habana que consiguió incluir transversalmente la perspectiva de género en los seis (6) puntos de la Agenda de Negociación, de modo que el acuerdo inicial, firmado en Cartagena en septiembre del 2016, reconoció a las mujeres como sujetos de derechos y actrices políticas importantes para el desarrollo del Estado (De Oliveira Schuck & Brito, 2019). Esto se compendió en medidas de acceso a bienes inmuebles y créditos a fin de empoderar económicamente a las mujeres rurales. Igualmente, en medidas de garantía que establecieron que la participación política y social de las mujeres debía promoverse con acciones afirmativas que fortalezcan sus organizaciones para que haya representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a que se refiere el acuerdo (Pedraza Goyeneche, 2020).

En el tema de víctimas y el *sistema de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*, se recuerda que debe tenerse en cuenta el impacto diferencial del conflicto en el cuerpo de las mujeres, proponiendo que se cree un grupo de trabajo de género que incorpore la perspectiva diferencial de género en la Comisión de la Verdad; igualmente, se reconocen como sujetos de reparación a las organizaciones de mujeres, entre muchos otros avances (Ruiz Herrera, 2019).

En la fase de implementación se reitera que esta debe realizarse en plena igualdad, promoviendo la participación en la construcción de la paz a fin de que las mujeres puedan acceder a las medidas contenidas en el Acuerdo sin discriminación, como lo afirman Botero Blandón y Serrano Ávila (2021). Lo anterior aplica también para las mujeres excombatientes en el proceso de reincorporación a la vida civil. Como se observa, el acuerdo recogió muchas demandas de las organizaciones de mujeres, no obstante la escasa representatividad en la mesa principal de las negociaciones (Ahumada Beltrán, 2020).

Estas ganancias, por llamarlo de alguna manera, fueron opacadas por las reformas que sufrió el Acuerdo Inicial, tras la derrota del sí en el Plebiscito, lo que conllevó renegociar aceleradamente y, en algunos casos, suprimir del documento los conceptos de enfoque de género, perspectiva en género o discriminación de género. El nuevo Acuerdo, o sea, el que finalmente se implementara en Acuerdo del Teatro Colón, relativizó los derechos de las mujeres allí contenidos (Calle Meza & Rodríguez Castillo, 2022).

6. Resultados

6.1. Las deudas pendientes con las mujeres

Tras la firma del Acuerdo Final y el inicio de la fase de implementación se observa que las violencias contra las mujeres no cesan, continúan las amenazas a la vida, los homicidios y las intimidaciones contra las mujeres que lideran procesos de empoderamiento ciudadano o reclaman sus derechos; en ese sentido, los datos evidencian violencias contra las organizaciones de mujeres (Ugalde Zubiri & Perea Ozerin, 2022).

Según el informe “Piedra en el zapato” realizado por el Programa Somos Defensores (2017), desde el primero de enero del 2016 se ha incrementado el número de lideresas y defensoras de derechos humanos amenazadas y asesinadas; en relación con los años anteriores se registra que un 70,8 % de las lideresas asesinadas lideraban procesos comunales o eran defensoras de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en sus territorios, y eran mujeres rurales. Estos homicidios y amenazas exponen, además, al resto de las mujeres de la organización a otras formas de violencia, convirtiéndose en obstáculos para la participación real y efectiva en los escenarios donde se deciden asuntos relevantes para sus territorios (González-Monguí et al., 2022).

En materia de garantías para el ejercicio de los liderazgos femeninos, las extensas normativas internacional y nacional imponen obligaciones expresas al Estado, todas encaminadas a eliminar la discriminación y todas contra las formas de violencias que se sustentan en la idea de inferioridad e incapacidad de las mujeres con relación a los hombres. No obstante, a pesar de estos avances normativos, la invisibilización de las problemáticas de las mujeres, y especialmente de las lideresas sociales y defensoras de derechos humanos, se convierte en la primera forma de incumplimiento a las normas, facilitando el escalamiento de la violencia y la impunidad frente a estos hechos (Silva Aparicio, 2020).

Merece especial mención la situación de las mujeres rurales, quienes histórica y estoicamente han sufrido con mayor fuerza la violencia y la discriminación. Como lo indican Tamayo Acevedo et al. (2019), sus luchas y reivindicaciones se mantienen al margen de la historia del conflicto. Su protagonismo en las discusiones políticas y arreglos institucionales sigue relegado frente a las luchas de sus compañeros hombres. Esta invisibilización que procede de factores estructurales incrementa su vulnerabilidad frente a los actores armados en conflicto, despojándolas de sus capacidades e impidiendo el acceso a los bienes y servicios que presta el Estado en materia de seguridad y protección (Casas Godoy, 2023).

El Estado emitió el Decreto 1314 (Presidencia de la República de Colombia, 2016), por medio de la cual se creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, así como el programa integral que busca el cumplimiento de sus garantías centrándose en fortalecer los procesos de sistemas de prevención y alerta con rápidas reacciones ante las conductas que ponen en riesgo los derechos de la población, tal como lo indican Sánchez Lozano y Sánchez

Amaya (2020). También se promulgó el Decreto 2124 (Presidencia de la República de Colombia, 2017) en los territorios priorizados por el Decreto-Ley 893 (Presidencia de la República de Colombia, 2017) en el que se imponen obligaciones claras y concretas a los alcaldes municipales y gobernadores. No obstante, estas medidas no han demostrado ser eficientes para proteger a las mujeres que lideran procesos vindicatorios de sus derechos en todas las esferas (Vargas Laverde, 2020).

Esto suele ocurrir porque inicialmente no se valora la violencia estructural al momento de analizar los casos, y no se realiza porque está naturalizada tanto en las mujeres como en el personal de las instituciones que deben planear, diseñar, realizar, ejecutar y evaluar los planes, proyectos y programas de la política pública nacional de equidad de género y el plan integral para garantizar una vida libre de violencias o de las políticas de protección a las lideresas y defensoras de derechos humanos (Bermúdez Rico et al., 2021).

A esto se suma que el patriarcado imperante en Colombia y particularmente en el Caribe permea las actuaciones del Estado local y regional, de manera que, aunque exista la obligación de realizar medidas con enfoque diferencial que diagnostiquen la realidad de las mujeres en su entorno, no existen las habilidades ni las condiciones institucionales que permitan la ejecución de actuaciones. Debido a esto, aunque las mujeres exijan y se movilicen en torno a sus derechos y al reconocimiento como personas autónomas, no cuentan con herramientas institucionales para la transformación y potenciación del desarrollo desde una perspectiva incluyente, quedando a merced de las circunstancias o de los actores de poder que dominen el territorio (Acosta Villarraga, 2021).

En este orden de ideas, los compromisos adquiridos por Colombia en los distintos escenarios internacionales para garantizar la eliminación de la discriminación contra las mujeres y garantizar la participación de ellas en todos los escenarios de la vida pública y privada, y especialmente en los procesos de paz, están plasmados en sendos documentos que son valiosas aspiraciones de igualdad, pero se quedan en igualdad formal porque no logran derribar las barreras de acceso que les impiden a las mujeres desarrollarse plenamente como sujetos de derechos. Es evidente que el problema no reside en un grupo de personas, sino en el cuerpo social (López-Urbe et al., 2021).

Para resolver este dilema y materializar las obligaciones del Estado en la materia, es indispensable una reforma estructural que resignifique a la sociedad en torno a las mujeres; se requiere, por tanto, transformación en los escenarios familiares, educativos y comunitarios, y, sobre todo, se requiere una reforma a la justicia que incluya sanciones ejemplares a la discriminación directa y a la indirecta, especialmente cuando esta se sustente en estereotipos de género y cuando quien la cometa, la realice en el marco de sus funciones como representante del Estado o en la prestación de un servicio público (Montoya & Sánchez, 2023).

Esto último es necesario porque la función pública es la obligada a garantizar el goce efectivo de todos los derechos; sin embargo, al vivir en una sociedad estereotipada, la persona que ejerce la función pública podría afectar gravemente el cumplimiento de los

propósitos de las políticas y normas que buscan eliminar la discriminación, garantizar la participación y proteger a las mujeres (Giraldo Zuluaga & Muñoz Villarreal, 2020).

Para ejemplificar el impacto de esta violencia estructural contra las mujeres, es necesario remitirse al argumento que permitió que el *no* ganara en el plebiscito, la ideología de género. Muchas mujeres inmersas en esta sociedad patriarcal y jerárquica, alienadas al machismo, votaron por el *no*, sin comprender que el género se constituye en una categoría de análisis que permite interpretar la sociedad desde la mirada de las mujeres (García Otero, 2019).

En esta afrenta contra todo lo femenino, las organizaciones de defensoras de derechos humanos, los organismos internacionales, la sociedad civil y el Estado fueron incapaces de defender abiertamente la ideología de género, como lo indican Andrade Bonilla et al. (2021). ¿Por qué ocurrió esto? ¿Qué motiva a una sociedad a atacar abierta y públicamente los análisis diferenciadores que buscan garantizar los derechos de la gran parte de la población?

Lo anterior no tiene la respuesta en este documento; no obstante, se podría pensar que el empoderamiento de las mujeres debe superar el estadio de la discriminación estructural como lo manifiestan Valencia Londoño y Nateras González (2020). Hasta hoy los avances son eso, avances, las luchas por la igualdad material y la transformación de la sociedad deben continuar; y deben continuar, porque cuando las mujeres, que constituyen aproximadamente el 50 % de la población, participan en la consolidación de la paz, en la resignificación de las relaciones sociales y comunitarias, los objetivos para el desarrollo de las naciones tienen grandes posibilidades de éxito. Por esto, el trabajo que realizan las lideresas y defensoras de derechos humanos requiere ser valorado, visibilizado y protegido por la sociedad a fin de construir caminos que faciliten la construcción de espacios incluyentes que visibilicen las luchas, los aportes, las necesidades sin resolver y la realidad de discriminación que viven las mujeres en Colombia (Frasser-Thompson, 2023).

7. Conclusión

Las luchas de las mujeres por el reconocimiento de su autonomía como sujetos de derechos en la sociedad colombiana son un camino en construcción que requiere oxigenarse y fortalecerse cada día desde las expresiones territoriales más pequeñas. Si bien es cierto que están dadas las condiciones normativas para que se haga el tránsito a nuevas formas de relacionamiento entre mujeres y hombres, la realidad indica que, en la vida cotidiana, las mujeres siguen siendo víctimas de violencia que se sustenta en la discriminación estructural.

En materia de cumplimiento de los compromisos, el Estado colombiano tiene una deuda con las mujeres, pues si bien existen los escenarios de participación, como es el caso de la Subcomisión de Género en las negociaciones de La Habana, los logros obtenidos fueron opacados por los cuestionamientos a la ideología de género de algunos congresistas y líderes políticos, sociales y económicos del país.

Las disposiciones contenidas en la Plataforma de Beijing, la Resolución 1325 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2020) y los Objetivos de Desarrollo propuestos por las Naciones Unidas requieren esfuerzos ingentes que impliquen una mirada hacia el interior de la burocracia en materia de identificar estereotipos de género que impidan el cumplimiento de tales compromisos internacionales.

En materia de protección a las lideresas y defensoras de derechos de las mujeres, el acuerdo de paz recoge y desarrolla detalladamente cuáles son los escenarios en que se desarrollan las luchas de las mujeres y, por ende, recuerda al Estado que es su deber garantizar que quienes lideran los procesos emancipatorios de empoderamiento y movilización por los derechos de las mujeres sean protegidos de las acciones de las estructuras de poder que se mueven en el territorio nacional.

8. Referencias

- Acosta Villarraga, J. A. (2021). Mujer lideresa Siglo XXI y posconflicto. *Ucv Hacer*, 10(4), 67-77. <https://doi.org/10.18050/RevUCVHACER.v10n4a7>
- Ahumada Beltrán, C. (2020). La implementación del acuerdo de paz en Colombia: Entre la “Paz territorial” y la disputa por el territorio. *Problemas del Desarrollo*, 51(200), 49-75. <https://doi.org/10.22201/IIEC.20078951E.2020.200.69502>
- Alarcón Palacio, Y. E. (2019). Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH. *Vniversitas*, 68(138). <https://doi.org/10.11144/javeriana.vj138.rfnn>
- Andrade Bonilla, B. E., Córdoba Lizcano, J. O. & Moreno Valoyes, Y. A. (2021). Acercamiento teórico conceptual respecto a las afectaciones del conflicto armado en Colombia en perspectiva de género. *Revista Estudios Del Pacífico*, 2(4), 95-109. <https://revistas.uniclairetiana.edu.co/index.php/EstudiosdelPacifico/article/view/439>
- Arroyo Navarrete, L. (2017). Violencia contra las mujeres y libertad de expresión: tensiones jurídicas. *Cuadernos Intercambio Sobre Centroamérica y El Caribe*, 14(2), 31-43. <https://doi.org/10.15517/c.a.v14i2.30940>
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de la República de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Barrero-Barrero, D. & Baquero-Valdés, F. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible: un contrato social posmoderno para la justicia, el desarrollo y la seguridad. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 113-137. <https://doi.org/10.21830/19006586.562>
- Bendavid, E., Boerma, T., Akseer, N., Langer, A., Malembaka, E. B., Okiro, E. A., Wise, P. H., Heft-Neal, S., Black, R., Bhutta, Z., Blanchet, K., Gaffey, M., Spiegel, P., Waldman, R. & Wise, P. (2021). The effects of armed conflict on the health of women and children. *The Lancet*, 397(10273), 522-532. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00131-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00131-8)
- Bermúdez Rico, R. E., Melo Morales, P. J. & Cardona Saldarriaga, A. M. (2021). Observatorios para la equidad de género y diversidades en instituciones de educación superior en

- Colombia. *Latinoamericana de Estudios Educativos*, 17(1), 224-243. <https://doi.org/10.17151/rlee.2021.17.1.11>
- Bock Mullins, L. (2018). CEDAW: The Challenges of Enshrining Women's Equality in International Law. *Public Integrity*, 20(3), 257–272. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1381542>
- Botero-Bernal, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *Opinión Jurídica*, 2(4), 109–116. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1350>
- Botero Blandón, V. & Serrano Ávila, A. M. (2021). Reforma Rural Integral y construcción de paz para las mujeres en Colombia. *Estudios Políticos*, (62), 152-182, <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a07>
- Calle Meza, M. L. & Rodríguez Castillo, Y. Y. (2022). Dinámicas y tensiones entre los fines retributivos y los fines restaurativos de la pena en el modelo de justicia transicional colombiano. Un análisis desde el Acuerdo Final de paz de 2016. *Revista Criminalidad*, 64(2), 143-159. <https://doi.org/10.47741/17943108.360>
- Cardoso Onofre de Alencar, E. (2015). Mujeres y estereotipos de género en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de la Legalidad*, (9), 26-48. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2801>
- Carmona-Valdés, S. E. (2015). Hacia una educación con equidad. *Revista Praxis*, 11, 8-18. <https://doi.org/10.21676/23897856.1549>
- Casas Godoy, M. R. (2023). Dimensión de la violencia de género en los procesos de paz. *Didac*, 82, 78-84. https://doi.org/10.48102/didac.2023..83_JUL-DIC.141
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2000). *Resolución 1325*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2008). *Resolución 1820*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8217.pdf>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2013). *Resolución 2106*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9577.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). *Documento Conpes Social 161 de 2013-Equidad de género para las mujeres*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/161.pdf>
- De Oliveira Schuck, E. & Brito, L. (2019). Mujeres, paz y seguridad internacional: el Acuerdo de La Habana para la paz en Colombia. *Relaciones Internacionales*, (41), 73-90. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2019.41.004>
- Escutia Montelongo, M. (2022). Derechos humanos y discriminación: estudio de casos en unidades de información. *Investigación Bibliotecológica: Archivonomía, Bibliotecología e Información*, 36(92), 135-152. <https://doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2022.92.58606>
- Estrada Tanck, D. (2019). The Principle of Equality Before the Law in International Law. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 11(1), 322-339. <https://doi.org/10.20318/cdt.2019.4622>

- Fernández-Matos, D. C. & González-Martínez, M. N. (2019). La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121), 113-133. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.113>
- Forero-Salcedo, J. R. (2019). Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. Breves reflexiones desde una visión constitucional. *Saber, Ciencia y Libertad*, 14(1), 48-55. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2019v14n1.5204>
- Frasser-Thompson, N.-E. (2023). La guerra se anida en el cuerpo de una mujer: conflicto armado, identidades y multiterritorialidades. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 18(1), 21-39. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2023v18n1.10009>
- García Otero, R. C. (2019). Contexto de una sociedad en Conflicto: Visión panorámica de la violencia estructural en Colombia. *Justicia*, 24(36), 88-101. <https://doi.org/10.17081/just.24.36.3524>
- Gherardi, N. (2004). *La mujer y el derecho internacional: conferencias internacionales*. Ministerio de Salud de Argentina, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. <https://salud.gob.ar/dels/printpdf/62>
- Ghodsee, K. (2010). Revisiting the United Nations decade for women: Brief reflections on feminism, capitalism and Cold War politics in the early years of the international women's movement. *Women's Studies International Forum*, 33(1), 3-12. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2009.11.008>
- Giraldo Zuluaga, L. F. & Muñoz Villarreal, E. (2020). Sexual violence in the armed conflict in times of transition: the case of the department of Caldas. *Jurídicas*, 17(2), 159-179. <https://doi.org/10.17151/jurid.2020.17.2.9>
- González Cortés, G. L. (2020). ¿Perpetúan las normas la discriminación hacia las mujeres? De la necesidad del análisis de la producción legal en Colombia. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 15(1), 119-160. <https://doi.org/10.15332/19090528/5744>
- González-Monguí, P. E., Silva-García, G., Pérez-Salazar, B. & Vizcaíno-Solano, L. A. (2022). Estigmatización y criminalidad contra defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 143-161. <https://doi.org/10.21830/19006586.810>
- Grasa, R. (2020). Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. *Documentos de Trabajo*, 39, 1-25. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.dt39>
- Gray, H. (2019). The 'war'/'not-war' divide: Domestic violence in the Preventing Sexual Violence Initiative. *British Journal of Politics and International Relations*, 21(1), 189-206. <https://doi.org/10.1177/1369148118802470>
- Güezmes, A. (2014). La Plataforma de Acción de Beijing: inspiración y compromiso entonces y ahora. *Extramuros*, 343-348. [https://doi.org/10.1016/S0188-9478\(16\)30143-8](https://doi.org/10.1016/S0188-9478(16)30143-8)
- Iregui-Bohórquez, A. M., Melo-Becerra, L. A., Ramírez-Giraldo, M. T. & Tribín-Urbe, A. M. (2021). *El camino hacia la igualdad de género en Colombia: todavía hay mucho por hacer*. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/ebook.664-429-7>
- Jiménez Rodríguez, N. P. (2020). *Implicaciones de la aplicación de la categoría de perspectiva de género a la actual política pública de mujer y género para la prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres en la ciudad de Bogotá* [tesis de maestría, Universidad

Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional Unal. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77507>

Loaiza Meza, M. F., Martínez Gutiérrez, K. J. & Rodríguez Aguirre, L. (2020). *Afectación de la discriminación sobre los derechos económicos y sociales de las mujeres transgénero en el municipio de Sincelejo, Sucre* [trabajo de grado especialización, Corporación Universitaria del Caribe]. Repositorio Institucional Cekar. <https://repositorio.cecar.edu.co/handle/cecar/2636>

López-Uribe, M., Chávez, M. A., Neira, M. P. & Pastrana, P. (2021). La Agenda Global de Género: un camino para el empoderamiento (Global Gender Agenda: A Pathway to Empowerment). *SSRN Electronic Journal*, 1-45. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3821769>

Montoya, C. & Sánchez, F. (2023). ONU en la transición hacia la paz en Colombia: 2015-2019. *Estudios Internacionales*, 55(204), 2015-2019. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2023.67991>

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

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de las Naciones Unidas. (1952). *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=fileadmin/Doc>

Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asamblea General, A/RES/34/180*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Organización de las Naciones Unidas. (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena). *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 18(118), 347–348. <https://doi.org/10.1017/s0250569x0001699x>

Organización de las Naciones Unidas Mujeres. (2020). *12 esferas de especial preocupación*. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw59/feature-stories>

Pedraza Goyeneche, C. E. (2020). Aproximaciones a una propuesta de educación para la paz con perspectiva de género para el caso del postconflicto colombiano. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía, RIIEP*, 13(2), 33-58. <https://doi.org/10.15332/25005421.6142>

Pérez Contreras, M. (2002). Las jóvenes mexicanas: un estudio general con base en el Informe de México para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 35(104), 477–516. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42710405>

Poyatos Matas, G. (2019). Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa. *IQual. Revista de Género e Igualdad*, (2), 1-21. <https://doi.org/10.6018/igual.341501>

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 6 de septiembre). *Decreto 1930*. Diario Oficial 49010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=54533>

Presidencia de la República de Colombia. (2016, 10 de agosto). *Decreto 1314*. Diario Oficial No. 49961. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75234>

- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 28 de mayo). *Decreto-Ley 893*. Diario Oficial No. 50.247. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0893_2017.html
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 18 de diciembre). *Decreto 2124*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161367>
- Programa Somos Defensores. (2017). Piedra en el zapato. Informe Anual 2017. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD. HH. en Colombia SIADHH. Programa Somos Defensores. <https://choco.org/documentos/informe-anual-2017-piedra-en-el-zapato.pdf>
- Ralli, M., Urbano, S., Gobbi, E., Shkodina, N., Mariani, S., Morrone, A., Arcangeli, A. & Ercoli, L. (2021). Health and social inequalities in women living in disadvantaged conditions: A focus on gynecologic and obstetric health and intimate partner violence. *Health Equity*, 5(1), 408-413. <https://doi.org/10.1089/heq.2020.0133>
- Riba Caldés, I. (2023). *Negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Farc-ep (2012-2016). Análisis desde la perspectiva de género* [trabajo de Grado, Universidad Oberta de Catalunya]. Repositorio Institucional OUC. <http://hdl.handle.net/10609/148044>
- Ruiz Herrera, A. L. (2019). Implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final con las Farc-EP: evolución, desafíos y perspectivas en razón del nuevo periodo presidencial 2018-2022. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 14(1), 91-128. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2019.0001.04>
- Salgado Álvarez, J. (2018). El tratamiento sobre estereotipos de género en los dictámenes del Comité de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *FORO. Revista de Derecho*, (29), 21-48. <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.29.2>
- Salinas Garza, J. Á., Rodríguez Lozano, L. G. & García Monroy, M. (2023). Perspectiva de género. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 15(30), 326-339. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.30-2023-4252>
- Sánchez-Velásquez, Ó. A. (2017). Influencia de los estereotipos de género asociados con la violencia contra las mujeres. *Entorno*, 64, 20–27. <https://doi.org/10.5377/entorno.v0i64.6057>
- Sánchez Lozano, A. F. & Sánchez Amaya, L. F. (2020). Análisis de las medidas de protección a los defensores de derechos humanos en Colombia, 2016-2019. *Novum Jus*, 14(1), 105-135. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2020.14.1.5>
- Serrano Ávila, A. M. (2020). El enfoque de género en el acuerdo de paz colombiano y su aporte a la construcción de una cultura de paz. *Revista de Ciencias Sociales Ambos Mundos*, (1), 89-95. <https://doi.org/10.14198/ambos.2020.1.7>
- Silva Aparicio, A. M. (2020). Agresiones a mujeres líderes en Colombia: liderazgos que nacen, crecen, se reproducen, pero no mueren. *Revista Científica Estudios En Seguridad y Defensa*, 15(30), 327-352. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.236>
- Tamayo Acevedo, M. I., Tamayo Acevedo, L. S. & Tamayo Acevedo, L. E. (2019). La violencia se vive de miles maneras: Voces de mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado del Carmen de Bolívar-Región Caribe, Colombia, 2018-2019. *Estudios Sobre Las Culturas Contemporáneas*, 26(51), 9-34. <https://www.redalyc.org/journal/316/31662848001/>
- Trujillo Vallejo, D. M. (2019). Los principios generales en la Constitución Política. *Revista Nuevo Derecho*, 15(25), 53-69. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1184>

- Ugalde Zubiri, A. & Perea Ozerin, I. (2022). *Balances y perspectivas del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia (2016-2022)*. Universidad del País Vasco. Editorial Euskal Herriko Unibertsitatea. <https://addi.ehu.es/handle/10810/59609>
- Valencia Londoño, P. A. & Nateras González, M. E. (2020). Violencia en contra de las mujeres como discriminación en contextos de violencia criminal: el caso del feminicidio en Medellín y el Estado de México. *Revista Criminalidad*, 62(1), 59-85. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v62n1/1794-3108-crim-62-01-00059.pdf>
- Vargas Laverde, A. C. (2020). Hacia una protección integral para los defensores(as) de derechos humanos en Colombia. *Revista Vía Iuris*, (28), 1-45. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n28a6>
- Verdiales López, D. M. (2020). La importancia de la mujer en el desarrollo. Análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con perspectiva de género. *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 5(3), 97. <https://doi.org/10.20318/femeris.2020.5765>
- Zeballosf-Cuathin, A. (2021). La interseccionalidad por razones de diversidad étnica y cultural en Colombia. *Inciso*, 23(2). <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/1148>

Cosmopolitan democracy and polycentrism of power - Initial debates

Democracia cosmopolitana y policentrismo del poder - debates iniciales

Daniel Francisco Nagao Menezes¹
Ernani Contipelli²

Cómo citar: Nagao Menezes, D. F. & Contipelli, E. (2023). Cosmopolitan democracy and polycentrism of power - Initial debates. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 27. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1516>

Recibido: 31/03/2023 - Aceptado: 25/10/2023 - Publicado: 30/11/2023

Abstract:

The world is currently experiencing a democratic deficit of representative institutions resulting from the context of globalization and the polycentrism of power. In this article, we will analyze the model of cosmopolitan democracy as conceived by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi. To do so, firstly, we will present the foundations of the cosmopolitan democratic model of the researched authors. Then, we will deal with the concrete institutional proposals presented by them. Finally, we will discuss the main limitations and criticisms of the analyzed model. Based on these considerations, we face the research problem: what is the potential of the cosmopolitan democracy project to supply the democratic deficit of the Brazilian representative institutions resulting from globalization and the polycentrism of power?

Keywords: Democracy; Polycentrism; Institutions, Representation.

¹ Degree in Law (PUC-Campinas), Master and Doctor in Political and Economic Law (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Post-Doctorate in Law (USP). Post-Doctorate in Economics (UNESP-Araraquara). Professor of the Graduate Program in Political and Economic Law at the Faculty of Law of Universidade Presbiteriana Mackenzie. Collaborating Professor of the Master's Degree in Social Economy at the Universidad Autónoma de Guerrero (Acapulco, Mexico). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9151-5699>. nagao.menezes@gmail.com

² Post-Doctor in Comparative Political Law – Pompeu Fabra University. Post-Doctor in Comparative Constitutional Law – Universidad Complutense de Madrid. Doctor of State Laws of the State – PUC-SP. Master in Philosophy of Law and State – PUC-SP. Professor of the Graduate and Master's Programs in Relations International Business School The Hague and Social Enterprises and Sustainable at United International Business School – Campus Amsterdam. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3506-9326>. ernancontipelli@gmail.com



Resumen:

El mundo vive actualmente un déficit democrático de instituciones representativas producto del contexto de globalización y policentrismo del poder. En este artículo analizaremos el modelo de democracia cosmopolita tal como lo conciben David Held, Anthony McGrew y Daniele Archibugi. Para ello, en primer lugar, presentaremos los fundamentos del modelo democrático cosmopolita de los autores investigados. Luego, nos ocuparemos de las propuestas institucionales concretas presentadas por ellos. Finalmente, discutiremos las principales limitaciones y críticas del modelo analizado. Con base en estas consideraciones, enfrentamos el problema de investigación: ¿cuál es el potencial del proyecto de democracia cosmopolita para suplir el déficit democrático de las instituciones representativas brasileñas resultante de la globalización y el policentrismo del poder?

Palabras clave: Democracia; policentrismo; Instituciones, Representación.

1. Introduction

Preliminarily, it is necessary to situate the model of cosmopolitan democracy by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi in the theoretical context in which it is inserted. The recognition that globalization imposes limits on state sovereignty and representative democracy led to questions about the link between democracy and citizenship to the space of the national state (Reis, 2006), the presentation of several possible scenarios for the international order, as well as alternative democratic models or complementary.

First, there are, on the one hand, proposals of communitarian nature, according to which, in the face of pluralism and the multiplicity of centers of power resulting from globalization, the future of democracy lies in strengthening the identities and cultural values of local communities, that will allow the engagement of individuals in the decision-making processes of these collectivities; and, on the other hand, globalist ideas, according to which citizenship is not only linked to belonging to the national State or to local communities, but also to the fact that individuals are part of humanity, so that democratic political participation must be extended beyond state borders. Evidently, cosmopolitan democracy falls into the second group (Giddens, 2007).

Among globalist theories (McGrew, 2003), two important differentiation criteria stand out: (1) the emphasis given to the institutionalization of decision-making processes at the global level; and (2) the degree of centralization or decentralization of such processes.

As for the first criterion, the model of cosmopolitan democracy analyzed in this article is included among the proposals that attribute special relevance to the institutionalization of democratic decision-making processes (Hayden, 2004; Floh, 2007). In contrast, the proposal for deliberative democracy at the global level, without disregarding the importance of institutions of liberal democracy, nor the cosmopolitan proposal for the reform of international institutions, understands that such mechanisms are insufficient,

proposing the development of an international public sphere, which would allow the dialogue between the different decision-making and executive instances with all possible stakeholders in their decisions and actions (Nanz, Steffek, 2007).

As well as at the national level, the formation of public opinion is essential for democracy at the global level, as it is through it that the will of the people (own or heterodirected) is manifested on a daily basis regarding the problems that affect them, with a growing role of the various means of communication in forming this opinion (Castells, 2005; Carvalho, 2006). However, the analysis of the institutional mechanisms through which decision-making processes take place is essential, because, no matter how good and broad the debates are, at a certain moment it is necessary to decide – and it is not possible to make decisions democratically without institutionalized organizations and procedures (Archibugi, 2004; Neves, 2009). Here, then, is an aspect that demonstrates the importance of the approach to cosmopolitan democracy presented in this article. As for the degree of centralization or decentralization of decision-making processes at the global level, there are proposals: centralizing, in different degrees, even the most radical ones, such as the formation of a “World State” (Höffe, 2005; Tavares, 2000; Neves, 2008); and decentralizing (Faria, 2009), from moderates to neo-anarchists (Castells, 2005).

Along these lines, Sanches (2004, p. 75) presents a classification of cosmopolitan authors, dividing them into “centric” and “polycentric”. According to the “centrics”, the new global space tends to assume a centralized and hierarchical structure of power, in which the States will occupy an important position, however the space of citizenship, historically linked to the territory of the State, can be associated to the “interstate space”, within the perspective of “eventual creation of structures for a world State”. The “polycentrics”, who “in general, have more abstract and non-uniform observations among themselves”, present “elements for the interpretation of a more fragmented cosmopolitanism” and identify “the relevance of new forms of interaction and the recognition of mechanisms of self-regulation, in a polycentric structure”.

The theory of cosmopolitan democracy by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi can be classified as “centric”. However, the idea they develop does not move towards the formation of a “Global Government”, but rather towards “Global Governance” (Cassese, 2003; Longo, 2010; Mueller, 2004; Nogueira, 2004; Canotilho, 2006; Rosenau, 2003; Bercovici, 2008), since, although they propose the creation or strengthening of institutions of a global and centralized nature, they defend that they should act in network, in an articulated and subsidiary manner with other institutions at the global, regional, state and local levels (Held, McGrew, 2007; Habermas, 2001).

By the way, Archibugi (1995) considers that the proposal to form a federation of States (with a global authority) proves to be both unfeasible, as there are no signs that national States are willing to give up their sovereignty in the name of common objectives and the need to create a powerful supranational entity, as undesirable, because it would be very difficult to operate democracy in such a system without achieving some degree of historical-cultural homogeneity, in addition to the risk of transforming it into a despotic institution.

To close these preliminary considerations on the theoretical context in which the model of cosmopolitan democracy by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi is inserted, we will present a brief history (Hertz, 1999) about the origins and development of the ideas that underlie such model. More recently, the following works can be mentioned that complement this discussion: Gadinger and Scholte (2023); Müller (2022); Leffel et al. (2023).

2. The cosmopolitan democracy

The first conception of cosmopolitanism was developed by the Stoics, who referred to themselves as cosmopolitans. At the center of their thought was the understanding that men, in addition to living and belonging to a local community by virtue of birth, also inhabit and belong to the human community, constituted by ideals and aspirations. Given this, deliberations and problem solving should always focus on what people have in common as citizens who are rational and belong to the world. This notion of “citizens of the world” is also based on the argument according to which political borders are historically arbitrary and often built through violence, in a way that ends up undermining the understanding of the common condition of all as humanity (Held, 2007).

The second conception of cosmopolitanism was introduced in the eighteenth century, in general, by the various peace projects presented in the period and, more specifically, by Kant’s project of “Perpetual Peace” (Hayden, 2004), which developed the idea of participation in a cosmopolitan sphere as a right, the right of everyone to dialogue with any other person without restrictions, regardless of the question of belonging to a State, which implies the duty of tolerance and peaceful coexistence (Held, 2007). Kant’s proposal did not include the creation of a world State (Cruz, 2005) – States should remain distinct and with their own law –, however, it would be necessary to introduce a new branch of law, namely cosmopolitan law – which would imply some restrictions on state internal sovereignty (Kant, 2004).

The third conception of cosmopolitanism began to be formulated at the end of the seventies, in works by authors such as Beitz, Pogge and Barry, who sought to explain the classic idea according to which every man belongs to the human community, and defended three fundamental principles: (1) the ultimate units of moral concern are individual human beings, not states or any other forms of human association; (2) everyone must recognize the equal worth of all human beings; (3) equality of conditions and mutual recognition among human beings requires that each person should enjoy impartial treatment in relation to their aspirations (Marchetti, 2010).

The idea of cosmopolitan democracy itself, that is, that democracy “as a concept and a practice could and should be applied beyond nation-states”, begins to be developed only in the late eighties and early nineties of the twentieth century (Hertz, 1999), in the context of the end of the Cold War and a new movement towards the democratization of states in different parts of the world. Before 1989, both in the field of International Relations and in the Theory of Democracy, written books made no reference to democracy in the context of international politics, beyond the borders of the national State. Currently,

the situation is quite different, as both International Relations and Democratic Theory have incorporated the discussion of “democracy beyond borders”, even in their manuals (Marchetti, 2010).

On the other hand, there is no consensus on whether cosmopolitan democracy is necessary or desirable. In fact, there are more authors who oppose than those who defend the proposal³. It is noteworthy that the objectives of the cosmopolitan democracy project are not limited to the scope of academic discourse, intending to provide intellectual arguments for transformations in the real world. However, while in the academic field there have been significant advances in the last twenty years, the same has not happened in terms of transformations in world politics, but at least a change in the rhetoric of state actors and international organizations is perceptible, which have come to consider the idea of global democracy (Archibugi, 2011).

In summary, the model of cosmopolitan democracy by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi is inserted among globalist theories, which emphasize the institutional aspect of decision-making processes at the global level, and defend the strengthening and creation of centralized global institutions, which, however, must be inserted within a multi-level global governance system, governed by the principle of subsidiarity (they do not, therefore, propose a State or a world Government). It is a democratic model that has its philosophical foundations in Kant’s ideas of “Perpetual Peace” and cosmopolitanism, which were resumed in the late 1970s, but which began to develop as a political-institutional proposal only in the late eighties and early nineties, and which has objectives that are not limited to the scope of academic discourse, intending to provide intellectual arguments for transformations in the real world.

2.1 The Cosmopolitan Democracy Model by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi

2.1.1. Assumptions and Objectives of the Model

The model of cosmopolitan democracy presented by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi has as assumptions (Archibugi, 2004) two observations about the current political-legal context. On the one hand, due to globalization, national states – which are the seat of institutions of representative democracy – are no longer able to satisfactorily regulate a series of issues with great repercussions on the lives of their citizens, especially in the field of economic policy. On the other hand, the international organizations built by the States to try to fill this regulatory deficit have a very questionable efficiency in fulfilling their missions (Archibugi, 1995) and suffer from a significant democratic deficit (Marchetti, 2010). This occurs because, in general, they are not transparent, and the control mechanisms to which they are submitted, in addition to

³ For Arriguchi (2011, p. 3), the following authors are: Robert Dahl, Ralf Dahrendorf, David Miller e Philippe Schmitter. Já entre os autores que, a partir de diferentes disciplinas, contribuíram para o desenvolvimento dessa concepção de democracia, o autor cita: Richard Falk, Mary Kaldor, Jürgen Habermas, Ulrich Beck, Andrew Linklater, Anthony McGrew, Jan-Aart Scholte e Saskia Sassem.

being fragile, refer exclusively to the States, not responding to the populations. Added to this is the fact that other important global actors, such as transnational corporations and non-governmental organizations with an international dimension, are also not representative, nor accountable to the people. The consequence of this is that the different agents who were assigned the role of promoting global governance do not act with a view to the public interest, but their own interests, contributing to the growth of social inequality (Hayden, 2004).

From this diagnosis of regulatory and democratic deficit in global (and national) governance, David Held and other authors understood that there is a need for democratic government and political theory to adjust to a world in which globalization and interdependence have eroded autonomy of the nation-state, proposing, as a response, the cosmopolitan model of democracy (Hurrell, 1999). That is, as explained by Archibugi (2000, p. 143),

cosmopolitical democracy is based on the assumption that important objectives – control of the use of force, respect for human rights, selfdetermination – will be obtained only through the extension and development of democracy. It differs from the general approach to cosmopolitanism in that it does not merely call for global responsibility but actually attempts to apply its principles of democracy internationally. For such problems as the protection of the environment, the regulation of migration and the use of natural resources to be subjected to necessary democratic control, democracy must transcend the borders of single states and assert itself on a global level

It is a democratic project that aims to formulate alternatives that allow the development of democracy across states, regions and global networks. It is not intended, with this, to reduce the capacity of global action of the States (Archibugi, 1995), but rather the development of democratic institutions at the regional and global levels, which allow to complement the national ones, as well as the guarantee of real conditions for the participation of individuals in the decision-making processes (Held, 2007). The objective is, therefore, to submit issues that currently escape the control of national representative institutions (such as international capital flows and international trade rules) to new forms of democratic control (Faria, 2009).

So, as explained Archibugi (2002, p. 28), “the political project of cosmopolitan democracy can thus be expressed very simply: it is the attempt to reconcile the phenomenon of globalization with the successes of democracy”. A democratic theory that develops the analysis and presents the objectives described above, as stated by Archibugi (2002, p. 32), is not politically neutral. As cosmopolitan democracy presents a program that seeks to address an existing vacuum of democracy in global governance (which only favors a minority of economically or politically powerful subjects), it will benefit, above all, “those excluded from the decision-making process – the majority of the planet”.

The cosmopolitan democracy project is therefore linked to a theory of social justice. It is not possible to conceive that everyone has an equal right to participate in the decision-

making processes that affect their lives and, at the same time, accept the enormous social inequalities that, in practice, make such participation unfeasible. Therefore:

if you take seriously that all human beings share a common universe, that all human beings have equal dignity and value and that all human beings have a right to an active agency, then we must be alarmed by any form of political and economic system that systematically denies or threatens the basis of their agency (Held, 2001, p. 7).

The understanding of the cosmopolitan democracy project cannot, therefore, be restricted to the political-institutional aspect, requiring an understanding of four articulated strands of cosmopolitanism: legal, political, economic and cultural cosmopolitanism (Held, 2007). “Legal cosmopolitanism” aims to establish a global legal order in which all people are equally respected, with this condition guaranteed by norms of cosmopolitan law that subject political, social and economic powers, as well as the formation of a global network of legal systems, and also the submission of all to the jurisdiction of the International Court of Justice, or, perhaps, the creation of a new international court of human rights (Held, 2003). “Political cosmopolitanism” requires adequate global and regional governance, through the creation of political organizations that allow the establishment of a regulatory network and mechanisms to ensure that the rules are complied with. “Economic cosmopolitanism” requires the reform and regulation of the means of manifestation of economic power that undermine the possibilities of equal participation and human activity, and that make satisfactory conditions of competition and economic cooperation unfeasible, as well as the creation of a system of transfer of resources. Resources that allow for the creation of conditions for the compensation or minimization of suffering arising from economic conditions, including through new forms of regional and global taxation. Finally, “cultural cosmopolitanism” refers to the promotion of the harmonious coexistence of different national traditions, communities and alternative lifestyles.

It is therefore concluded that the model of cosmopolitan democracy presented by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi is based on the diagnosis according to which, due to the phenomenon of globalization, there has been an erosion of the autonomy of the Nation-State, and we are living in a context of democratic and regulatory deficit in the spheres of global and national governance. To face this problem, the authors propose a democratic project that aims to formulate alternatives that allow the development of democracy across states, regions and global networks, so that real conditions are guaranteed for the participation of individuals in decision-making that affect them, preserving the roles that States can still play, but developing new democratic institutions at the global and regional levels. It is not a politically neutral theory, as it intends to benefit those excluded from global decision-making processes, being linked to a theory of social justice and should be studied from the different articulated strands of cosmopolitanism.

2.1.2. Cosmopolitan Democracy and Cosmopolitan Citizenship

The formulation of alternatives that allow the development of democracy across States, regions and global networks, based on the verification of a regulatory and democratic deficit in global and national governance, is based on a new concept of citizenship. If territorially based representative democracy is based on national citizenship, cosmopolitan democracy requires cosmopolitan citizenship.

Held (2007) explains that citizenship is not exclusively linked to belonging to a territorial community, and can be based on different criteria, such as general rules and democratic and human rights principles, which grant all people equal rights to freedom and opportunities to participate in all instances where decisions are made that affect their vital needs and interests, regardless of their nationality (Marchetti, 2010).

Furthermore, the linking of citizenship to the territory of the national State is a historical contingency, and not a logical determination, so that it is possible to articulate citizenship in other ways, for example, around the international community, humanity itself, and not nationality only (Evangelista, 2006). Therefore, cosmopolitanism is based on the understanding that all human beings are equal (and deserve the same political treatment), so that their interests must be equally considered, regardless of where they live or where they were born (Reis, 2006). Consequently, citizenship should be actively performed both at the national and global levels (Dowbor, 2001) through different instruments to be analyzed, including the creation of new levels of political representation (Archibugi, 2002).

It is observed, however, that cosmopolitan citizenship should not depend on national citizenship, that is, the possibility for citizens to have a voice in global affairs should not require the authorization or mediation of national States. To this end, political representation instruments must be created that go beyond national borders and are independent of the respective governments, through the recognition of global citizenship rights. This implies the formation of a set of institutions parallel to the States and the limitation of state sovereignty by the global rights of citizenship.

In addition to its legal ethical foundation, the recognition that there is a world citizenship, finds its factual substrate in the performance of “social movements, NGOs, groups for the defense of rights (advocacy), which are organized in networks that cross borders” (Castells, 2005), the which, for part of cosmopolitan authors, would form a “global civil society” (Castells, 2005). In this sense, world citizenship would not be “just a theoretical issue, but an ongoing process”, since the finding that global civil society would be an empirical fact would be supported, above all, by the “emergence of a transnational activism around issues of global interest, particularly in areas such as the preservation of the environment and the protection of human rights” (Reis, 2006, p 17).

According to Archibugi (2000), these new actors demand adequate institutional mechanisms to ensure the adequate participation of all citizens of the world in global decisions, and to overcome the democratic deficit resulting from the current lack of

representation in global decision-making instances of such interests. organized transnationals (Carvalho, 2006).

This implies an understanding of democratic participation that is not limited to the state sphere, to voting and the election of representatives through political parties to take control of state power, as well as opening up the possibility of creating new forums for participation and new forms of aggregation of interests (Floh, 2007).

It is observed, therefore, that the project of cosmopolitan democracy analyzed is based on the idea of cosmopolitan citizenship, which is not exclusively linked to belonging to a territorial community, but rather to the understanding that every human being is equal (and deserves same political treatment), so that their interests must be equally considered and they have the right to participate in all instances in which decisions are taken that affect their vital needs and interests, regardless of their nationality. And more: the attribution of cosmopolitan citizenship does not depend on national States, being assured directly by global citizenship rights. Cosmopolitan citizenship, in addition to this ethical-legal foundation, has as its factual substrate the action of different transnational social movements, which, for part of cosmopolitan authors, would form a “global civil society”.

2.1.3. Cosmopolitan Democracy and Global Governance

As we have previously highlighted, the cosmopolitan democracy project developed by David Held, Daniele Archibugi and Anthony McGrew does not propose the creation of a global state or government, but rather a system of democratic global governance at multiple levels (Archibugi, 2004).

This is because the aforementioned cosmopolitan project starts from the diagnosis that we live in a context characterized by the existence of different globally interconnected centers of power and authority, which need to be democratized. Now, in a political scenario like this, the possibilities of realizing democracy are necessarily related to the expansion of networks of States and other democratic organizations, through the constitution of a system that is adaptable to different realities and that guarantees the rights inherent to democracy in intergovernmental and transnational manifestations of power (Evangelista, 2006).

Therefore, in the first place, cosmopolitan democracy requires both the existence of democracy in particular communities and the relationship between communities to be democratic (Held, 1995)

Second, cosmopolitan democracy must be structured through different levels of government and political decision, depending on the problem to be faced, from local to global (Held, McGrew, 2001). There are issues that can be better resolved at the local level, such as those related to people’s daily lives: traffic, security of public spaces, etc. (Archibugi, 2004). Others must be faced at the national level, such as those that affect the entire community of a State, but that do not go beyond its borders. Decisions that require transnational mediation due to their connection with different national decisions,

or because individual States are not in a position to refer them, must be attributed to the regional level of governance. Consequently, the global sphere will only be responsible for those issues that cannot be resolved at the local, national or regional levels, due to their level of global interconnection – for example, environmental problems and international economic regulation (Resende, 1997). Therefore, the viability of this model of democracy depends on an adequate division of powers and competences at different levels, which must be properly interconnected (Held, MacGrew, 2001).

With this, the objective is to ensure that all those who are potentially significantly affected by any decisions can, directly or indirectly (through political representation), participate in the decision-making processes in the most intense way possible. Evidently, participation tends to be more effective in smaller and closer decision-making instances, as well as in relation to the problems that more directly affect the subjects and that are closer to them. In this way, cosmopolitan democracy is guided by the principles of subsidiarity (Kaldor, 1995) and inclusion: the decentralization of decisions occurs with the objective of creating different levels of democratic forums, which allows for the expansion of participants and greater intensity of participation; centralization should occur only if necessary to avoid excluding people significantly affected by decisions.

Similarly, Archibugi (1995, p. 157) ponders that “what the cosmopolitan democracy model proposes is, in the end, simply the creation of the appropriate institutions where citizens of the planet may discuss the problems and take the decision that shape their Destiny”. This does not necessarily imply a substantial transfer of power from states to new institutions, which seems neither feasible nor desirable, but rather facing the challenge of reducing the role of force in politics and increasing the influence of procedures, all without the claim to solve all the world’s problems, but only to create one more way to face them.

3. Cosmopolitan Institutional Proposals

In this topic, we will present the institutional arrangements proposed by the theorists of cosmopolitan democracy that we analyzed, through which they intend to materialize their conception of democracy.

Within national States, some institutional changes may favor the development of cosmopolitan democracy, such as expanding the rights of immigrants, reducing existing differences between natural citizens and foreigners in terms of rights to political participation. Furthermore, there would be important changes in foreign policy priorities, especially for the most powerful countries in the West, which could start to support political parties and militants who fight for democracy in authoritarian states, instead of trying to export democracy using coercive means, which has not been efficient (Barreñada, Kaush, 2005).

At the global level, the starting point presented by Held, Archibugi and McGrew for the implementation of their model is the United Nations system (Giddens, 2007). However, it is necessary that the UN Charter (Carvalho, 2006) be complied with and its

predictions implemented, because, although all States are formally equal, in practice, there is an enormous inequality of power and resources in the international system, which manifests itself both in the military field and in economic policy. To this end, the UN needs to be reformed to build more democratic global Governance (Held, 1995).

Especially because, as asserted by Held and McGrew (2007), the institutions of global governance were efficient in promoting economic globalization, but they are not in the performance of their redistributive and promotional functions, that is, they are capable of promote the market, but not correct it (Habermas, 2001).

Second, the guarantee of the effective democratic participation of all citizens of the world is conditioned by the establishment of a consistent set of civil, political, social and economic rights, in order to model and format the democratic decision-making process (Held, 1995).

Third, Held and Archibugi note the need to form a legitimate assembly of all states and democratic agencies, reforming the UN General Assembly or creating a parallel and complementary structure. This second General Assembly should represent the peoples, independently of their governments, so that the representation of citizens at the international level would no longer be the exclusive prerogative of governments, and citizens would have a voice of their own (Hertz, 1999), complementing the action of rulers (Archibugi, 1995).

Several reasons justify the creation of this second General Assembly, such as the following: (1) the current system in which each State has the right to one vote is undemocratic, as it creates a disproportion of representation between people from less and more populous countries, as well as and in relation to the participation of each of the States in the world economy, so that a review of this situation is a precondition for expanding the powers of the UN (Kahler, 2007); (2) the representation of States in the UN is determined mainly by the de facto control of their power, and not by the legitimacy of the government, so that it may not represent all citizens (thus, if a State refuses to appoint the representatives of the people elected according to democratic norms, the Assembly itself could recognize the authority to represent political forces that demonstrate to represent the people); (3) even in democratic States there are significant differences between the opinions of the rulers and those that may be expressed by the representatives of individuals, as the Assembly of Peoples will also represent minorities and the opposition (Höffe, 2005); (4) there is no global instance in which the effective participation of subjects and civil society is ensured, nor instruments that allow accountability of international organizations for their decisions and for their acts (Held, 1995); (5) finally:

only with the construction of dedicated political institutions is it possible to test how many of the issues advocated by social movements are supported by the majority of the population of the earth. At the same time, the very existence of these institutions would raise awareness of the possibility of addressing global issues through joint political action (Archibugi, 2004, p. 451).

Regarding the composition of the “World Parliamentary Assembly”, Archibugi (2011, p. 9 – 10) argues that it should have the European Parliament as a model, and provide political participation in global discussions both for individuals and groups excluded from the current system (such as ethnic and political minorities, people living in States under authoritarian rule, immigrants and refugees, etc.), as well as those living in consolidated democracies, who would have the possibility to engage in “a new level of governance and representations”. With regard to the functions of the “World Parliamentary Assembly”, the author understands that it will be able to: (1) contribute to bringing people all over the world together to deliberate together on common problems; (2) in the medium term, to present binding legislative powers to all States and inhabitants of the Earth; (3) at first, function as a forum for reflection and deliberation to form world public opinion, playing an important role in identifying and confronting different political alternatives for world issues (Kaldor, 1995); (4) offer suggestions for resolving issues that cross borders; (5) serve as a deliberation forum for political communities composed of individuals with common interests who live in different States and do not present an adequate forum in which their interests can be represented. Finally, it is noted that:

this Assembly would not necessarily be involved in every aspect of global political life, but it could concentrate on the most relevant and pressing issues: for example, those with high impact on global life (e.g., the environment) or those with huge political significance (e.g. major violations of human rights).

The fourth proposal for institutional organization of the cosmopolitan democracy project analyzed is the creation of Regional Parliaments where they do not exist, as in Latin America and Africa, and the expansion of the role of the existing ones, such as the European Parliament, so that their decisions are originally recognized as independent sources of law (Held, 2006).

Still in the legislative field, Held (1995) defends the holding of national, regional and global referendums, on issues involving relevant and controversial common interests, and on the organization of regional authorities, to be formed in accordance with the peculiarities of interests and problems of each region.

In the Judiciary scope, Archibugi (2011, p. 7) understands that “the rule of law and its enforcement is an essential component of any democratic system”. However, the author assesses that international organizations, including the European Union and the United Nations, although they have a sophisticated regulatory framework and an embryonic Judiciary, their capacity to impose their decisions is quite limited (Barreñada, Kaush, 2005). Thus, the cosmopolitan democracy project “supports the development of a more effective global rule of law, while remaining skeptical of the enhancement of coercive supranational powers in general”.

To face this limitation, Archibugi (2004, p. 462) argues that “it is therefore necessary to strengthen the rule of law in its legislative aspects as much as in its legal components”: gaining greater democratic legitimacy, the institutions in charge of those applying the

law will have greater power to enforce their decisions, otherwise they are treated as mere moral rhetoric. Hence the importance of legislative institutions of cosmopolitan democracy also to make international (or cosmopolitan) norms more effective.

More specifically, Archibugi (1995, p. 143) presents the following proposals for the international judicial institutions, especially the International Court of Justice, to become more effective: (1) make the Court's jurisdiction mandatory; (2) expand the Court's jurisdiction to questions involving the relations between individuals and their governments, which has the theoretical meaning that the relations between them are also of interest to the international community; (3) hold individual rulers accountable for war crimes and human rights violations. It adds that the Court must judge according to cosmopolitan law and that it cannot directly apply its sentences, which can be executed by any legitimate authorities of the States or, in the event that they abstain, by a global institution endowed with executive powers.

Regarding executive bodies, the role of the Security Council of the United Nations Organization stands out, which needs to be reformed, as it does not have a democratic structure and does not respect the principle of equal sovereignty of States provided for in the Charter of the United Nations. To this end, it is proposed, for example, the abolition of the right of veto in the Council as essential for the democratization of the international order.

The issue of accountability and transparency in international organizations is also discussed (Kahler, 2007). As Held and Koenig-Archibugi (2007) explain, in the current system, the accountability of global policy makers to those affected by their decisions is very precarious, which can compromise both their effectiveness and their legitimacy, making it necessary to think of viable alternatives to address this accountability deficit, which particularly affects institutions such as the IMF, the WTO and the UN Security Council. If, previously, the legitimization of international institutions used to be accepted indirectly, that is, through the consent of the governments that participate in them and their ability to solve the problems due to which they were created, today this is no longer satisfactory. The current prevailing conception of political legitimacy requires the accountability of any form of power in relation to the subjects over whom it is exercised, especially in relation to those who are most affected. To this end, it is not enough to expand the State's control over international organizations, requiring the creation of control mechanisms in which all people affected by its decisions participate (Held, Koenig-Archibugi, 2007).

Finally, considering the importance attributed to the participation of non-governmental organizations, as representatives of global civil society, in international decision-making forums, it is also necessary to establish transparency and accountability mechanisms for national and transnational organizations of civil Society (Kahler, 2007)

In summary, the main proposals for reforms and institutional creation of the cosmopolitan authors studied are: (1) the expansion of immigrants' rights within each state and directing their foreign policies to support internal movements for democratization in authoritarian countries; (2) promote full compliance with the

Charter of the United Nations and the reform of its structures, in order to build a more democratic global governance; (3) establishment of a consistent set of civil, political, social, and economic rights; (4) reform of the UN General Assembly and creation of a second General Assembly (World Parliament or World Parliamentary Assembly) for the representation of peoples, independently of their governments; (5) creation of Regional Parliaments where they do not exist and expanding the role of existing ones; (6) holding national, regional and global referendums on issues involving relevant and controversial common interests and on the organization of regional authorities; (7) strengthening regional and global judiciaries and expanding their capacity to enforce their decisions; (8) reform of the UN Security Council, aiming at its democratization; (9) expansion of accountability and transparency mechanisms in international organizations; (10) establishment of transparency and accountability instruments for national and transnational civil society organizations.

4. Limits and Critics to the Cosmopolitan Democracy Model

The cosmopolitan democracy project suffers severe criticism from authors of quite different lines (Reis, 2006), who question both its analytical correctness (arguing, for example, that it treats the duty as if it corresponded to the reality of the contemporary world), and its prescriptions, stating that such a model would be neither viable nor desirable (Costa, 2003). In this topic, we will analyze the main limits of the cosmopolitan democracy project presented by some of its critics.

4.1. Analytical and Conceptual Limits of the Cosmopolitan Democracy Model

With regard to the analytical correctness of the model of cosmopolitan democracy, critics argue that global civil society, which would be the factual support of cosmopolitan citizenship, does not actually exist, and that the affirmation of the universality of human rights, which would be its ethical foundation, is nothing more than a discourse for the imposition of Western ideology.

In this sense, Costa (2003) argues that, although there are ongoing mobilizations of non-state social actors at the global level, with significant political relevance, there is no reason to establish a parallel between these realities and national civil societies. This is because, while the national civil society is formed by cultural and communicative identities built over centuries of particular national histories, in the phenomenon observed at the global level there is no such identity: the global networks of actors mobilized around certain causes (such as the environment) are fragmented, there is no convergent discourse. Furthermore, not everyone has effective access to this discussion space, but only an “internationalized elite of militants”. In view of this, the author concludes that the “concept of global civil society is a mistake”, because, contrary to what it denotes, “a social agenda is not being formed based on the experiences accumulated in different regions of the world”, and such an agenda does not submit itself to the “scrutiny of a porous and democratic global public sphere” (Bull, 2002). Therefore, in the author’s

understanding, “the rhetoric of cosmopolitan democracy ends up hiding the unequal distribution of chances and power that reigns in world Realpolitik” and presents the risk of lending itself to the diffusion throughout the world of the values of a restricted number of civil societies (Zolo, 2006).

Archibugi (2004) does not ignore the various criticisms of cosmopolitan democracy related to the inexistence of a civil society or a global demos. The author even believes that the idea of a global civil society is exaggerated, because minorities and elites remain the main participants in discussions related to global politics. Furthermore, he shares the idea that there can be no democracy without the people. However, Archibugi argues that there is no consensus on what makes a group of people a people, not being necessarily associated with the limits of the borders of a State. Therefore, “demos is not antecedent and independent from institutions”, that is: in many cases, institutions can give rise to the people, as occurred in the formation of the United States of America, despite all religious and cultural differences (Held, 1995).

In this line, Ferrajoli (2006) argues, firstly, that if there is no political and cultural homogeneity in the global or European sphere, which would be a prerequisite for democratic institutions and the guarantee of rights through, for example, of a European or world Constitution, such homogeneity does not exist in national States either. Secondly, the author points out that the existence of a people, a civil society or a public sphere are not presuppositions for constitutionalism and for the rule of law, since, in fact, these are what allow the formation of those - there is no true public sphere without the guarantee of equality and fundamental rights. Finally, the purpose of a continental or world Constitution (and also of democratic institutions) would not be to express the existence of a demos, that is, of some cultural homogeneity or collective identity or social cohesion, but, on the contrary, the to ensure, through these rights, peaceful coexistence between subjects and interests that are virtually in conflict.

Regarding the ethical support of the cosmopolitan project, that is, the universality of human rights, Costa (2003) states that cosmopolitan authors use the discourse that the understanding that societies must spread throughout the world located in the North Atlantic region have these rights, as they would be morally more advanced and would represent the vanguard of humanity, which would not find factual support. However, with this discourse, cosmopolitan theory would be putting itself at the service of a new form of cultural imperialism that only legitimizes and makes the power of rich countries grow (Mouffe, 2003).

Faced with considerations like this, Held (2007, p. 319) responds, firstly, that “*the origins of principles should not be confused with their validity*”, that is: the fact that the principles of human rights were originally constructed in the West does not mean that its validity is restricted to that sphere of the world. Second, Held (2001) argues that the celebration of cultural diversity and differences does not mean that national cultures alone will be able to provide the necessary means to address global political issues. Cosmopolitanism does not, therefore, defend the cultural hegemony of the West or the suppression of differences. Emphasizing the value of cultural diversity (Sousa, 2006), it is proposed the creation of democratic institutions capable of mediating the relationship

between different cultures, and of allowing all peoples to develop according to their particularities, but without this representing an obstacle to the search for solutions to common problems by assigning rights and responsibilities to everyone. Finally, Held (2001) points out that cosmopolitan democracy recognizes the importance of developing autonomy and cultural differences, but not the asymmetry of power that limits the opportunities of many people.

It should also be noted that Costa (2003, p. 28), despite the severe criticism he presents to the concepts of world civil society and a universal ethics of human rights, recognizes that “these restrictions on the concepts of cosmopolitan democracy do not solve the political and moral problems that such contributions seek to face”. In view of this, it proposes “unlinking the political dimension from the cultural dimension of civil societies”, so that “the democratic achievements obtained by social movements in pioneering industrialization countries are no longer necessarily associated with the concrete cultural forms of life verified in these contexts”.

Another line of criticism of the cosmopolitan democracy model in the analytical and conceptual field refers to the very conception of politics adopted by it, because it would reject the fact that the dimension of antagonism is an essential constitutive part of politics and would overvalue consensus and rationality.

Mouffe (2006, p. 3) considers that modern democratic theory was built on the foundation of an idealized vision of human sociability and, above all, on the belief that the viability of democracy depends on the goodness of human beings. According to the author, it is in this direction that cosmopolitan democracy would move, presenting a “post-political” vision, that is, it would refuse the fact that antagonism will always be present in politics, by proposing “the establishment of a world “beyond left and right”, “beyond hegemony”, “beyond sovereignty” and “beyond antagonism” (Barreñada, Kaush, 2005), based on the idea of a universal rational consensus.

Alternatively, Mouffe (2006, p. 130) proposes that, as it is not within our power to eliminate conflicts or avoid the human condition (marked by passions, selfishness, irrational choices, etc.), what we can do is create instruments so that conflicts take an agonistic form: a contest between adversaries, not enemies. That is, democratic theory must abandon the dream that a world is possible in which humanity is all reconciled, without sovereignty and hegemony, recognizing the inevitable dimension of antagonism present in politics and seeking ways to treat it appropriately.

Archibugi (2004) is aware of realistic criticisms, such as those presented by Mouffe, which point to the fact that the world and human beings are very different from those dreamed of by defenders of cosmopolitan democracy, as they would not be guided by rationality and solidarity, but by force and interest – therefore, with relationships based on conflict, on antagonism. However, the author counter argues that, although he accepts that force and interest are important, they cannot be considered the only elements that drive policy. Furthermore, it is not correct to assume that the interests of all political actors are against the democratization of decision-making processes. In addition, Archibugi (2002, p. 33) considers that:

is not enough to repeat, as Hawthorn does, that force is the principal source of political legitimacy; it is also necessary to ask whether force can be domesticated. The populations of the majority of nation-states have now constituted themselves as citizens of democratic communities. Ballot papers and judicial systems have replaced the cannon fire of the battlefield: antagonistic systems have turned into competitive ones. Why should global society not undergo a similar metamorphosis? Only prophets and astrologers can claim the mission is impossible. Everyone else, sooner or later, will have to take sides. This is not a theoretical question but a political choice. Cosmopolitan dreams are programmatic counter to horror of the modern world.

4.2. Is the Cosmopolitan Democracy Project Undesirable?

In addition to criticisms of the analytical and conceptual aspects of the cosmopolitan democracy model, there are theorists who, from a value perspective, understand that the project would not be desirable.

Mouffe (2006), for example, states, firstly, that the cosmopolitan project, by justifying the right of international organizations to establish limits to the sovereignty of States, based on the rights of cosmopolitan citizenship (which it considers a fiction), would end up sacrificing the sovereign rights (self-government and democratic participation) of citizens of many states. Second, the author understands that, even if founded on a social-democratic perspective, and representing a progressive alternative to neoliberalism, Held's cosmopolitan project will not be able to expand the possibilities of self-government for the "citizens of the world", but, if implemented, will result in the imposition of the liberal model of democracy all over the world, and in the enlargement of the people directly subject to the control of the western powers. Finally, the author warns that the implementation of the model of cosmopolitan democracy could facilitate the development of dangerous antagonisms.

Archibugi (2004) responds that the understanding of sovereignty that we have today has not served to prevent the economically and militarily more powerful countries from using their forces so that their interests prevail, but it has been useful for authoritarian governments to oppress their citizens (Archibugi, 2002). In this way, more powerful international institutions guided by democratic values may be more effective in forcing the United States and its allies to conduct their foreign policies as prescribed by their own constitutions.

Hurrel (1999, p. 56) presents three restrictions to cosmopolitan democracy: (1) there is suspicion of the possibility of a centralized authority of a global nature acting more efficiently than the States, for example, in the economic field; (2) as the greater the power and degree of centralization of an authority, the greater its threat to the freedom of individuals, and the more difficult it is to submit to social control, a global authority would represent a great risk to freedom; (3) the construction of such authority would perhaps become the focus of bitter conflicts that would divert attention from the resolution of urgent practical issues. Given this, the author concludes that one should think more in

terms of global governance, and in the multiple levels, arenas and actors involved in it, instead of reasoning in terms of centralization and global government.

In relation to this type of criticism, aimed especially at the risks of inefficiency and threat to freedom resulting from the proposal of centralization of power, which would characterize the cosmopolitan project, Archibugi (2004) considers that his model does not propose a world government, but voluntary alliances between governmental and meta-governmental organizations, as well as a multi-level governance system, as advocated by Hurrell. Secondly, Archibugi (2004) points out that the alleged risks of a global technocracy to the freedom of individuals and the autonomy of States, which would result from the cosmopolitan project, in fact, already manifest themselves in the interference of international organizations, such as the International Monetary Fund, in various locations. There is, therefore, no relationship between such risks and the project of cosmopolitan democracy, which, in fact, will imply new forms of transparency, accountability and accountability in international organizations.

Another type of criticism, with a Marxist bias, argues that theorists of cosmopolitan democracy focus on the institutional superstructure instead of taking care of the economic infrastructure, where the center of power and the fundamental causes of contemporary problems are located. However, Archibugi (2004) responds that many economic interests are quite satisfied with the current situation and have no interest in expanding the democratization of institutions that regulate, for example, international trade.

Finally, we highlight a set of criticisms in the sense that cosmopolitan democracy would not be desirable, because the proposed mechanism to overcome the democratic deficit of national representative institutions and international organizations by the defenders of such a project (participation of non-governmental organizations, which make up global civil society, together with global organizations, such as the UN General Assembly to be created or before existing institutions) would be as or less representative and legitimate than the current instruments (representative democracy, participation of State representatives in International Organizations etc.). In this sense, a first problem is to know which criteria will be used to choose which non-governmental organizations will participate in global decision-making forums and, consequently, what is the basis for their representativeness. Second, there are difficulties in establishing accountability and accountability mechanisms for these chosen organizations. Thirdly, there is the risk that non-governmental organizations will not act in favor of cosmopolitan interests, but rather to favor particular groups and interests, so that sectors with less political and economic power will be excluded from any form of representation, even because there is great inequality between non-governmental organizations and they reflect the prevailing hierarchy in the political and economic fields (Kahler, 2007; Woods, 2007; Carvalho, 2006).

On the other hand, Reis (2006) states that it is necessary to consider that, given the inability of States to resolve transnational problems alone, the action of non-governmental organizations finds substantial legitimacy, as they often face such issues more efficiently than the states.

In addition, the analyzed authors' cosmopolitan democracy project considers the need to create instruments for transparency and accountability of non-governmental organizations, as well as other forms of representation in regional and global Parliaments, such as direct elections.

4.3. Is the Cosmopolitan Democracy Project Unfeasible?

Finally, it is necessary to analyze a series of questions about the feasibility of the cosmopolitan model. First, as presented by Neves (2008), there is a set of obstacles of a structural nature to the implementation of the model of cosmopolitan democracy, namely: socioeconomic and political inequalities, cultural differences (Sousa, 2006) and existing conflicts of interest among states and regions.

On the other hand, as Archibugi (2010) observes, there are also “structural” conditions that favor the realization of the cosmopolitan project. For example, interaction between States resulting from economic and cultural globalization, the hegemony of democracy as a political system, and some advances in the field of international organizations, such as the creation of the International Criminal Court, despite recognizing the fact that the most important bodies of coordination of global governance, such as the G8 and the G20, do not adopt democratic principles (Held, 2007).

Secondly, Neves (2008, p. 273) highlights the existence of institutional limitations for the realization of the project of cosmopolitan democracy, since the policy “still remains fundamentally segmented into States as territorially delimited units”, not proving to be viable both to promotion of centralization and rationalization of decisions, such as the reproduction of institutions of representative democracy in the global sphere (Faria, 2009).

In this sense, several questions are relevant, such as: how, in practice, would “popular sovereignty” manifest itself in the regional and global spheres? Would Continental and World Parliaments, composed of representatives elected by the people, be viable? What interests would be represented in these bodies? Cosmopolitan or national? Public or private? How to transpose the representative model, considered in crisis at the national level, to the international one? Would it not suffer from the same vices? Would it be through the expansion of the representative form beyond the borders of the National State that the challenges of contemporary democracy can be overcome? Or would it adopt some form of direct or semi-direct democracy? But isn't the national state considered too big for direct democracy? So what about the international scope? In summary: would it be possible to deal in the global sphere with the same categories used in national politics?

It so happens that, as Archibugi (2010a, p. 85) explains: “any form of democracy at the post-national level could not, and should not, be just a replica of the forms of democracy we have experienced at the national level”. This is because the scale of decision-making processes and the issues to be decided on are very different, so that innovative forms of governance will be needed, which, to be built, will require a great capacity for institutional imagination. Although the development of these institutional

innovations is not an easy task, it is not an impossible goal either, as democracy has already experienced a major transformation in the passage from direct to representative form, preserving its essential values. Therefore, a similar transformation is needed today to adapt and expand democracy to the new global era. As a sign that indicates the feasibility of building new democratic forms beyond the borders of the national State, Archibugi (2005) points to the experience of the European Union (Archibugi, 2002).

A third objection raised against the viability of the cosmopolitan democracy project refers to the absence of means independent of national states to impose decisions taken by global organizations and to establish a global law of a coercive nature (Hurrell, 1999). In this sense, Mouffe (2006, p. 100) considers that, respecting the good intentions of the defenders of cosmopolitan democracy:

given the enormous disparity of power among its members, it is completely unrealistic to believe in the possibility of reforming the United Nations in order to simultaneously to strengthen them and to make them more democratic. The central proposal of the cosmopolitans is therefore revealed as impracticable. But one should also be aware of the consequences arising from the attempt to extend the concept of rights beyond the nation-state

To this type of criticism, which points to the idealistic character of the cosmopolitan project, Archibugi (2002, p. 38) responds with a question:

cosmopolitan democracy has been called ingenuous and ineffective; but after years of Real-politik, what is the result? A new conflict has moved onto history's stage, one that the political and military supremacy of the United States and the West has proved incapable of preventing. There could not be clearer argument for turning to the politics of cosmopolitan dreams.

Held (1995), while recognizing the importance of questioning his project with regard to the means of implementing the decisions to be taken, for example, by a new democratic international assembly (Hurrell, 1999), believes that they can be overcome or circumvented. First, because any global legislative institution must be embedded in a network of institutions. Secondly, it is necessary to distinguish the norms that will have the status of law independent of the negotiations and actions to be developed in specific regions or localities, which will require their own discussions. Furthermore, the issue of law enforcement mechanisms at the regional and global levels is not yet in the process of being resolved, but the military issue may become secondary within a new international configuration of power. Finally, the author points out that, on the one hand, his responses to the objections raised to his model of cosmopolitan democracy do not mean that he is arguing that it is immediately achievable. But, on the other hand, he understands that many political advances that were thought unrealizable, such as the peaceful unification of Germany, took place. In this way:

the political space for a cosmopolitan model of democracy has to be made, and it is not inconceivable that some space will be made – for elements of it at least – in the wake of, for instance, a severe crisis of the global financial system, or of the environment, or of war (Archibugi, 1995, p. 156)

Finally, several restrictions are pointed out to the achievement of the objective of political institutions of a cosmopolitan nature to exercise control over the economy (Bull, 2002). It is, as we have already highlighted in chapters 1 and 2, one of the greatest challenges of democracy, however, there is no alternative to the search for democratic control over the fundamental decisions of the economic sphere, because, as stated by Archibugi (2002, p. 29): “if we still want our society to be managed in response to the will of citizens, we will have to adjust our institutions to meet socio-economic change”. To conclude this analysis on the viability of the cosmopolitan democracy project, it is highlighted, following the evaluation of Archibugi (2011, p. 4), that:

if we ever achieve a form of global governance that embeds some of the values and norms of democracy, it is very unlikely to happen as a result of a single grand plan. It is, on the contrary, more likely that various changes and reforms introduced at the local, national, regional and global levels will together contribute to a progressive transformation of world politics, and that each individual innovation provides inspirations and encouragement for further changes

Furthermore, as Archibugi (2011, p. 17) reports, there are a number of social and political actors who can act as agents in the promotion of cosmopolitan democracy because they show some interest in the proposed reforms. Therefore, as “political change occurs when there are interests at stakes and agents willing to mobilize”, there are reasons to believe in the viability of the cosmopolitan democracy project. For example, the most excluded groups around the world, who are most vulnerable to environmental, economic and political crises, are the first to have an interest in the realization of cosmopolitan democracy, not least because, in addition to their socioeconomic exclusion, they are also deprived of participating in important decision-making forums and could gain access to them. Another important group is that of immigrants, who, in search of better socioeconomic conditions, enter different countries where they face great difficulties in terms of guaranteeing their rights. There are also groups that, due to their profession or life situation, can be sociologically defined as cosmopolitan, such as music, cinema and sports stars, intellectuals, executives of large companies, civil servants who work in the field of foreign policy and social activists. Global leaders and social movements with interests in specific areas that need institutionalized global forums to express themselves should also be considered. Although political parties continue to be fundamentally national in their objectives, it is increasingly difficult to maintain this position, given the global dimension that the problems they deal with have acquired, so that the agenda of the parties begins to change and they begin to develop the perspective of acting globally, as with the Greens. Trade unions and workers’ movements are also challenged by economic globalization, especially the difficulty in maintaining jobs and labor rights in a context of global competition and market dominance by transnational corporations. Faced with this, they need to develop the transnational solidarity of the working class,

which, incidentally, is a point that has always been present in their ideology. Finally, even transnational corporations may be interested in some advances in terms of global governance, especially in the field of economic regulation and Administrative Law (McGrew, 2003).

5. Final Considerations

As we could observe in the considerations made above, the project of cosmopolitan democracy is questioned in relation to its analytical correctness and its prescriptions (both with regard to the evaluative aspect and its viability). First, critics argue that, although mobilizations of non-state social actors are underway at the global level, there is no reason to believe that there is a “global civil society” similar to national ones. However, model defenders understand that the existence of civil society (as a cultural identity and convergence of projects and discourses) is not a condition for cosmopolitan citizenship, also because, many times, the institutions themselves can give rise to the people.

Secondly, it is often said that the discourse of the universality of human rights (the ethical foundation of the cosmopolitan project) is at the service of cultural imperialism, which legitimizes and favors the expansion of power in the richest countries. On the contrary, defenders of cosmopolitan democracy argue that they do not defend the cultural hegemony of the West, but only that, respecting the differences of each people, democratic institutions capable of mediating the relationship between different cultures and allowing the search for solutions should be created. for collective problems, based on the dignity and rights common to all men. Thirdly, it is argued that the conception of politics of the cosmopolitan democracy model is wrong, as it would reject the presence of antagonism as an essential constitutive part of politics and would overvalue consensus and rationality. This objection is answered by accepting that force and interest are important, but they cannot be considered the only elements that drive policy.

Furthermore, it is not correct to assume that the interests of all political actors are against the democratization of decision-making processes. Fourthly, there are those who understand that the cosmopolitan model would not be a desirable form of democracy, for different reasons, such as: (1) it would limit the sovereignty of States and the autonomy of their citizens; (2) it would favor the expansion of the control of the world powers over the rest of the peoples, and would not achieve any results in terms of democratization of global governance; (3) due to its centralizing character, it would not be efficient and would represent a threat to freedom; (4) by focusing on the institutional superstructure, cosmopolitan democracy would fail to take care of the economic infrastructure; (5) the proposed mechanism to overcome the democratic deficit of national representative institutions and international organizations through the cosmopolitan project (participation of non-governmental organizations in international and global organizations) would be equally or less representative and legitimate than the current instruments.

In contrast, cosmopolitans respond that: (1) the understanding of sovereignty that we have today has not served to prevent the economically and militarily more powerful countries from using their forces to make their interests prevail, but it has been useful for authoritarian governments to oppress their citizens; (2) the proposal does not comprise a world government, but rather voluntary alliances between governmental and meta-governmental organizations, as well as a multi-level governance system; (3) the alleged risks of a global technocracy already exist, and cosmopolitan democracy would act to reduce them; (4) the expansion of the democratization of institutions that regulate the market goes against the dominant economic interests; (5) the action of non-governmental organizations finds substantial legitimacy, the cosmopolitan democracy project considers the need to create instruments of transparency and accountability of non-governmental organizations, as well as other forms of representation in regional Parliaments and global.

Finally, the unfeasibility of the cosmopolitan democracy project is questioned, due to: (1) obstacles of a structural nature (such as socioeconomic and political inequality between States) and (2) institutional (linking politics to the territory of States, unfeasibility the centralization and rationalization of decisions at the global level, and the inadequacy of the reproduction of representative democracy institutions at the global level); (3) there are no means independent of national states to enforce decisions made by global organizations and to establish a global law of a coercive nature; (4) it is not possible for cosmopolitan political institutions to exercise control over the economy.

Responding to these questions, cosmopolitan authors claim that: (1) there are also structural conditions that favor the realization of the cosmopolitan project (such as the interaction between states resulting from economic and cultural globalization); (2) democratic institutions, at the global level, cannot and should not simply reproduce the democratic forms known at the national level, proposing the construction of innovative institutions of governance; (3) if it is true that the cosmopolitan project is naive, the “realistic” path also does not present results that justify continuing to be followed, in addition to the fact that new institutional arrangements and a new democratic culture, in the long run, may reduce the importance the use of force in the political (including international) sphere; (4) although democratic control over fundamental decisions in the economic sphere is one of the main challenges of democracy, it needs to continue to be pursued.

Our position on the objections to the model of cosmopolitan democracy developed by David Held, Anthony McGrew and Daniele Archibugi and the answers they presented will be explained in future investigations, when we will discuss the central question that motivated this research: what is the potential of the democracy project cosmopolitan supply the democratic deficit of Brazilian representative institutions resulting from globalization and the polycentrism of power?

References

- Archibugi, D. (1995). From the United Nations to Cosmopolitan Democracy. In: D. Held & D. Archibugi (Eds.). *Cosmopolitan Democracy – An Agenda for a New World Order* (pp. 121-162). Oxford: Polity.
- Archibugi, D. (2000). Cosmopolitical Democracy. *New Left Review*, 40 (4), pp.137-150.
- Archibugi, D. (2004). Cosmopolitan Democracy and its Critics: a Review. *European Journal of International Relations*, 10, (3), pp. 437 - 473.
- Archibugi, D. (2010). The Hope for a Global Democracy. *New Political Science*, 32, (1), pp. 84 – 91.
- Archibugi, D. (2011). Cosmopolitan Democracy: Paths and Agents. *Working Paper IRPPS – CNR, Montreal*, 34, pp. 1 – 20.
- Barreñada, I. & Kausch, K. (2005). *International Security and Cosmopolitan Democracy*, Madrid. Seminar Conclusions. Madrid: ICEI WP 03/05 - FRIDE.
- Bercovici, G. (2008). *Soberania e Constituição: por uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin.
- Bull, H. (2002). *A Sociedade Anárquica: um Estudo da Ordem Política Mundial*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília.
- Canotilho, J. J. G. (2006). *“Brançosos” e Interconstitucionalidade*. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, D. C. de (2006). *A Dinâmica e a Tutela da Opinião Pública Internacional na Afirmação da Sociedade Civil Global*. Tese (Dissertação de Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Cassese, S. (2003). Crisis del Estado y Global Governance. In S. Cassese (Ed.). *LaCrisis Del Estado* (pp. 31-47). Buenos Aires: LexisNexis.
- Castells, M. (2005) A Crise da Democracia, Governança Global e a Emergência de uma Sociedade Civil Global. In M. Castells (ed.) *Por uma Governança Global Democrática* (pp. 95-128). São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Costa, S. (2003). Democracia Cosmopolita: Déficits Conceituais e Equívocos Políticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (53), pp. 19 – 32.
- Cruz, F. B. (2005) Direito Cosmopolita: uma Proposta ao Mundo Globalizado. *Emancipação*, 5, (1), pp. 105 – 125.
- Dowbor, L. (2001). Tecnologia, Globalização e Governabilidade. In: L. Dowbor (ed.). *A Reprodução Social*. São Paulo.
- Evangelista, A. C. P. (2006). *Perspectivas sobre a “Sociedade Civil Global” no Estudo das Relações Internacionais*. Tese (Dissertação de Mestrado Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Faria, J. E. (2009). Poucas Certezas e muitas Dúvidas: o Direito depois da Crise Financeira. *Direito GV*, 5, (2), pp. 297 – 321.
- Ferrajoli, L. (2006). O Estado de Direito entre o Passado e o Presente. In: P. Costa & D. Zolo (eds.) *O Estado de Direito: História, Teoria, Crítica* (pp. 447-464). São Paulo: Martins Fontes.

- Floh, F. (2007). *Regionalismo e Globalização: Fundamentos da Nova Ordem Mundial e Premissas das Relações Internacionais Contemporâneas*. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Gadiner, F.; Scholte, J. A. (2023) *Polycentrism: How Governing Works Today*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Giddens, A. (2007). *Mundo em Descontrole*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record.
- Habermas, J. (2001). *A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político*. São Paulo: Littera Mundi.
- Hayden, P. (2004). Kant, Held e os Imperativos da Política Cosmopolita. *Impulso*, 15, (38), pp. 83 – 94.
- Held, D. (1995) Democracy and the New International Order. In: D. Held & D. Archibugi (eds.). *Cosmopolitan Democracy: an Agenda for a New World Order* (pp. 96-120). Oxford: Polity.
- Held, D. (2003). Cosmopolitanism: Taming Globalization. In: D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*. (pp. 514-528). Oxford: Polity.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. 3ª ed. Palo Alto: Stanford University.
- Held, D. (2007). Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits. In: D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*. 2ª ed. (pp. 305-324). Oxford: Polity.
- Held, D. & Koenig-Archibugi, M. (2007) Introduction. In: D. Held & M. Koenig-Archibugi (eds.). *Global Governance and Public Accountability* (pp. 1-7). Malden: Mass Blackwell.
- Held, D. & McGrew, A. (2007) Introduction. In: D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*. 2ª ed. (pp. 1-19). Oxford: Polity.
- Herz, M. (1999). A Internacionalização da Política: a Perspectiva Cosmopolita em face do Debate sobre a Democratização da ONU. *Contexto Internacional*, 21, (2), pp. 259 – 289.
- Höffe, O. (2005) *A Democracia no Mundo de Hoje*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes.
- Hurrell, A. (1999) Sociedade Internacional e Governança Global. *Lua Nova*, 46, pp. 55– 75.
- Kahler, M. (2007) Defining Accountability Up: the Global Economic Multilaterals. In: D. Held & M. Koenig-Archibugi (eds.). *Global Governance and Public Accountability* (pp. 8 - 34). Malden: Mass Blackwell.
- Kaldor, M. (1995) European Institutions, Nation-States and Nationalism. In: D. Held & D. Archibugi (eds.). *Cosmopolitan Democracy: an Agenda for a New World Order* (pp. 68-95). Oxford: Polity.
- Kant, I. (2004). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70.
- Leffel, B.; Bem, D.; Acuto, M.; and Van der Heijden, J. (2023) *Not so Polycentric: The Stratified Structure & National Drivers of Transnational Municipal Networks*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4485113>

- Longo, F. (2010) Ejes Vertebradores de la Gobernanza en los Sistemas Públicos: un Marco de análisis en Clave Latinoamericana. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 46, pp. 73 – 102.
- Marchetti, R. (2010) Fighting Transnational Exclusion: from Cosmopolitanism to Global Democracy. *New Political Science*, 32, (1), pp. 103 – 110.
- McGrew, A. (2007) Models of Transnational Democracy. In: D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*. (pp. 500-513). Oxford: Polity.
- Mouffe, C. (2003). Democracia, Cidadania e a Questão do Pluralismo. In: *Política e Sociedade*, 3, pp. 11 – 26.
- Mueller, P. (2006) La Buena Gobernanza en la Sociedad Red: más allá de las Palabras. In: F. Mariñez Navarro (ed.) *Ciudadanos, Decisiones Públicas y Calidad de la Democracia* (pp. 149-168). Ciudad de México: Limusa.
- Müller, J. F. (2022). Order Ethics: The Turn Towards Polycentric Democracy. In: Lütge, C., Thejls Ziegler, M. (eds) *Evolving Business Ethics. Wirtschaftsethik in der globalisierten Welt*. J.B. Metzler (ed.), Stuttgart. https://doi.org/10.1007/978-3-476-05845-4_8
- Nanz, P. & Steffek, J. (2007) Global Governance, Participation and Public Sphere. In: D. Held & M. Koenig-Archibugi (eds.). *Global Governance and Public Accountability* (pp. 190 - 211). Malden: Mass Blackwell.
- Neves, M. da C. P. (2008) *Entre Têmis e Leviatã: uma Relação Difícil – o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2.^a ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Neves, M. da C. P. (2009) A Constituição e a Esfera Pública: entre Diferença Sistêmica, Inclusão e Reconhecimento. In: M. A. V. M. Benevides; G. Bercovici & C. Melo (eds.). *Direitos Humanos, Democracia e República – Homenagem a Fábio Konder Comparato* (pp. 653-688). São Paulo: Quartier Latin.
- Nogueira, M. A. (2004). *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo: Cortez.
- Reis, R. R. (2006). O Lugar da Democracia na Sociedade Civil Global e a Questão da Cidadania Cosmopolita. *Perspectivas*, 30, pp. 15 – 32.
- Resende, P. E. (1997) A Federação como Alternativa Democrática nas Relações entre as Nações. In: L. Dowbor; O. Ianni & P. E. Resende (eds.) *Desafios da Globalização* (pp. 28-42). Petrópolis: Vozes.
- Rosenau, J. N. (2003). Governance in a New Global Order. In: Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate*. (pp. 223-233). Oxford: Polity.
- Sanchez, M. R. (2004). Demandas por um Novo Arcabouço Sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o Caso do Brasil. 453p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- Sousa, C. S. de. O (2006). Desenvolvimento Humano Sustentado como Fundamento da Cidadania Pós-Nacional. 226p. Tese (Doutorado em Filosofia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

- Tavares, A. R. (2000). Como Enfrentar a Polêmica Soberania Estatal. In: C. R. Bastos & A. R. Tavares. *As Tendências do Direito Público no Limiar de um Novo Milênio* (pp. 110-125). São Paulo: Saraiva.
- Woods, N. (2007) Global Governance and the Role of Institutions. In: : Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalizations Debate 2ª ed.* (pp. 25-44). Oxford: Polity.
- Zolo, D. (2006) Teoria e Crítica do Estado de Direito. In: P. Costa & D. Zolo (eds.). *O Estado de Direito: História, Teoria, Crítica* (pp. 62 – 84). São Paulo: Martins Fontes.

La actividad administrativa de policía en el concepto difuso del derecho de policía

Administrative Police Activity in the Diffuse Concept of Police Law

Juan Carlos Galvis Martínez ¹

Cómo citar: Galvis Martínez, J. C. (2023). La actividad administrativa de policía en el concepto difuso del derecho de policía. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 19. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1534>

Recibido: 04-06-2023 - Aceptado: 14-11-2023 - Publicado: 30-11-2023

Resumen

Con el paso del tiempo el derecho de policía ha sido entendido desde diferentes orbitas, varias de las cuales le restan identidad. Al prestarle importancia a su desarrollo como ciencia y dogma, se empezó a ver la necesidad de esclarecer cada uno de sus términos, variables y premisas; algunas actividades desarrolladas por las autoridades de policía, en su mayoría de naturaleza administrativa, fueron interpretadas o sesgadas hacia el régimen de policía, o excluidas de él, incluyendo el paso por la visión penal del asunto, lo que muestra un contexto represivo, alejado de la real intención de la ciencia de policía. Es necesario abordar la temática de la actividad administrativa de policía, para puntualizar su concepto, origen, desarrollo, sus formas de acción, así como para mostrar cuál es la real importancia de que exista junto al aporte epistemológico de las premisas mencionadas. A partir de una reflexión de tipo descriptiva se interpreta la conceptualización de la actividad administrativa, estableciendo los parámetros dogmáticos del desarrollo del derecho de policía y demostrando que se ha tenido una errónea interpretación por desconocimiento y mixtura con una gama de herramientas y significados propios del derecho administrativo.

Palabras claves: ciencia de policía, cameralista, convivencia ciudadana, derecho administrativo, derecho de policía.

¹ Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas de Universidad Externado de Colombia. Actualmente asesor del Despacho de la Alcaldía Local de Usaquén (Bogotá). Profesor universitario de la Universidad la Gran Colombia, de la Fundación Universitaria Juan N. Corpas; así mismo, catedrático de posgrados en la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional y de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Miembro fundador y del Consejo Directivo del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas. Correo electrónico: juancarlosgalvis89@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0030-8235>



Abstract

With the passage of time, police law has been understood from different orbits, several of which detract from its identity. By giving importance to its development as a science and dogma, the need to clarify each of its terms, variables and premises began to be seen; some activities developed by the police authorities, mostly of an administrative nature, were interpreted or biased towards the police regime, or excluded from it, including the passage through the criminal vision of the matter, which shows a repressive context, far from the real intention of the police science. It is necessary to approach the subject of the administrative activity of police, to punctuate its concept, origin, development, its forms of action, as well as to show what is the real importance of its existence together with the epistemological contribution of the mentioned premises. From a descriptive reflection, the conceptualization of the administrative activity is interpreted, establishing the dogmatic parameters of the development of the police law and demonstrating that it has had an erroneous interpretation due to ignorance and mixture with a range of tools and meanings of the administrative law.

Keywords: Police science, cameralist, citizen coexistence, administrative activity, police law.

1. Introducción

Si se tiene en cuenta lo relevante que resulta la epistemología en la ciencia, lo crucial que es entender las premisas y variables de cada temática estudiada, se puede dimensionar la circunstancia de que en el derecho de policía en Colombia no se cuente con un desarrollo dogmático amplio, por lo que deviene necesaria una búsqueda extensiva de su naturaleza y características. Esta área de derecho ha sido entendida como parte del fundamento de la administración pública, pero se desconoce que su origen data de la escuela llamada los *cameralistas*, que de ahí ha surgido una amalgama de formas en la aplicación de los poderes públicos y que todos convergen en el escenario de dicha área del derecho. Su mismo concepto aún se encuentra rezagado, pero dentro de él ha venido surgiendo uno percibido desde diferentes áreas del derecho y resulta imperante intentar aclararlo y conceptualizarlo, esto es, el de la actividad administrativa de policía. Desde la concepción del amplio término *policía*, se puede interpretar que todo el Estado en sí debería confluir en él, pues este busca el bienestar en la comunidad, es decir, que casi todas las actividades desplegadas por la administración deberían encasillarse sobre el saber y hacer de la policía. Es preciso aclarar que el concepto en sí mismo no se refiere al cuerpo de Policía, como en ocasiones se podría interpretar, sino a las actividades que desde la administración pública permiten la adecuación para la convivencia; motivo por el cual el problema que se pretende abordar en el presente es justamente la identificación y el esclarecimiento de una aproximación a su concepto.

En el entendido de que es importante concebir una identidad propia o por lo menos clara en cada ciencia, el objetivo ahora es comprender los alcances conceptuales del derecho de policía para, entre otras cosas, evitar la inseguridad jurídica, pues en

cualquier ordenamiento jurídico se puede crear confusión en los términos, conceptos, fundamentos, en la adecuaciones de procesos y procedimientos internos. Es fundamental, entonces, lograr un desarrollo propio sin dependencia de otras ciencias o disciplinas, pero sin dejar a un lado la necesaria interlocución. En este sentido, en el presente estudio se abordará una visión cualitativa, realizando un estudio reflexivo que permita el razonamiento de la fundamentación la actividad administrativa y su relación con el Derecho de Policía.

2. Conceptos preliminares

2.1 Policía como término amplio

Pocos autores han dedicado sus actividades académicas e investigativas a la cuestión del derecho de policía o a la ciencia de policía. Su desarrollo doctrinal ha sido escaso, se ha desconocido a fondo su concepto ontológico, su identidad, fundamentación y su expansión como disciplina. Entre los principales doctrinantes sobre el tema se podrían reconocer a Alejandro Malagón, Jaime Orlando Santofimio y Fabio Londoño Bajo. Esa ausencia de conceptos, parámetros, diferenciación y entendimiento de la disciplina se ha percibido confundida, mezclada y desorientada, sobre todo entre las diferentes ramas del derecho.

Lo primero en orden de importancia sería identificar si es lo mismo el derecho de policía o la ciencia de policía, pues a simple vista el concepto podría entenderse como lo mismo, pero se ha identificado como prioritario el concepto de ciencia de policía, en tanto tiene un recorrido histórico y no solo terminológico. En el año 1400 es la primera vez que se utiliza el término *policía* en Alemania, con un paso pronto a Francia para el 1403; así mismo, hay reportes en España para el 1445, entendiendo que los primeros visos de su utilización se dio en estados con modelo de gobierno monárquico en los que el poderoso utilizaba las herramientas dadas por el concepto para expandir el uso de su poder ante aquellos gobernados (Malagón-Pinzón, 2004, p. 165-166).

El avance de la ciencia trajo consigo acepciones del concepto variadas; la necesidad de utilizarlo marcó un derrotero que permitió una transformación en el elemento que permitía conseguir un orden en la comunidad y un buen gobierno para los ciudadanos, así mismo se dio una mezcla en su interpretación, teniendo en cuenta que fue continuo su relacionamiento con la política y la búsqueda de una buena forma de gobernar fue mezclada con este, situación que mostró desde estos inicios la relación de la ciencia de policía con la forma de administrar lo público (Malagón Pinzón, 2016, p. 154).

Dentro de la línea de estudio de la ciencia de policía, el profesor Malagón Pinzón (2006) ha servido como referente en Colombia, al exponer que sus inicios conceptuales se dan con el término de *la cameralista*, el cual se remonta a la época medieval, exactamente en Alemania y Austria, pasando de una figura unipersonal como el *kammerer*, a lograrse un cuerpo colegiado como lo fue la Cámara del Príncipe, encargada de generar acciones tendientes a dar consejo y apoyo para gobernar, en líneas desde las finanzas y la política en su esplendor (Malagón Pinzón, 2006, p. 176).

Bajo esta lectura se logra entender que la ciencia de policía es un antecedente del Derecho Administrativo (Malagón Pinzón, 2006, p. 183), el cual había sido introducido a nuestra doctrina colombiana con aporte del derecho administrativo francés (Malagón Pinzón, 2005, p. 172).

Si bien es verdad que el derecho francés sentó las bases para nuestro derecho administrativo, bajo la visión de los términos de la Revolución francesa y los cambios que trajo consigo en el Estado de derecho, no es su única fuente, toda vez que existen al menos dos visiones fundamentales sobre la formación del concepto: la continental y la francesa (Santofimio Gamboa, 2017, p. 227.).

Así mismo, la Corte Constitucional lo ha entendido como:

El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-024, 1994).

Entonces, lo que se evidencia es que la conjunción del concepto de *policía* y sus usos han impactado diversas áreas del derecho, sin lograr una autonomía o identidad clara. Aun así, es importante mencionar que un paso relevante en su conceptualización se dio en el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Congreso de la República de Colombia, Ley 1801, 2016).

Como se ha ilustrado, el derecho de policía ha sido entendido de formas variadas, entre las cuales está la del derecho administrativo pues han sido varios los autores que han mostrado la relación entre estas disciplinas, determinando por un lado que hay una fracción del pensamiento que permitió evidenciar que dentro del derecho administrativo, el derecho de policía permitía determinar el concepto de función administrativa (Montaña Plata, 2010).

Por otra parte, en torno a la visión del orden público el derecho de policía fue entendido en algunas ocasiones como policía administrativa, esto no es otra cosa que la facultad que tiene la administración para limitar conductas y así generar espacios de control a los administrados, produciendo escenarios de tranquilidad (Rodríguez, 2007, p. 535).

Así mismo, se entendió en su momento que existía un error en la interpretación de esta disciplina, la cual ha sido entendida entre varios conceptos como lo son: función, poder, actividad, derecho de policía, ciencia de policía, la policía y derecho de policía, incluso hablar en el escenario penal de Policía Judicial sería un error (Lleras Pizarro et al., 2009, p. 37).

Bonnard (1935) logra auscultar el meollo del asunto, al concebir la policía por el fin que persigue, entendiendo que es un error de interpretación enmarcarla en relación con los actos, las actividades y funciones que se despliegan en torno a su concepto (p. 318).

En la misma línea, Rolland citado por Bonnard (1935) afirmó en su momento que el concepto de policía aludía al aseguramiento de parámetros que permitieran la tranquilidad pública, buscando conservar el orden público en tres fases: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad (p. 319).

El paso estadounidense en la conceptualización surge a partir de las decisiones de los jueces, más relevantes en la visión anglosajona del derecho que pone de presente que, en la estructuración del sistema jurídico, los jueces son autoridades (con su jurisprudencia) en la solución de conflictos entre los ciudadanos. Esta diferencia con el derecho continental es un elemento fundamental para la interpretación del concepto.

Según algunos autores, la policía es el Estado mismo, entendiendo como un sistema de regulación para la búsqueda del orden público que genera espacios de buena vecindad (Lleras Pizarro et al., 2009, p. 42).

El avance del tiempo mostró la necesidad de conceptualizar el asunto. De forma equívoca en Europa, bajo la influencia de James Goldschmidt, se introdujo en el léxico jurídico la visión de un derecho penal administrativo que de alguna manera obtuvo la interpretación desde el característico papel del Estado absolutista, por ende, la transformación recibida fue denominarlo hacia el campo de la represión como derecho penal de policía (Nieto, 2018, p. 139).

De otra parte, en la dogmática en Colombia se ha ido fortaleciendo una idea de policía basada en criterios de la organización social, entendiendo que su concepto vendría a interpretarse desde un punto de vista general, pasando por el estudio desde el Estado hasta su adecuación al control social (Londoño Cárdenas, 2018, p. 78).

Sobre la línea del concepto, se ha determinado que nace del poder de policía, del dictado de normas de control social, cuyo escenario perfecto se da en el régimen de policía (Londoño Cárdenas & Izasa García, 2018, p. 25).

Es imperante mencionar que el término *orden público*, que resulta necesario para la discusión y ha sido traído a colación en varias oportunidades, ha tenido una transformación con el paso del tiempo. La visión hoy en día se trasladó hacia la convivencia ciudadana, cambiando un tanto el paradigma en las actuales sociedades. No obstante, es preciso recordar que su concepto ha sido entendido por parte de la Corte Constitucional (2013) como:

El orden público ha sido definido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”. La Constitución en el artículo 218 y en general el derecho de policía contemporáneo, se refieren también al estado de convivencia social, que además de seguridad, tranquilidad y salubridad, precisa también de condiciones de la moralidad y ecología para hacer posible el

goce efectivo y generalizado de los derechos (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-435, 2013).

De otro lado, Vergara Mesa (2022) concluye que

El orden público es un conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad, cuya gestión por parte del Estado conlleva regularmente la limitación de derechos, a través de normas de policía que provienen, o deben provenir, del legislador. Sin embargo, dado que ese estado de cosas es formulado jurídicamente mediante un lenguaje impreciso y ambiguo, su gestión da lugar al surgimiento de competencias normativas de autoridades ejecutivas, como el presidente de la república, incluso de gobernadores y alcaldes (p. 24).

El concepto de derecho de policía, según nuestro recuento doctrinal y jurisprudencial, busca entre otras cosas el mantenimiento del llamado orden público en términos de seguridad y tranquilidad pública (Vergara Mesa, 2022, p.8). En este sentido, resulta peculiar que a partir de la conceptualización dada, la primera palabra en surgir es la seguridad, mostrando un contexto arraigado al cuerpo y la actividad de policía, que vendría a interpretarse con un sesgo autoritarista. Es decir, el significado siempre estuvo arraigado a la autoridad, llevando de paso a pensar que el orden público incluso se podría igualar a contextos de guerra; la visión de un sano desarrollo en la vida social justamente es eso: “social”, y al incluirse esa visión el concepto debió variar, o por lo menos así lo entendieron los estudiosos en la materia, pues el cambio después de años se trasladó hacia la convivencia ciudadana.

Este cambio hacia la convivencia ciudadana logró arraigarse con el paso de los años y los procesos de dinamismo social, entendiendo que las primeras reglamentaciones en Colombia sobre temas de derecho de policía y orden público se dieron en los años setenta, y la sociedad fue aportando de a poco a la nueva visión del concepto.

Según lo dicho por el profesor Touriñán López (2009):

La convivencia ciudadana es una responsabilidad compartida, porque, en primer lugar, en tanto que convivencia, es una convivencia cualificada -pacífica- que es lo que estamos dispuestos a asumir como convivencia y el logro de la convivencia pacífica es una tarea que no puede delegarse, es inseparable de la participación en los asuntos que a todos los miembros de la misma sociedad afectan y, en segundo lugar, es una responsabilidad derivada, porque, en tanto que ciudadana, es una convivencia especificada, es decir, cumple las condiciones de la convivencia y, además, es relativa a un espacio de convivencia que le es propio —el espacio cívico, ciudadano-, que, de acuerdo con lo que llevamos dicho, no es sólo un espacio del individuo formado en su relación con el estado, sino un espacio de formación e interacción del individuo con y frente al Estado, pero con el otro en un marco legal territorializado de derechos y libertades (párr. 1).

En conclusión, se logró pasar del concepto de orden público al de convivencia ciudadana, que aunque cercanos y parecidos, en el transfondo del asunto difieren,

teniendo en cuenta que la última incluye un desarrollo más amplio, moderno y actualizado a las tendencias sociales.

2.2 El concepto actual

Un acercamiento a un concepto actual no permite aún establecer una identidad con suficiencia. La inclusión de tendencias y cambios en la sociedad ha impuesto retos, pero el mundo del derecho se sigue centrando en la inclusión del concepto dentro de una ciencia en específico que es la del derecho administrativo (Vergara Mesa, 2022, citando a Parejo, 2012).

Lo anterior muestra un panorama desalentador, pero de igual forma es relevante hacer un recuento de las diferentes variables que han sido expuestas, para desentrañar cuál es la visión o noción del concepto, iniciando por mencionar el cambio normativo sobre el derecho de policía, cuyo primer instrumento normativo fue el Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre policía”. Antes de este el país no contaba con formalización general de dicha facultad, sino que existían algunas regulaciones desde el escenario nacional o local (Presidencia de la República de Colombia, 1970). De este mismo modo, la Ley 48 de 1936 reguló asuntos sobre vagos, maleantes y rateros (Congreso de la República de Colombia, 1936) y el Decreto 14 de 1955 dictó disposiciones sobre prevención social (Presidencia de la República de Colombia, 1955).

Este primer código de policía marcó la hoja de ruta para esclarecer un poco el escenario del derecho de policía, eso sí, aclarando que este fue reglado en vigencia de la Constitución de 1886, situación que daría parámetros de acuerdo al modelo de Estado de la época; su enfoque se podría entender como difuso en cuanto al contexto de la línea de derecho a aplicar, esto por su disposición sobre el concepto de la policía, como se puede ver el en artículo 1:

Artículo 1: La policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las Convenciones y Tratados Internacionales, en el Reglamento de Policía y en los principios universales del derecho. (Presidencia de la República de Colombia, Decreto 14, 1955).

Ahora bien, en un análisis más profundo se podrían desatacar dos aspectos fundamentales para su entendimiento. Uno de ellos el realce recibido para el cuerpo de policía, pues por medio de esta norma se le dio un papel fundamental en el Estado, marcando un derrotero que permitiría verla como la institución por naturaleza encargada de la seguridad, el orden ciudadano y la protección de derechos. El segundo de ellos muestra la imperante necesidad de que existan normas que protejan las relaciones entre particulares, se redefina el concepto de orden público (convivencia ciudadana hoy en día) teniendo en cuenta aquellas situaciones que permitan un desarrollo social sano; también es importante traer a colación que dicha normatividad dio facultades

amplias en cuanto al uso de la fuerza, el ingreso a domicilio, entre otros, facultades que si bien es cierto son necesarias, trastocan otras áreas del derecho, enfrentan garantías y derechos, poniendo de presente que dicha situación empezaría a generar conflictos jurídicos y constitucionales; por ultimo quedaría por decir que fue creado hace más de cuatro décadas y que la situaciones sociales han venido cambiando desde entonces hasta llegar a tildarlo de obsoleto con ocasión de los progresos vividos en la sociedad, como por ejemplo con la implementación de servicios de transporte masivo, entre otros.

El siguiente código surgió con la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (Congreso de la República de Colombia, 2016). El cambio de paradigma y organización hacia un posible esquema central del derecho de policía en Colombia empieza a tomar relevancia, el objeto o fin central de la nueva norma es la convivencia desarrollada en cuatro categorías propias: la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública; las contravenciones de policía desaparecen del escenario para dar paso a la creación del concepto de comportamiento contrarios a la convivencia, todo en búsqueda de crear la prevalencia de los valores sociales, así como de otorgar una características a las disposiciones del código como la publicidad, la legalidad, la prevención y la coerción (Londoño Cárdenas & Izasa García, 2018, p. 36).

Es necesario comprender que todos los cambios en la visión del derecho de policía y su aplicación normativa desde el año setenta han marcado la pauta de los siguientes sucesos; así mismo se logró entender qué era imprescindible para su aplicación y desarrollo, teniendo como base la ley; la sociedad empezó a recibir la noción del orden público en su momento, hoy en día convivencia ciudadana. Justamente, esta última atiende a los avances sociales, a los procesos de transformación y de adquisición de fundamentos para una sociedad dinámica. a la presencia de nuevas tecnologías, al valor social de elementos de la naturaleza, al papel de las mascotas en la vida cotidiana, a la nueva visión del urbanismo, las relaciones entre la comunidad, la tranquilidad pública y privada, así como a todo aquello que interfiera en una sana convivencia, que no había sido tenido en cuenta y había padecido una ausencia normativa. Hoy en día la convivencia ciudadana se encuentra en la mira de los poderes públicos, entre ellos el legislativo que tiene el deber de cerrar aquellos espacios que no cuentan con reglamentación.

Por lo expuesto hasta acá, resultó necesario actualizar la visión y conceptualización no solo de la ciencia del derecho de policía, sino también de la norma. La sociedad tenía necesidades, una de ella el control social, por lo cual era imperante generar una regulación. Como todos los cambios, algunos generan aceptación y otros rechazos; este último código ha sido objeto de modificaciones y derogaciones, resaltando uno de los más importantes y es el cambio de nombre por medio de la Ley 2000 del 2019, así: “El título del código Nacional de policía y convivencia, quedará así: por el cual se expide el código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana, y así en todos los artículos de esa ley en los que aparezca dicha expresión” (Congreso de la República de Colombia, 2000).

3. El derecho administrativo y el derecho de policía

3.1 La actividad administrativa de policía

El concepto de *actividad administrativa de policía* no ha sido clarificado, pues entre este y el anterior tema ha surgido una mezcolanza de términos, la cual ha oscurecido el panorama. La presencia de una actividad de naturaleza administrativa con funciones de policía, de una vez genera cuestionamientos, pues como ya se dijo no existe una identidad clara en el Derecho de Policía,

Para adentrarse en el desarrollo de este concepto es importante mencionar lo dicho por Arenas Rodríguez (2011):

La policía administrativa es la actividad que ejercen los diferentes organismos, donde se limitan las actuaciones de los administrados en aras del interés general y en contraposición al interés privado. Se ejerce preventiva y coercitivamente, y busca como fin principal mantener el orden público y el interés general (p. 2).

Por su parte, el profesor Olano García (2010) identificó que:

La policía administrativa, o el poder de policía, también se ha llegado a denominar, de acuerdo con la noción francesa, como el Estado Gendarme o el Estado de Policía, para significar con esto que lo que se deseaba era vigilar a los ciudadanos para que no abusaran de sus derechos en perjuicio de los demás (p. 107).

En la misma secuencia, el doctrinante De Ahumada Ramos (2001) sostiene:

La actividad administrativa de limitación o policía es una actividad fundamentalmente jurídica, hecha de normas, primero, y de actos de imperio, después, que se imponen coactivamente a los ciudadanos, sometiendo su vida, su propiedad y su actividad, esencialmente libre, a una serie de limitaciones, de condicionamientos e, incluso, de privaciones, necesarias para una ordenada convivencia. [...] La actividad administrativa de limitación es necesaria para que la convivencia social sea armónica y ordenada, así como para la existencia de unas relaciones económicas libres, productivas y respetuosas con los derechos de los ciudadanos y con los valores que la sociedad quiere mantener, como son la seguridad e higiene en el trabajo, un medio ambiente adecuado, etcétera (párr. 1-2).

La mayoría de autores interpreta la actividad administrativa de policía como el poder o ejercicio de reglamentar la convivencia, que entendida desde otro punto de vista es la estructuración central del verdadero concepto del derecho de policía como materialización constitucional de las actividades del Estado en dos de los tres poderes públicos: el Ejecutivo y el Legislativo.

Según esta premisa, la estructuración conceptual comienza en su orden con el *poder de policía*, el cual es la génesis del asunto, pues permite reglamentar, regular, orientar con funciones normativas, con miras a crear condiciones aptas para una sana convivencia, teniendo de presente que lo imperativo del asunto es que está en cabeza del legislativo, por la separación de poderes en la creación de las normas (Ramos Acevedo, 2018, p. 33). Al respecto, Olano García (2010) ya había entendido el poder de policía como policía administrativa: “La policía administrativa, o el poder de policía, también se ha llegado a denominar, de acuerdo con la noción francesa” (p. 107).

El siguiente parámetro es la *función de policía*, que está sujeta al anterior, es decir, al poder de policía. Recae en la cabeza del Poder Ejecutivo que en el caso colombiano está liderado por el Presidente de la República según las normas en el artículo 189, numeral 4 y 11 de la Carta Magna (Ramos Acevedo, 2018, p. 35); así mismo es importante vislumbrar que esta es desarrollada por autoridades administrativas y su aplicación se da bajo el manto de la función administrativa,² a partir de funciones concretas asignadas por la ley y los actos administrativos, logrando materializar la ejecución del poder (Olano García, 2010, p. 111).

El tercer parámetro es la *actividad o acción de policía*, entendida como aquella que busca la ejecución de lo normado por el poder de policía y ejecutar las ordenes de la función de policía. Cuenta con una naturaleza material y no jurídica (Olano García, 2010, p. 111), y en el caso de Colombia es asignada el cuerpo uniformado de policía, o sea, a la Policía Nacional. Su ejecución busca la concreción para lograr los fines del poder de policía, no decide sino que ejecuta tanto el poder como la función. Su ejecución se da mediante la aplicación de la fuerza material y sus actuaciones pueden ser entendidas como decisiones de naturaleza discrecional, lo que no implica desconocer que están limitadas o por la ley o por un acto jurídico-administrativo (Ramos Acevedo, 2018, p. 37).

Estos tres parámetros son propios de la identidad del derecho de policía, pero lo que ha mostrado la doctrina es un entrelazamiento de conceptos, pues la visión del control social del Estado, la aplicación de funciones enfocadas al control de la sociedad y la búsqueda de una convivencia han sido circunscritas al contexto de la actividad administrativa de policía. Es entendible que el léxico confunda, también es entendible que el término *administrativa* se asemeje al enfoque de autoridad administrativa, de función administrativa, de decisiones objeto de control de legalidad de la jurisdicción administrativa, entre otras, lo que lleva a entender que el derecho de policía es solo actividad administrativa y, peor aún, derecho administrativo.

No obstante, la reconocida actividad administrativa de policía permite un cruce con otras disciplinas, incluso concibe la inclusión de características ajenas en su identidad;

² La Corte Constitucional en la Sentencia C-189/98 definió este concepto así: “la función administrativa activa es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es, pues, una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la Administración activa. Esta función administrativa activa es esencial y propia de la rama ejecutiva, pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-189, 1998).

por ejemplo, el hecho de que las autoridades que aplican el derecho de policía sean autoridades administrativas empieza a mostrar el panorama confuso según el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016.³

Ahora bien, un breve análisis de la administración pública lleva a reconocer que muchas de estas autoridades (que son actores del derecho de policía) hacen parte del poder ejecutivo, lo que puede generar un conflicto en el entendimiento del asunto.

Así las cosas, resulta vital determinar cómo surge el concepto y la competencia de la actividad administrativa de policía, en las tres funciones propias del Estado y para el Estado, que en su naturaleza intervencionista busca atender las necesidades de la ciudadanía y ejercer el control de ciertas conductas (Yepes Restrepo, 1984, p. 230).

De otra parte, con el Estado intervencionista se establecen el control, la inspección y la vigilancia como las tres variables de la presencia de la administración de forma más cercana, más idónea, eficaz, preventiva y a la vez reactiva antes situaciones anómalas. Como lo ha manifestado la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-851, 2013): “Precisamente las funciones de control, inspección y vigilancia son formas en las que se manifiesta la potestad de intervención del Estado”. Si bien los tres términos fueron establecidos en la Constitución Política de 1991, la intención del constituyente fue desarrollarlos en diferentes actividades del Estado, lo que implica ampliar un tanto más la confusión mencionada hasta el momento y así lo ha confirmado la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-851, 2013): “Si bien la propia Constitución emplea dichos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho”. Hay que agregar que el modelo constitucional colombiano ha puesto sobre la cabeza de estas tres variables interventoras del Estado al presidente de la República (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, art. 189, 1991).

En definitiva, la inspección, la vigilancia y el control son la génesis de la actividad administrativa, entendida como aquella que busca desarrollar ciertas actividades de la administración pública y concretarlas por medio de los poderes públicos que se enmarcan en el concepto amplio de policía. En este sentido, es muy importante acercarse a una conceptualización de estos tres términos.

En primer lugar, *la inspección* es entendida como la actividad inicial en la triada, la cual busca obtener insumos suficientes para ejercer una fiscalización de una actividad desarrollada por el particular y que, para el caso que nos ocupa, es objeto de control de policía. Por medio de ella se adelantan acciones para determinar si

³ Son autoridades de Policía: 1. El Presidente de la República. 2. Los gobernadores. 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se regirán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008” (Congreso de la República de Colombia, artículo 198 de la Ley 1801, 2016).

es procedente o no pasar a la siguiente actividad de la triada; o sea, si lo hallado en la inspección no es suficiente, no resultaría necesario continuar con el proceso, por ende, la autoridad de policía debería archivar o dar por terminado el inicio de la actividad administrativa de policía.

En segundo lugar, *la vigilancia* parte de los insumos obtenidos en la inspección. Se empieza un proceso de vigilancia a la actividad, para seguir obteniendo elementos probatorios, identificación de partes, estado actual de la actividad y los demás elementos que permitan ampliar el juicio.

Finalmente, *el control* es la tercera etapa que permite determinar según criterios legales y/o de actos administrativos un aproximado de cuánto durará la fiscalización, es decir, se tiene claridad del tiempo y el espacio en que se aplicará la norma. En esta etapa, a partir de lo recogido en las dos anteriores, se establece la aplicación de la autoridad o de la facultad de policía. Por medio del control se culmina al establecimiento de un *statu quo*, entendiendo que mediante este se busca tomar decisiones que permitan el control de la situación y el restablecimiento de la convivencia, antes entendida como orden público.

3.2 El derecho administrativo sancionatorio

El desarrollo del título precedente no siempre fue pacífico, pues como en muchas de las áreas del derecho, y más en el derecho sancionatorio, la interpretación que ha tenido la sociedad en torno a la identidad de las ciencias ha sido objeto de conflicto. La influencia iusnaturalista y las necesidades de una sociedad aturdida por la presencia de una Estado monárquico llevaron a escudriñar ciencias como la del derecho penal para determinar el contenido del control social, entendiendo que este contenía sanciones de naturaleza drástica. Al respecto, Galvis Martínez (2022) menciona que: “Feurbach, miembro de la escuela iusnaturalista, [...] para entonces reconocía una limitante a la imposición de la pena, basándose en juicios de proporcionalidad con ocasión al análisis de la infracción administrativa y penal” (p. 48).

El asunto se basó, entonces, en determinar cuál era el contenido dogmático de la disciplina, pues se empezó a generar una discusión en torno a la identidad y el contenido del derecho, y en particular de las consecuencias jurídicas, en el Estado absolutista, mostrando lo necesario que era distinguir el contenido de las sanciones en una y otra rama (en la penal y la administrativa), auscultando la posibilidad de que unas fueran menos lesivas que las otras, cuando de las penas hablamos.

En la misma línea, se encuentran tesis encaminadas a la ubicación espacial y conceptual de la disciplina. Para iniciar resultaría imprescindible hablar de la cualitativa, buscando la diferenciación entre el derecho penal y el administrativo. Así, en el derecho penal se habla de injusto penal, lo que significa básicamente que por el desvalor que trae consigo dicha conducta (calificada como injusto) se afectan bienes jurídicos tutelados que se consideran de alta categoría. En el caso del derecho administrativo se

ha fundamentado en el incumplimiento de normas de convivencia que fueron creadas para limitar conductas que no cuentan con relevancia como la del penal.

Consecuentemente, se crea la tesis cuantitativa que determina la diferencia en la imposición de la sanción. Así, en el derecho penal se encuentra una más represiva, más dañina para la persona, en tanto su desenlace tiene una naturaleza drástica, y en el caso de la administrativa se va atenuando dicha sanción para buscar imponer una menos gravosa, limitando derechos como en el penal, pero sin una consecuencia tan gravosa. De igual forma, se encuentra la tesis ecléctica que básicamente determina una especie de mixtura entre las anteriores, mostrando que aquellos ilícitos de mayor categoría o reconocidos como “clásicos” recaerían en el derecho penal, en cambio los leves pueden transitar entre el penal y el administrativo, dependiendo del Estado que los aplique, pues la forma de reprimir esas conductas ilícitas podría variar (Cáceres González, 2018, p. 19-27).

De forma continua, una de las variables que busca decantar de una vez la identidad del derecho administrativo sancionatorio es la consecuencia que causa una o la otra. Al hablar de la *teoría de los bienes jurídicos tutelados*, el penal sería el indicado para protegerlos cuando no se trata de aquellas desobediencias que permiten un sano vivir, un adecuado uso de recursos y un interactuar social de los administrados en tanto no se generan una lesión como para ser reprimidos por él, por ello, el sancionatorio administrativo sería el indicado (Galvis Martínez, 2022, p. 52).

Así las cosas, el derecho administrativo sancionatorio tomó relevancia en la historia como una disciplina perteneciente al derecho administrativo (Moya Millán, 2021, p. 19), pues básicamente es en esta área en la que se busca la adecuación de la constitucionalización del derecho (Galvis Martínez, 2021, p. 30) a las funciones mismas de la administración pública que, por medio del control social, debe generar estándares de conducta limitando las acciones que vayan en contra de una sana convivencia en la sociedad.

Aunque es parte de una ciencia sancionatoria, pues en ella se imponen sanciones, la idea que se viene para aportar a la discusión de su identidad es que en un modelo de Estado intervencionista, por costumbre, todo lo que permite su presencia, inspección, vigilancia y control implica una esfera correctiva, pero no necesariamente busca el control social de forma draconiana, sino por el contrario reparte su utilidad en diferentes esferas y formas de acción. En este orden de ideas, dentro del concepto amplio de policía tiene su protagonismo la visión preventiva, en primera medida, y la correctiva, en segunda.

En lo concerniente a la conceptualización del derecho administrativo sancionatorio, este se podría definir como el conjunto de disposiciones que permiten que la administración pública ejecute sus decisiones, en cuanto la búsqueda del interés general de sus habitantes, logrando una convivencia en orden, limitando las transgresiones de las normas administrativa que persiguen tal fin (Moya Millán, 2021, p. 20); también como la búsqueda del interés general en el Estado social de derecho, siempre pensando en un orden social, en una convivencia pacífica, en regular conductas que trasgredan

normas creadas para asegurar estos objetivos entre los ciudadanos, o sea, que haya un estado normalizado en la relación de los particulares (Galvis Martínez, 2021, p. 22); o según lo dicho por la Corte Constitucional:

El derecho administrativo sancionador “es una manifestación del ius puniendi estatal”, esto es, de la facultad que tiene el Estado para sancionar las conductas que se consideran reprochables. Dada su naturaleza, es una rama del derecho público que está sometida a unos principios “que operan como límite”, entre ellos, los principios de legalidad y tipicidad (Corte Constitucional, C 094, 2021).

De forma seguida, hay que interpretar que Se podría entender el concepto desde diferentes aristas. La principal es la búsqueda de la prevención, pero no hay que desconocer que en él se logra la corrección de conductas por medio de reprimendas llamadas sanciones administrativas; además, para el caso de su aplicación en del derecho de policía se debería entender siempre desde una visión preventiva.

Consecuentemente, para el tema que nos acoge el derecho administrativo sancionatorio se ha convertido en una herramienta de control, útil para actuar de forma autónoma o de forma dependiente, desde el punto de vista procesal; esto se traduce en que muchos procedimientos que regulan situaciones de control social, directamente alusivos a la convivencia o no, pueden funcionar de forma autónoma, es decir, por medio de una normativa en específico como es el caso de las infracciones urbanísticas en vigencia de la Ley 388 (Congreso de la República de Colombia, 1997), aplicada con ocasión a lo reglado en el Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo” (Presidencia de la República de Colombia, 1984) o la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en su defecto, de acuerdo a la competencia según el tiempo (Congreso de la República de Colombia, 2011). En este orden de ideas, otro ejemplo podría ser hoy en día la Ley 1774 (Congreso de la República de Colombia, 2016), mediante la cual se realizaron modificaciones a diferentes códigos como el penal, el civil y el de procedimiento penal, normas que definen contravenciones en materia de protección animal, pero no determinan el procedimiento a aplicar; suponiendo que no se aplica el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se debería aplicar el procedimiento administrativo general.

4. Las posibles causas de la interpretación de la actividad administrativa de policía

La propuesta desde el ámbito del derecho de policía plantea la existencia de una actividad que hasta el momento carece de definición tanto en la doctrina, la jurisprudencia como en la ley. Esta omisión no debería pasar inadvertida ni minimizar la importancia del tema. La relevancia reside en la necesidad de forjar una identidad para esta disciplina que, a su vez, posibilite la aplicación de variables y premisas coherentes, contribuyendo así a un desarrollo transparente en el contexto de la seguridad jurídica.

Las posibles causas de una acepción errada podrían radicar en su desconocimiento o entendimiento desviado; por tal razón es preciso indicar que la presencia de una actividad administrativa de policía surge de la necesidad en el poder, la función y la actividad de policía de desarrollar actividades variadas que permitan la aplicación de la ciencia de policía en la sociedad. Por ejemplo, la autoridad desarrollada por las corporaciones autónomas regionales en Colombia, desde la unión de poder, función y actividad de Policía, busca el control y la protección de conductas que atenten contra el medio ambiente, o en el caso de los alcaldes locales en Bogotá, regular en materia urbanística. Es decir que para aplicar el régimen, la actividad permite desplegar las acciones pertinentes con el objetivo de engranar el concepto, puesto que en muchas entidades públicas existen competencia sobre el asunto. Otro ejemplo de esto es el de las superintendencias que buscan el control en materia específica con la aplicación de procedimientos especiales; así mismo, se debe tener en cuenta que se empieza a mencionar que algunas acciones de la “actividad” podrán realizarse por fuera del régimen, saliendo solo de la órbita de autoridades llamadas de policía, que no es otra cosa sino que materializar varias actividades en cabeza del Estado con el objetivo de generar control social.

Ahora bien, el concepto de *actividad administrativa de policía* podría definirse como las acciones, procedimientos y actividades encaminadas a que las autoridades de policía puedan ejecutar tanto las facultades del régimen de policía, como aquellas que están por fuera de él, pero que permiten ejecutar la intención del concepto *policía* como bienestar de la comunidad, logrando un efectivo control social.

Como se dijo anteriormente, la actividad administrativa de policía puede desplegar acciones dentro y fuera del régimen, haciendo aclaración que al referirse al régimen, se habla de lo normado hoy en día por la Ley 1801 de 2016, teniendo presente que existen actividades que no lo están que también se deben considerar actividad administrativa de policía, por ejemplo: los alcaldes locales en Bogotá despliegan actividades desde la visión de la inspección, vigilancia y control (Congreso de la República de Colombia, 2016). Estas prerrogativas en su momento estuvieron regladas por la Ley 388 de 1997 que no terminaban en un proceso bajo la competencia del inspector de Policía. Así mismo, hay otras que en estas orbitas terminan en diferentes procesos sancionatorios administrativos, pero por fuera del régimen (Congreso de la República de Colombia, 1997).

En este orden de ideas, se podría decir que existen actividades específicas y generales, con ocasión a lo que buscan regular, pero todas aquellas buscan el control de la sociedad en cuanto a temas en específico y no todas están bajo el régimen del código, aunque las apliquen autoridades de policía, en el marco de la función y el concepto de policía.

Al hablar de clases de actividades específicas y generales, se debería pensar en algunos ejemplos como el de las superintendencias en Colombia que si bien son autoridades administrativas, algunas tienen funciones jurisdiccionales y otras no, pero todas buscan el control de un sector en específico y, ante un incumplimiento, cuentan con sus procedimientos específicos, todo desde la visión de una función administrativa que se mezclaría con el concepto de función de policía. Otro ejemplo mencionado

es el de las corporaciones autónomas regionales, las cuales buscan la protección del ambiente. Aunque estas sean más cercanas al régimen de policía, cuentan con su procedimiento o normativa propia, y poseen autoridades y facultades, buscando objetivos que se mezclan con el régimen del ambiente y la salud pública, pero que no están intrínsecamente dentro de él.

Por otro lado, el tema de las autoridades es amplio, pues puede incluir a todas aquellas que cumplan una función administrativa y que busquen objetivos de la función de policía; en otras palabras, a las que surjan de procedimientos legales, especiales o específicos, que generen inspección, vigilancia y control de determinada actividad en el público y que entren en un criterio amplio de policía. Básicamente, quien funja bajo criterios legales, con un procedimiento, en busca de regulación y control sería una autoridad. Un ejemplo para el caso en cuestión es el Invima; no está entre las autoridades del régimen del artículo 198 de la Ley 1801 (Congreso de la República de Colombia, 2016), pero sí busca la regulación de normas técnicas para la salud de los colombianos. ¿Aporta a las categorías de la convivencia? La respuesta es sí, pero no está en el régimen; entonces toda aquella que desarrolle actividades de naturaleza administrativa tendiente al control de la sociedad vendría a ser una autoridad.

El desarrollo de la actividad administrativa de policía no está claro. La propuesta surge en torno a cómo se podría aplicar, aclarando que dentro del régimen se puede aplicar, pero fuera de él también. Esto se resume en que existe un procedimiento administrativo sancionatorio general, reglado en su totalidad por la Ley 1437 (Congreso de la República de Colombia, 2011),⁴ pero que también existen otros sancionatorios reglados por normas específicas como por ejemplo la Ley 1339 de 2009 mediante el cual se regula el proceso sancionatorio ambiental en Colombia y desarrolla a su vez la definición de la actividad administrativa de policía (Congreso de la República de Colombia, 2009).

Para resumir, esta actividad administrativa busca ser una herramienta para el derecho de policía, la cual no ha sido conceptualizada hasta el momento. En un sano entender e interpretar del concepto amplio de policía, en estas se incluyen todas las actividades de la administración pública en procura del bienestar general basados en la convivencia ciudadana, antes orden público. El desarrollo de sus actividades se puede dar según el régimen de policía Código de Seguridad y Convivencia o fuera de él, esto permite que no sea encasillada siempre dentro del derecho de policía, pero que sus objetivos y resultados aporten de forma positiva al desarrollo del Estado social de derecho.

5. Conclusiones

Con el paso del tiempo ha habido una confusión de conceptos referidos a la noción del derecho de policía. Su entrecruzamiento con otras ciencias produjo el mal entendimiento del verdadero desarrollo de la ciencia, lo que ha traído inseguridad jurídica, pues su adecuación ha sido rechazada incluso desde el ordenamiento jurídico, mostrando un desmembramiento de las normas que han de adecuarse al contexto actual.

⁴ Código de lo Contencioso Administrativo.

El criterio de orden público fue quedando obsoleto con el paso de tiempo, las nuevas tendencias en la sociedad exigían una visión más amplia, humanista, social y cercana a la ciudadanía. Se entendió que el Estado de bienestar debía propender por ello, con lo que se impuso el reto de desarraigar esa figura autoritaria por una más preventiva y disuasiva en el contexto amplio de la policía.

Las funciones de inspección, vigilancia y control, aunque mencionadas en la Constitución, las decisiones de las cortes, la doctrina y la ley, no están claras en torno al concepto amplio de policía, generando con esto mayor confusión al momento del establecimiento de su procedimiento y al de reconocer cuál es su papel fundamental, sumado al hecho que causa confusión en cuanto al entendimiento de la visión de la actividad administrativa de policía.

La actividad administrativa de policía ha sido entendida de forma errónea, pues se ha querido encasillar solo dentro del régimen de lo normado en los códigos de policía, pero eso no es así, el concepto es más amplio, el desarrollo de la función administrativa va ligada al de función de policía, eso sí, desde el entendimiento del concepto amplio, del que busca bienestar y control en las relaciones de la sociedad; por eso, toda actividad que nace de una autoridad administrativa con competencias legales que busque el control podría ser entendida desde esta visión.

La actividad administrativa de policía busca apoyo en el derecho administrativo sancionatorio, pues por medio de este se puede lograr la prevención y corrección que el régimen persigue, aclarando que esta herramienta culmina con la imposición de sanciones administrativas que, entre otras cosas, buscan prevenir conductas ante comportamientos que vulneren las normas de convivencia.

6. Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Arenas Rodríguez, M. A. (2011). *La Policía Administrativa* [tesis de grado, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Uniandes. <http://hdl.handle.net/1992/14926>
- Bonnard, R. (1935). *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. Recueil Sirey.
- Cáceres González, E. (2018). *Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador. Elementos de Racionalidad Legislativa*. Leyer.
- Congreso de la República de Colombia. (1936, 13 de marzo). Ley 48. Diario Oficial 23.147. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1602333>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 24 de julio). Ley 388. Diario Oficial 43.091. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (2009, 21 de julio). Ley 1339. Diario Oficial 47.417. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html

- Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). *Ley 1437*. Diario Oficial 47.956. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2016, 29 de julio). *Ley 1801*. Diario Oficial 49.949. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- Congreso de la República de Colombia. (2016, 6 de enero). *Ley 1774*. Diario Oficial 49.747. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1774_2016.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 14 de noviembre). *Ley 2000*. Diario Oficial 51.137. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2000_2019.html
- Corte Constitucional de Colombia. (1994, 27 de enero). *Sentencia C-024* [A. Martínez Caballero, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998, 6 de mayo). *Sentencia C-189* [A. Martínez Caballero, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 27 de noviembre). *Sentencia C-851* [M. González Cuervo, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-851-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 4 de agosto). *Sentencia C-435* [M. González Cuervo, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-435-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021, 15 de abril). *Sentencia C-094* [P. A. Meneses Mosquera, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-094-21.htm>
- De Ahumada Ramos, F. J. (2001). *Materiales para el estudio del derecho administrativo económico*. Editorial Dykinson.
- Galvis Martínez, J. C. (2021). El Principio “In Dubio” y su Alcance al Derecho Administrativo Sancionatorio: Hacia el Establecimiento del Indubio Pro Administrado. En S. L. Mondragón Duarte & J. C. Galvis Martínez (coord.), *Perspectivas Contemporáneas del Derecho Público* (pp. 43-56). Editorial Ibáñez.
- Galvis Martínez, J. C. (2022). Algunos aspectos sustanciales del derecho administrativo sancionatorio: un camino hacia la precisión conceptual de su autonomía. En H. Moreno Castillo & C. F. Forero Hernández (coord.), *Tendencias actuales del derecho sancionatorio en Colombia* (pp. 43-56). Editorial Ibáñez.
- Lleras Pizarro, M., Londoño Cárdenas, F. A., Trujillo Mahecha, J. C. & Vera Moreno, R. (2009). *Derecho de Policía. Ensayo de una Teoría General*. Policía Nacional de Colombia-Biblioteca Jurídica Dike.
- Londoño Cárdenas, F. A. (2018). *Orígenes del derecho de policía en Colombia*. Editorial Ibáñez.
- Londoño Cárdenas, F. A. & Izasa García, C. E. (2018). *Cartilla síntesis de la ciencia de policía*. Editorial Ibáñez.
- Malagón-Pinzón, M. A. (2004). La ciencia de la policía y el derecho administrativo. *Estudios Socio Jurídicos*, 6(1), 174-210. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/281>
- Malagón Pinzón, M. (2005). La Revolución francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial.

- Diálogos de saberes*, (23), 167-190. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4299>
- Malagón Pinzón, M. A. (2006). *La ciencia de la policía: Una introducción histórica al Derecho Administrativo Colombiano* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Docta Complutense. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/56224>
- Malagón Pinzón, M. A. (2016). *Vivir en policía: Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Montaña Plata, A. (2010). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Moya Millán, E. J. (2021). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Ibáñez.
- Nieto, A. (2018). *Derecho Administrativo Sancionador. Quinta Edición*. Tecnos.
- Olano García, H. A. (2010) La policía administrativa. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 1(2), 106-117. <https://doi.org/10.22335/rlct.v1i2.53>
- Presidencia de la República de Colombia. (1955, 19 de enero). *Decreto 14*. Diario Oficial 28.661. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1003283>
- Presidencia de la República de Colombia. (1970, 4 de septiembre). *Decreto 1355*. Diario Oficial 33.139. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1355_1970.html
- Presidencia de la República de Colombia. (1984, 10 de enero). *Decreto 01*. Diario Oficial 36.439. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html
- Ramos Acevedo, J. (2018). *La Policía Administrativa del Poder Público. Código Nacional de Policía y Convivencia*. Editorial Ibáñez.
- Rodríguez, L. (2007). *Derecho Administrativo General y Colombiano. Décimo Quinta Edición*. Editorial Temis.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Touriñán López, J. M. (2009). *Textos de contenido conceptual correspondientes a trabajos propios publicados. 19. Formación para la convivencia ciudadana*. Universidad de Santiago de Compostela. <http://webspersoais.usc.es/persoais/josemanuel.tourinan/convivencia.html>
- Yepes Restrepo, J. C. (1984). El intervencionismo en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (64), 229-243. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/5308>
- Vergara Mesa, H. D. (2022). El manejo de orden público en Colombia: El mito de la reserva de ley y la preponderancia del poder ejecutivo. *Revista Diálogos de Derecho y Política*, (30). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/349475>

Percepción sistémica de la seguridad pública como derecho humano en estudiantes de educación superior. El caso de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMéx

Systemic perception of public safety as a human right in undergraduate students. The case of the Faculty of Political and Social Sciences, UAEMex

Felipe González Ortiz¹
Itzel Arriaga Hurtado²

Cómo citar: González, F.; Arriaga, I. (2023). Percepción sistémica de la seguridad pública como derecho humano en estudiantes de educación superior. El caso de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEMex. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 20. <https://doi.org/10.25057/1532>

Recibido: 24-05-2023 - Aceptado: 17-11-2023 - Publicado: 30-11-2023

Resumen

Se presentan los resultados de una encuesta de inseguridad pública aplicada a estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. A partir de un marco teórico desde la teoría de sistemas se analiza cualitativamente la influencia de los sistemas político y jurídico en la percepción que la comunidad estudiantil muestra sobre la seguridad pública, reconocida en México como un derecho fundamental, exigible desde la instauración del Sistema Internacional de Derechos Humanos, y como política de Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Este análisis se circunscribe a las atestiguaciones de sentimientos y percepciones de inseguridad en los entornos del vecindario, de la facultad y los trayectos. Dichos entornos se construyen como los hábitats hogar/vecindario y facultad/universidad, que constituyen los puntos de origen y destino de trayectos cotidianos de los estudiantes encuestados y cuya relevancia resalta en la medida en que son espacios de socialización para la formación de las personalidades de la juventud estudiantil. Se deduce que los estudiantes viven percibiendo y sintiendo un ambiente colectivo de tensión permanente que se caracteriza por el temor, la incertidumbre, la desconfianza y el miedo, componentes clave para forjar el desencanto o el desaliento de la ilusión de un futuro mejor y para desarrollar personalidades de resignación pesimista. Se concluye que hay un impacto en la salud física y mental de los estudiantes que está afectando las habilidades cognitivas y sociales que, si bien no se manifiesta empíricamente en las conductas, representa un telón de fondo causante de tensión social y sentido colectivo de peligro e inseguridad.

Palabras clave: seguridad como derecho humano, hábitat, hogar/vivienda, facultad/universidad, inseguridad, resignación pesimista.

¹ Doctor en Antropología por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3923-2987>. Correo electrónico fgonzalezo@uaemex.mx

² Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1790-9571>. Correo electrónico iarriagah@uaemex.mx



Abstract

The results of a survey on public insecurity applied to students of the Faculty of Political and Social Sciences of the Autonomous University of the State of Mexico are shown. From a theoretical framework from the Systems Theory, the influence of the political and legal systems in the perception that the student community shows about public safety, recognized in Mexico as a fundamental right, enforceable since the implementation of the International Human Rights System, and as a State policy in the National Development Plan 2019-2024, is qualitatively analyzed. This analysis is constrained to the attestations of feelings and perceptions of insecurity in the neighborhood, faculty, and commuting environments. These environments are constructed as the habitats Home/Neighborhood and Faculty/University, which constitute the points of origin and destination of daily journeys of the students/respondents and whose relevance stands out insofar as they are spaces of socialization for the formation of the personalities of student youth. It is deduced that students live perceiving and feeling a collective environment of permanent tension characterized by fear, uncertainty, distrust and fear, key components to forge disenchantment or discouragement of the illusion of a better future and forging personalities of pessimistic resignation towards the future. It is concluded, therefore, that there is an impact on the physical and mental health of students that is affecting cognitive and social skills that, although not empirically manifested in behaviors, represents a backdrop causing social stress and a collective sense of danger and insecurity.

Key words: Security as a human right, Habitat, Home/Housing, Faculty/University, Insecurity, Pessimistic resignation.

1. Introducción

¿Por qué averiguar sobre la percepción de inseguridad de los estudiantes de educación superior? La pregunta cobra relevancia en la medida en que este universo estudiantil se compone por edades que van de los 17 a un poco más de los 30 años, es decir, se trata de una generación que creció, se formó y se socializó en el contexto de la violencia explícita, en una circunstancia existencial cuyo entorno deriva de un estado de guerra enunciado y consecuentemente seguido por imágenes permanentes y constantes desde los *mass media* y las redes sociales.

Hacia 2011 México transformó su sistema jurídico obligatorio y coercible, derivado de la instauración del Sistema Internacional de Derechos Humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México, 2011) trayendo consigo tres puntos trascendentes para la seguridad pública: 1. Reconocimiento de la seguridad pública como un derecho fundamental ante todos los subsistemas gubernamentales. 2. Reconocimiento de toda persona como sujeto de derechos. 3. La obligatoriedad para todo sistema gubernamental de aplicar el sistema internacional de protección de derechos humanos firmado y ratificado por México en materia de seguridad pública.

El objeto de estudio del presente documento es la seguridad pública como un derecho fundamental en México. A partir de la teoría de sistemas sociales se plantea el marco teórico para comprender a la seguridad pública como un derecho exigible y sancionable desde un sistema jurídico, y se afianza este compromiso gubernamental por un sistema político democrático participativo instaurado en México en 2019 (Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo, 2019).

En este contexto sistémico, la violencia es un insumo para el funcionamiento y relativo éxito de sectores elitistas, hegemónicos, derivados de un sistema jurídico anterior no proteccionista de la sociedad (elites de terratenientes la utilizan para ganar posiciones en distintas regiones mediante el uso del paramilitarismo); los *mass media* privados y las llamadas redes sociales aumentan su *rating* mediante el morbo explícito; los gobiernos utilizan la violencia para atacar a los enemigos. La memoria histórica de este contexto hegemónico enarbola la ideología de la guerra que permite confundir a los actores sociales, pues el sistema jurídico a través de sus subsistemas de policías, militares y funcionarios públicos pueden formar parte de la organización criminal.

2. La seguridad pública como derecho fundamental en México

En el sistema jurídico y político en México el punto de partida para concebir a la seguridad pública es el siguiente: el subsistema normativo nacional considera la seguridad pública como

una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar a la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, art. 2, 2009).

Los compromisos del sistema político del Estado, a través de sus secretarías federales, estatales y municipales, se centran en el desarrollo de políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como en programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009).

Como parte del sistema jurídico mexicano que reconoce a la seguridad pública como un derecho fundamental se cuenta con un sistema internacional de derechos humanos a través de documentos internacionales firmados y ratificados por México, así como ordenamientos jurídicos nacionales que lo confirman:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 1948) señala en los artículos 3 y 28 que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona, y a que se establezca un orden social en el que se haga efectivo este derecho.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Organización de las Naciones Unidas, 1966) en el artículo 9 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1978) en el artículo 7, documentos internacionales ratificados por México en 1981,

refieren que toda persona tiene derecho a protección de su libertad y a la seguridad personales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la seguridad pública, la señala en el art.9 como “la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas” (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México, 2023).

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2009) establece en el artículo 4 que la seguridad pública es la función a cargo del Estado que salvaguarda la integridad y los derechos de las personas, así como preserva las libertades, el orden y la paz públicos, y se encarga de la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como de la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

Por ello, la seguridad pública es el derecho fundamental de toda persona consistente en la protección de su integridad y de sus derechos ante delitos o faltas administrativas así como la salvaguarda del sujeto ante una realidad social de orden, paz y libertad. Por tanto, cuando se rompa alguno de estos elementos, se estará ante la presencia de la posible vulneración del derecho fundamental a la seguridad pública de los sujetos.

En cuanto al sistema político nacional mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 consagra la democracia participativa como política de Estado para el respeto y la protección irrestricta de los derechos de las personas, así como el compromiso para el diseño de políticas y estrategias específicas que permitan su cumplimiento y, en atención a ello, existe la estrategia nacional a través del Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024 (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de México, 2022) que tiene como objetivo principal la protección de la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos ante el reconocimiento del deterioro de las condiciones de paz y seguridad para propiciar la convivencia pacífica y el desarrollo de las personas en las regiones del territorio nacional.

Todo lo anterior permite identificar la influencia de los sistemas político y jurídico mexicanos para la protección y atención del derecho a la seguridad pública de las personas en México, que en el presente artículo revisaremos en lo que se refiere a los estudiantes de educación superior.

3. Algunas consideraciones del contexto estudiantil de educación superior, el caso de la UAEMéx

Es un estado permanente de escándalo el de la violencia cotidiana que parece inevitable y perpetua. Es muy seguro que este ambiente de violencia generalizada se articule con la violencia estructural (la mayor parte de los estudiantes de educación superior

pública provienen de hogares de clase media baja y baja); con la violencia simbólica, cuyos elementos más significativos son los estigmas sociales, verdaderas trampas para perpetuar la desigualdad (Tilly, 2001; Stewart, 2002; González Ortiz & Valencia Londoño, 2019); y con la violencia directa en sus hogares.

Desde una perspectiva de sociología comprensiva (Berger & Luckmann, 2004), parece que este hecho, cuando la violencia ha acompañado sus trayectorias de formación de la personalidad, impacta en las competencias sociales, es decir, en las formas singulares de desenvolverse para la socialización.

Incide también, en el hecho que acá se analiza, la pandemia que ocurrió de 2020 al 2022, que hizo que se experimentara el proceso de enseñanza-aprendizaje, al menos durante tres o cuatro semestres, vía virtual, ausentando la interacción cara a cara de la experiencia de vida. Son visibles, además, las conductas de acompañamiento que los padres de familia hacen a sus hijos en este nivel de educación superior, lo que, si bien se justifica por la inseguridad plenamente sentida, contribuye a generar un estado colectivo de miedo o temor, de desconfianza, que obliga a la prudencia extrema como marca de las relaciones sociales, lo que hace que la juventud alargue su dependencia a los cuidados familiares.

En la actualidad, es al menos llamativo que muchos estudiantes de esta edad crítica atraviesen estados de intenso estrés por desarrollar las actividades que en otras generaciones se expresó como exigencias académicas estándar, lo que ha llevado a muchos de ellos a padecimientos como hipertensión, melancolía o desesperación. Esto ha generado ausencias relativamente justificables por causas de morbilidad y padecimientos, pero injustificables si se consideran las expectativas de salud para dicha edad. Con estos dos elementos, se puede responder la pregunta inicial: es importante averiguar la percepción de inseguridad de los estudiantes de educación superior porque las derivaciones emocionales como el miedo, la frustración, la precaución desmedida, la desesperanza o la desconfianza, terminan por impactar su salud física y mental (excentricidad, melancolía, depresión, hipertensión), lo que, indirectamente y de alguna forma, afecta el rendimiento intelectual y las actitudes cognitivas hacia el aprendizaje. En suma, impacta en las habilidades sociales, en la interacción.

Por lo anterior, lo que se presenta en este trabajo son los resultados de una encuesta de inseguridad pública que tiene por objeto medir la atestiguación de conductas en los entornos sociales de la vivienda y la universidad, así como en los trayectos, que afectan al universo de población estudiantil de educación pública superior, con la que se identifique la observación objetiva de la afectación del derecho fundamental de seguridad pública a partir de variables específicas.

El caso que se presenta es el de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Y las variables que se consideran en este trabajo son las percepciones de la violencia y la inseguridad en el entorno de la vivienda y de la universidad como puntos de origen y destino cotidiano; así como en los trayectos que unen dichos puntos. Como se dijo, efectos como la desconfianza, la excesiva prudencia, el miedo, la desesperanza, la desesperación y la

frustración son emociones que afectan las conductas y las relaciones, potenciando el estrés y las enfermedades mentales colaterales como la melancolía, la inseguridad, la angustia, la excentricidad o la ansiedad, pero también las enfermedades físicas (sobre todo la hipertensión). Todos estos factores influyen en el rendimiento intelectual, cognitivo y emocional de los estudiantes, fundamentalmente en las competencias de interacción social.

4. Metodología

En un primer momento se seleccionó y analizó el conjunto de fuentes primarias del sistema jurídico obligatorio y coercible así como el sistema político para México que regulan la seguridad pública, en su tipología de declaración, pacto y convenio internacionales así como ley y planeación nacional que se encontraron en sitios web oficiales de sistematización como lo son: Diario Oficial de la Federación y Orden Jurídico Nacional. La información recuperada permitió identificar a la seguridad pública como un derecho fundamental en México obligatorio para las entidades gubernamentales.

Posteriormente, se procedió a la discusión de fuentes secundarias: libros, capítulos y artículos científicos de autores especialistas en materia de violencia y seguridad como factores de conocimiento sobre la inseguridad en la realidad social; estas fuentes fueron obtenidas por la tenencia propia de los autores así como en la búsqueda en bases de datos bibliográficas nacionales e internacionales. Ello permitió adicionar la discusión desde las ciencias sociales para el análisis de factores que inciden en la constitución de la inseguridad pública en la realidad social.

En una tercera sección, se usó el enfoque cuantitativo a partir del diseño y la aplicación de una encuesta para conocer la percepción de inseguridad pública en los estudiantes universitarios. La encuesta incluía un conjunto de variables sobre las cuales se eligieron 3 de carácter específico (la percepción, la atestiguación sobre los entornos inmediatos de vida e interacción y los trayectos cotidianos de los estudiantes universitarios) que, una vez procesadas y analizadas, permitieron demostrar la realidad que enfrentan los estudiantes de educación superior en materia de inseguridad.

Para este fin, de un total de 1265 estudiantes de la Facultad Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, se procedió a la aplicación de 108 cuestionarios del universo referido, que dada la depuración, quedaron en un total de 102 cuestionarios. Así mismo, la distribución fue por licenciaturas: 41 cuestionarios para la licenciatura en Ciencias Políticas; 41 para la de Comunicación; 14 para la de Gestión de Redes y 10 para la de Sociología, siendo un total de 51 mujeres y 51 hombres (figura 1).

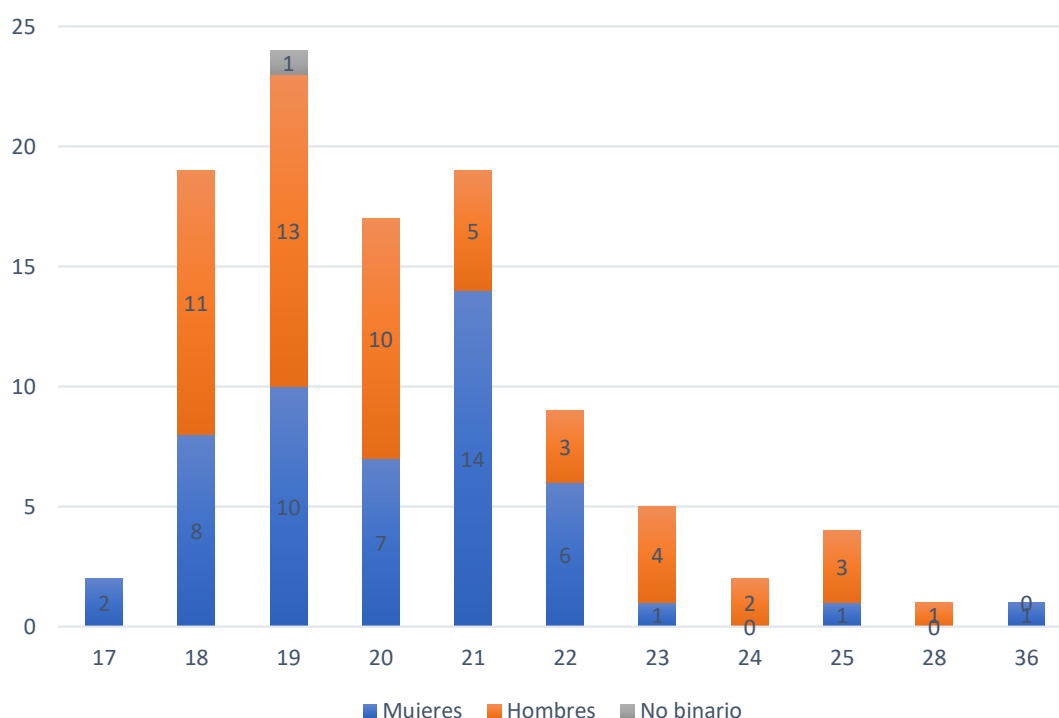


Figura 1. Total de estudiantes encuestados por sexo³

El cuestionario constó de 39 preguntas, pero acotando el interés a dar cuenta de la percepción sobre los entornos inmediatos de vida e interacción, y sus trayectos cotidianos, las redujimos, en este artículo, a las ocho preguntas que cuestionaban respecto de los entornos de las viviendas y de la universidad, además de los trayectos. Ello permitió diagnosticar una base de confianza colectiva, derivada de atestiguaciones, para ver (deducir) las percepciones y los sentimientos (sentires) sobre cómo viven los estudiantes encuestados su cotidianidad en los ámbitos de la vivienda y la facultad, y sus respectivos trayectos. Como consecuencia, se pudo identificar la percepción de la comunidad estudiantil respecto de la seguridad pública, reconocida en México como un derecho fundamental.

5. Resultados

5.1. Los hábitats donde radican los estudiantes, la universidad y los trayectos

Los entornos de la vivienda y la universidad representan puntos de origen y destino que se unen por los trayectos cotidianos de los estudiantes. Los puntos de origen aglutinan los espacios de la vivienda y el mundo inmediato que se compone por el barrio o la colonia, lugares desde los cuales es posible formular, cognitivamente, la ubicación y

³ Todas las figuras del presente artículo son de elaboración propia a partir de las encuestas a los estudiantes de la Facultad Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, 2023.

localización en el espacio (Giglia, 2012; Hiernaux & Lindón, 2004; Duhau y Giglia, 2008). En este sentido, se trata de hábitats, pues la socialización cotidiana comienza en dicho espacio que articula la vivienda (el mundo de la vida doméstica y familiar) con el entorno inmediato (el barrio, la colonia, la unidad habitacional, el fraccionamiento residencial, el pueblo rural, el pueblo en proceso de conurbación, etcétera). De esta forma, espacio doméstico y entorno inmediato (los hábitats) representan los lugares desde los que se proyecta el espacio como cotidianidad, uniendo puntos y formulando trayectos. De igual manera, el lugar de destino, en este caso el lugar de estudio, la Facultad, representa otro entorno, el de la actividad de sentido cotidiano que motiva la salida, todos los días, del hábitat de origen. En medio de ambos se encuentran los trayectos que varían en función del tipo de transporte utilizado. Muchos estudiantes lo hacen en autobús público, otros más en taxis colectivos, algunos en taxis individuales (algunos de tipo Uber) o en automóvil particular (sobre todo los que son llevados y traídos por sus padres) y los menos en motocicleta o bicicleta.

Como se aprecia en la figura 2, la totalidad de estudiantes de la Facultad radican en municipios que pertenecen a la metrópoli del valle de Toluca. Esta distribución nos da idea del tipo de transporte utilizado por los estudiantes/encuestados.

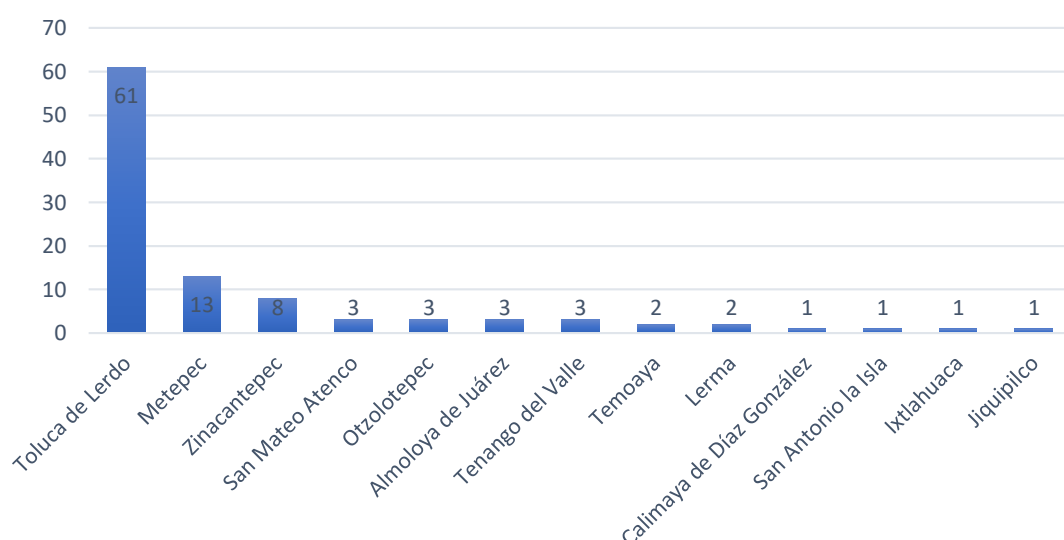


Figura 2. *Lugar de residencia de los encuestados*

La mayor parte de los estudiantes radican en el municipio de Toluca. Los tipos de hábitats dominantes son pueblos en proceso de conurbación y zonas centros de la ciudad. El tipo de transporte usado para los trayectos varía entre el autobús público, el taxi colectivo, el taxi individual o el transporte lento (bicicleta y caminando); mientras se está más alejado a la ciudad de Toluca se requiere de transporte motorizado, como se ve los casos del resto de municipios de origen de los estudiantes encuestados. Así, mientras los de Toluca, aunque no todos, pueden movilizarse en transporte de baja velocidad, los de los otros municipios ya requieren el uso de transporte motorizado.

Entonces, ¿cómo es la percepción respecto a los trayectos entre los puntos de origen y destino?, es decir, ¿cómo se percibe la inseguridad pública en el trayecto que va de los hábitats del hogar/vecindario al hábitat de la facultad/universidad? Llamaremos en este trabajo hogar/vecindario al hábitat de la identidad de socialización primaria inmediata y Facultad/Universidad al hábitat de socialización secundaria que implica la formación académica. Ambos, universos de identidad cultural, en tanto espacios de socialización de formación cultural de la personalidad, contribuyen a pensar no solo en la sociedad sino sobre todo en la formación o transformación del individuo en persona, es decir, en un ser social, pues allí se encuentra la base de las competencias básicas para la interacción, cuestión que se ve disminuida o afectada en ambientes de violencia explícita.

5.2. El trayecto entre los hábitats. Viajar todos los días del hogar/vecindario a la facultad/universidad

Los trayectos siempre pueden ser representados como una aventura que comienza en la puerta de la vivienda, enfrentado al vecindario como lo más inmediato, para luego utilizar los medios de transporte, en sus distintas modalidades, y llegar así a los lugares de destino. Los trayectos cotidianos se internalizan en la cultura a través del hábito, se convierten en estructurantes de la cotidianidad. Tanto el lugar de origen como el de destino representan espacios para la identidad, en el sentido de Augé (1996), es decir, espacios que funcionan como representaciones para construir identidades culturales. Por contraste a los espacios de origen y destino, se podría afirmar que los trayectos no son exactamente un lugar de identidad en tanto los “extraños” son sus usuarios cotidianos, “extraños” con los que no compartimos actos de habla ni saludos afectuosos. Contrario a esto, los espacios de origen y destino sí representan lugares de identidad cultural pues en el hábitat del hogar/vecindario se juegan las identidades primarias que nacen en el compartir condiciones de “vida similar” o, mejor dicho, compartir la vida con los “similares”. Por su parte, el hábitat facultad/universidad es un espacio que potencia los afectos y los lazos sociales, allí se crean nuevas amistades que pueden ser perdurables. Así, la vecindad y la amistad son factores primarios de identidad que se gestan en los hábitats hogar/vecindario y facultad/universidad.

No obstante, es dable decir que cuando los trayectos se construyen para dar seguridad a las personas, pueden convertirse en lugares de identidad (Vega, 2023), como lo muestra el sistema de transporte universitario llamado el *potrobús*, donde los estudiantes sienten seguridad plena en sus trayectos, pues allí conviven entre estudiantes, es decir, entre similares (González Ortiz & Curiel Luna, 2020).

La figura 3 muestra la percepción de la inseguridad de los encuestados estudiantes respecto a la inseguridad pública en el uso del transporte que conecta sus hábitats de origen y destino, es decir, la sensación de inseguridad en los trayectos que vinculan los hábitats hogar/vivienda como la facultad/universidad. Cobra relevancia que la mayor distribución se centra en el seguro (transporte universitario o que sus padres los lleven en auto particular) y el inseguro (transporte público en sus distintas modalidades como

autobús público y toda la gama de taxis). No obstante, pese a que la diferencia entre los sexos es mínima, hay que destacar que las mujeres sienten mayor inseguridad en este tránsito entre hábitat, como lo indica la misma figura.

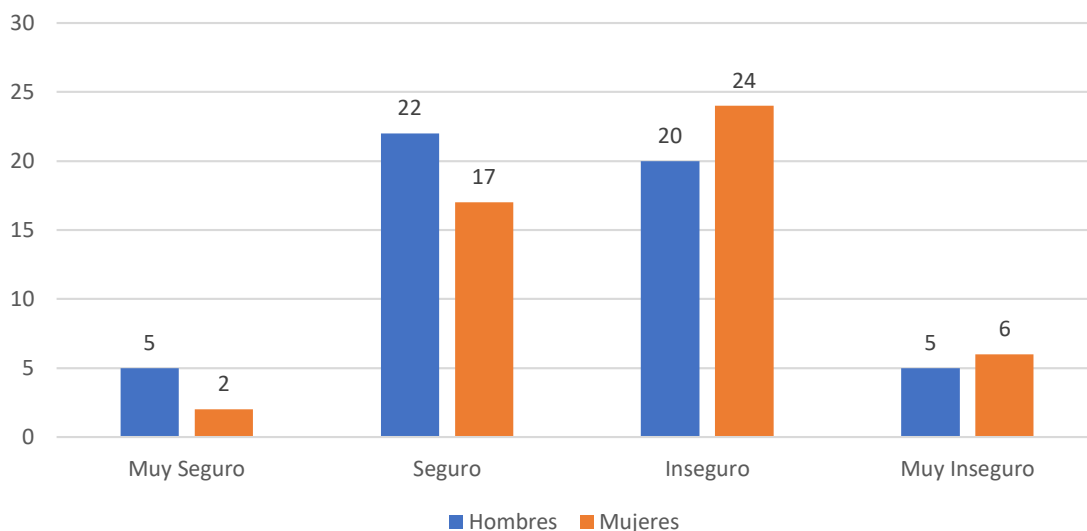


Figura 3. *Percepción de seguridad del tránsito de la vivienda a la facultad*

La inseguridad pública en los trayectos es tal, que las conductas individuales se han transformado, pues la mayor parte de los y las estudiantes encuestados consideran que esta inseguridad ha obligado a ir acompañados a la facultad/universidad. La figura 4 muestra esta intención.

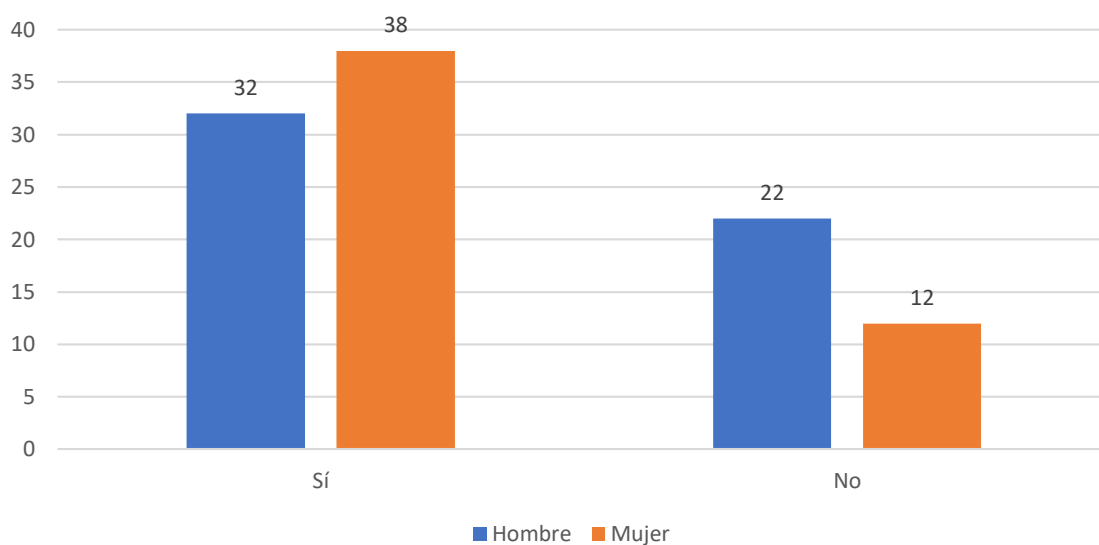


Figura 4. *Consideración del encuestado sobre ir acompañado para llegar a la facultad*

5.3. La percepción de inseguridad en el hábitat hogar/vecindario

Los hábitats forman la relación primaria de las personas con sus respectivos entornos cotidianos. Son lugares de identidad cultural y se caracterizan por desplegar lazos sociales primarios con la familia primero y con los vecinos después. Estos lazos pueden ser de muy diversas características, pero lo importante a destacar es que se despliegan los conocimientos y reconocimientos de quiénes son y dónde viven. Generalmente, las personas que habitan en pueblos en proceso de conurbación encuentran cierta solidaridad con los vecinos, lazos que se van debilitando en tanto la desconfianza crece conforme los vecinos recién llegados se consideran forasteros o, al menos, no parte de los oriundos del pueblo. Si se trata de una unidad habitacional de interés social, el pandillerismo es mayor y el sentimiento de inseguridad suele aumentar, pues el consumo en la calle de enervantes o alcohol es cotidiano, lo que desgasta las interacciones amables y puede ser una base de conflictividad. Contrario a este tipo de hábitats urbanos, se encuentran los fraccionamientos residenciales, generalmente vigilados por policía, pública o privada, o fronteras que resguardan y controlan las entradas y salidas, lo que genera un mayor sentimiento de seguridad, pues separa tajantemente a los de afuera de los de adentro.

Los estudiantes encuestados se distribuyen en distintos hábitats, pero la mayor parte de ellos se asientan en lugares populares de escasa infraestructura urbana (calles pavimentadas, calles iluminadas). La figura 5 muestra la percepción de inseguridad cuando caminan por la noche en los alrededores de sus viviendas. Llama la atención que los estudiantes encuestados, tanto hombres como mujeres, sienten inseguridad pública en sus entornos cotidianos primarios. Y es más llamativo aún que las mujeres se sienten mayormente inseguras y muy inseguras en sus hábitats del hogar/vecindario donde radican. Los ambientes de inseguridad plantean la existencia de potencial violencia que los estudiantes experimentan en la vida cotidiana como telón de fondo, lo que los hace vivir con miedo.

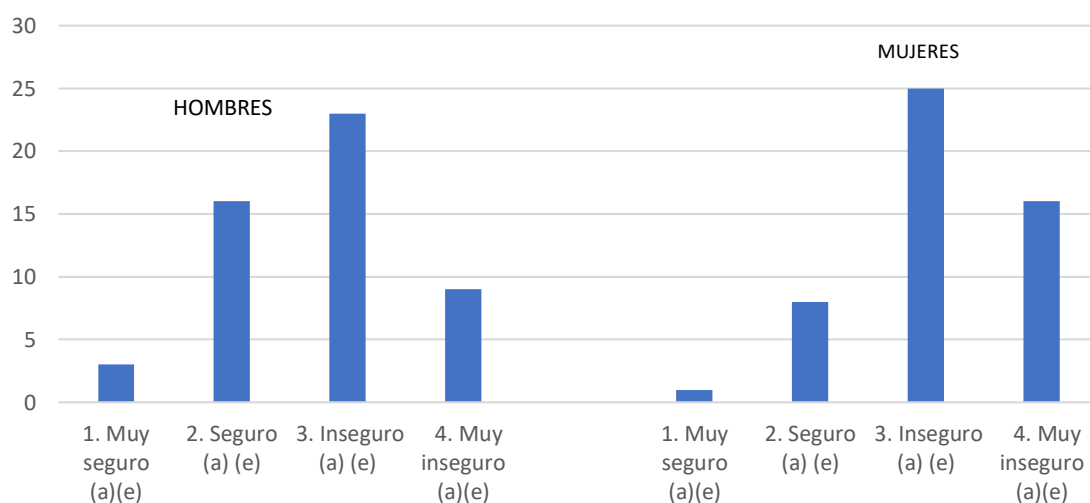


Figura 5. Seguridad al caminar por la noche en los alrededores de la vivienda

Vivir en un vecindario en el que no se puede transitar con seguridad, del que se desconfía, sin duda es causa de estrés, pues siempre se atisba el sentimiento de temor y miedo cuando se llega o se sale de casa. Si a esto sumamos las interacciones que implican las responsabilidades de ser estudiante universitario (cumplimiento académico, disciplina, realizar lecturas, discutir en clase, someterse a evaluaciones, realizar avances de tesis, etcétera), podemos concluir que los estudiantes se encuentran inmersos en fuertes cargas de estrés.

5.4. La percepción de inseguridad en el hábitat facultad/universidad

Si vinculamos el hábitat como ese sitio donde las personas se ubican y localizan espacialmente, la facultad/universidad contribuye a localizar y construir un lugar de identidad por contraste (Giménez Montiel, 2005; Bartolomé, 2006) con los estudiantes de otras facultades; pero, a la vez, permite localizar el tipo de estudios superiores que se están cursando (comparando con otras carreras y con otras universidades de México y del mundo, por ejemplo). De esta forma, la facultad/universidad representa un hábitat en tanto lugar de socialización y ubicación, y se constituye como un lugar productor de identidad cultural.

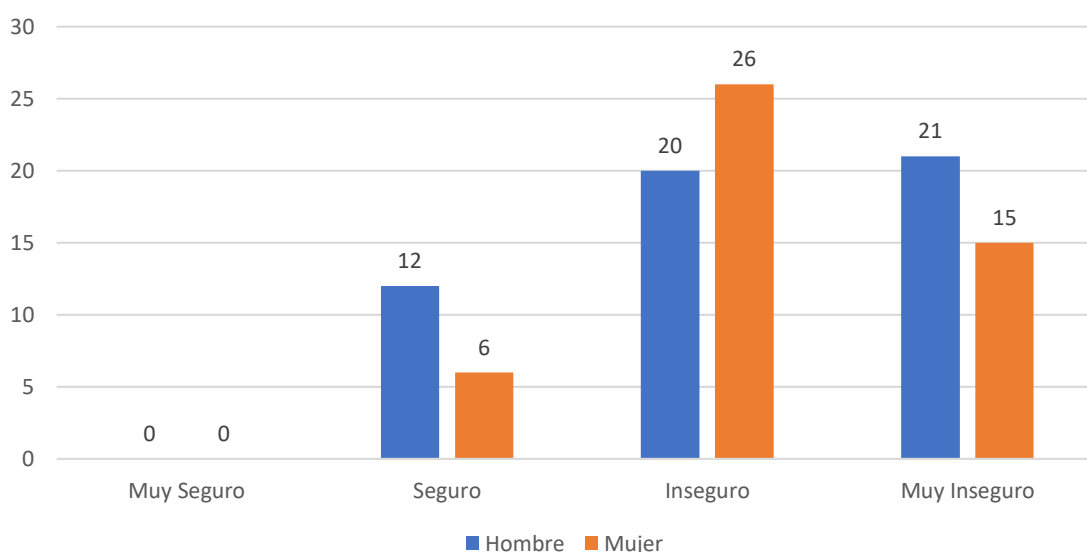


Figura 6. Seguridad al caminar solo por la noche en los alrededores de la universidad

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se encuentra en el campus llamado Ciudad Universitaria. Hace frontera con el Paseo Tollocan, un circuito que rodea la ciudad de Toluca de fuerte circulación vehicular; con la avenida Vicente Guerrero, que conecta a este campus con la zona centro de la ciudad; y la calle Universidad, cuya frontera se hace con un conjunto de casas de clase alta. Su entorno es complejo y diverso, pues en la zona del Paseo y la calle del héroe de la Independencia, los asaltos y la acción policiaca son más comunes que en la zona de la calle Universidad que

bordea precisamente a la colonia con el mismo nombre. Los estudiantes encuestados manifestaron, en proporciones similares por sexos, altos grados del sentimiento y la percepción de inseguridad y mucha inseguridad pública al caminar por la noche en este entorno, como se ilustra en la figura 6, resaltando que nadie se siente muy seguro al caminar en esos alrededores.

De esta forma, adelantado algunas conclusiones, podemos afirmar que los estudiantes encuestados perciben inseguridad pública en sus entornos inmediatos de vida, conformados primero por su hábitat hogar/vecindario y segundo la facultad/universidad, además de en los trayectos cotidianos. El miedo en estos dos lugares y en este trayecto que los une es preocupante, pues los ambientes de inseguridad mantienen potencial la percepción o el sentimiento de la posibilidad de la violencia súbita. Esto lleva a extremar precauciones y andar con temor, causa de melancolía o de excentricidad juvenil, pues la juventud está aprehendiendo o experimentado la vida con miedo, lo que se muestra en la morbilidad cognitiva del estrés, que a su vez podemos formular como la administración psíquica de la frustración, componente clave de la esquizofrenia funcional (Binswanger, 1972).

Debemos preguntar sobre las situaciones específicas que generan este tipo de percepción de inseguridad en los estudiantes encuestados.

5.5. Situaciones específicas que se perciben como causales de inseguridad en el hábitat hogar/vecindario

El ambiente social de los hábitats de origen y destino, así como los trayectos interurbanos están “cargados” de inseguridad pública, según plantean las percepciones y atestiguaciones de la encuesta. Uno debe preguntar sobre los componentes que obligan a las personas a atestiguar o mantener esta percepción. Todas estas situaciones específicas son causales de desconfianza y temor.

La figura 7 muestra que las situaciones existentes en los hábitats hogar/vivienda de los distintos estudiantes encuestados que contribuyen a esta atestiguación de inseguridad son el consumo de bebidas alcohólicas en la calle, seguido del consumo de drogas. La existencia de grupos realizando estas actividades genera, al menos, desconfianza y temor.

De la misma forma, en tercer lugar, aparece la toma irregular de la luz; los robos y asaltos frecuentes, la venta de productos pirata y la venta de alcohol. Todos estos componentes configuran un entramado social conflictivo y denso de situaciones que pueden potenciar la violencia o la experimentación de situaciones peligrosas, pues se trata de ambientes poco iluminados, según muestran las atestiguaciones, en contextos conflictivos. Las respuestas sobre riñas entre vecinos, juventud y pandillerismo, homicidios y secuestros representan una presencia significativa en la encuesta, como indica la figura 7. ¿Cómo se atestiguan estas mismas situaciones en el hábitat facultad/universidad?

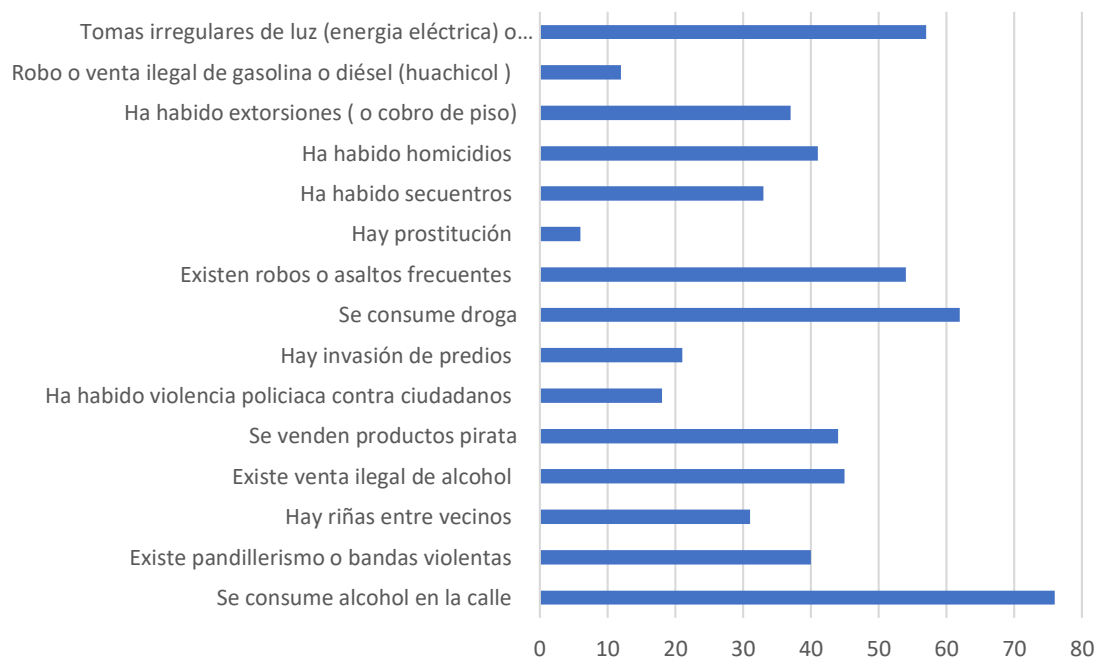


Figura 7. Situaciones alrededor de la vivienda

5.6. Situaciones específicas que se perciben como causales de inseguridad en el hábitat facultad/universidad

Como se aprecia en la figura 8, las tres primeras atestiguaciones se refieren al consumo de drogas, a los robos y asaltos y al consumo de alcohol en la calle. La situación no es tan distinta al hábitat hogar/vecindario. En un segundo grupo de respuestas está la venta de alcohol, la de productos pirata y los secuestros. Todas estas respuestas nos llevan a pensar que la percepción de inseguridad en este hábitat es generadora de un ambiente de peligro, de intensa incertidumbre y de sucesos que, se percibe, pueden ser causas de inseguridad pública y de potencial violencia. Una vida en dichas condiciones impacta en el desarrollo de la personalidad.

Respecto a los actores centrales del funcionamiento del hábitat facultad/universidad, los estudiantes encuestados manifestaron en mayor medida tener alguna confianza en maestros y maestras. La distribución se mantiene estable entre los dos sexos, como ilustra la figura 9, aunque es llamativo que se tenga poca confianza, en ambos sexos, en maestros y maestras por igual. Ante esta situación se requiere de una pedagogía que se acompañe con fórmulas para hacer comunidad, es decir, crear confianza en la medida de la producción de los aprendizajes.



Figura 8. *Situaciones alrededor de la universidad*

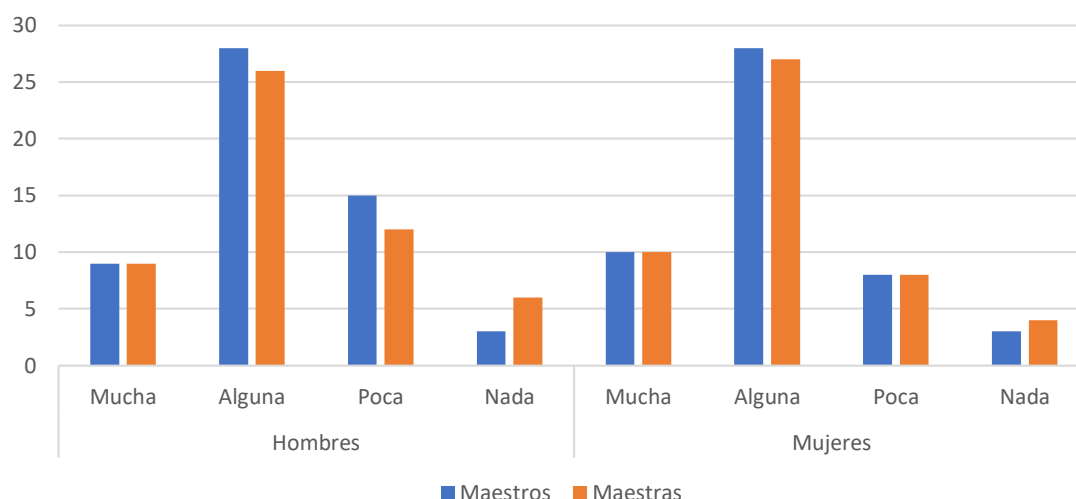


Figura 9. *Confianza hacia los maestros y maestras*

Los dos hábitats y los trayectos son generadores de estrés en la medida en que las atestiguaciones de inseguridad son constantes, manteniendo una distribución similar entre los sexos. Los estudiantes encuestados manifiestan llevar sus vidas “envueltas” en un ambiente de inseguridad, lo que genera estrés y no contribuye a la salud mental.

Por otra parte, una de las percepciones más notable es la incertidumbre de posibles mejoras en cuanto a la seguridad se refiere. Esta incertidumbre se traduce en resignación ante lo que puede o no suceder, lo que da por resultado una especie de aceptación melancólica o frustrada y desesperanza en el porvenir.

6. Discusión

6.1. La resignación melancólica y la esperanza frustrada hacia el futuro, en el hábitat hogar/vecindario

Cuando se nace y se ha pasado por una experiencia de formación de la personalidad con violencia explícita, experimentada estructural, simbólica y directamente, para usar el modelo de Galtung (2004), ¿se puede tener esperanza en que transitemos a una sociedad de paz relativa que permita la libre formación de las personalidades con salud mental o, más bien, es siquiera posible cambiar los contextos? Esta pregunta es relevante porque encierra en ella la posibilidad de la esperanza de que el tiempo futuro sea mejor que el presente y el pasado. Los estudiantes actuales de la educación superior, como se dijo, mantienen sus trayectorias de vida en medio de la violencia de algún tipo, es decir, la violencia forma parte de los insumos de formación de la conciencia y la personalidad. Es desde ella que se formula el futuro como esperanza, si se tiene una postura optimista, o como decadencia, si se parte del pesimismo.

La figura 10 muestra que tanto en hombres como en mujeres hay una resignación pesimista frente al futuro, en lo que respecta al hábitat hogar/vecindario. Las atestiguaciones de segundo lugar refieren que seguirá igual de bien, una especie de resignación positiva. Nos atrevemos a afirmar que el universo de los estudiantes encuestados mantiene una especie de desencanto ante el futuro, desencanto que se observa en que el contexto actual de violencia e inseguridad no va a cambiar, ni en la dirección negativa ni en la positiva. ¿Qué sucede con el futuro, en cuanto a la percepción de la inseguridad, en el hábitat facultad/universidad?

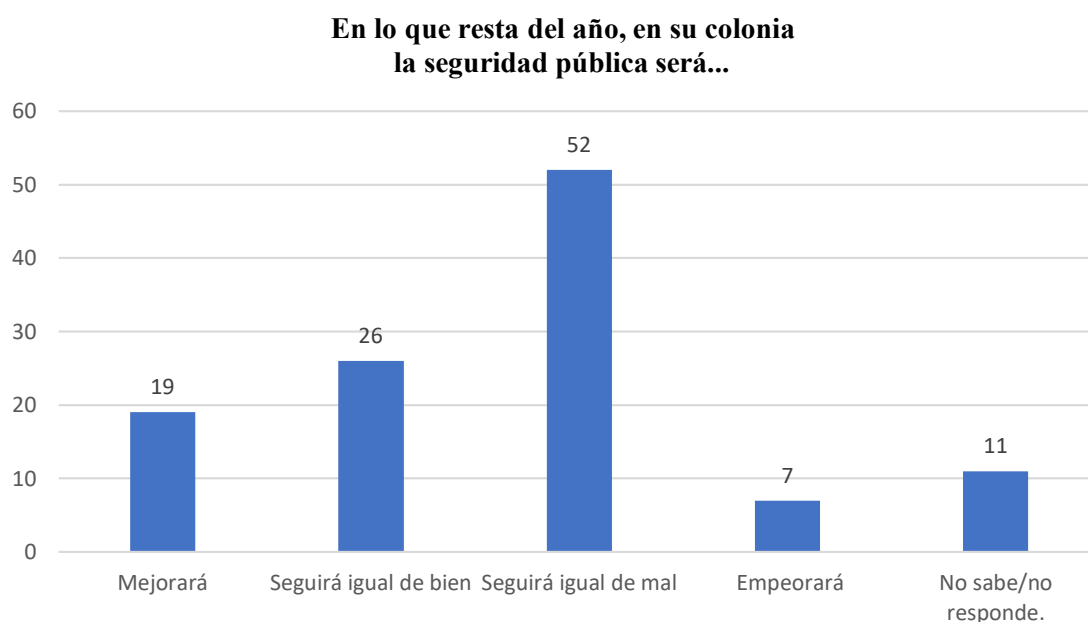


Figura 10. Expectativa sobre la seguridad pública en el vecindario en lo que resta del año

6.2. La resignación melancólica y la esperanza frustrada hacia el futuro, en el hábitat facultad/universidad

La resignación melancólica alude a un pesimismo aceptado, una especie de aceptación del contexto a perpetuidad. Es similar a la idea de esperanza frustrada en la que es dominante la sensación de que nada va a cambiar. El desencanto es la base o el insumo del sentido de vida. Las atestiguaciones en este sentido de futuro, pero orientadas hacia el hábitat facultad/universidad, mantienen esta desesperanza o este pesimismo resignado, pues la mayor parte de ellas afirman que seguirá igual de mal. No obstante, a diferencia del hábitat hogar/vecindario, hay más esperanza de que mejore, como indica la figura 11.

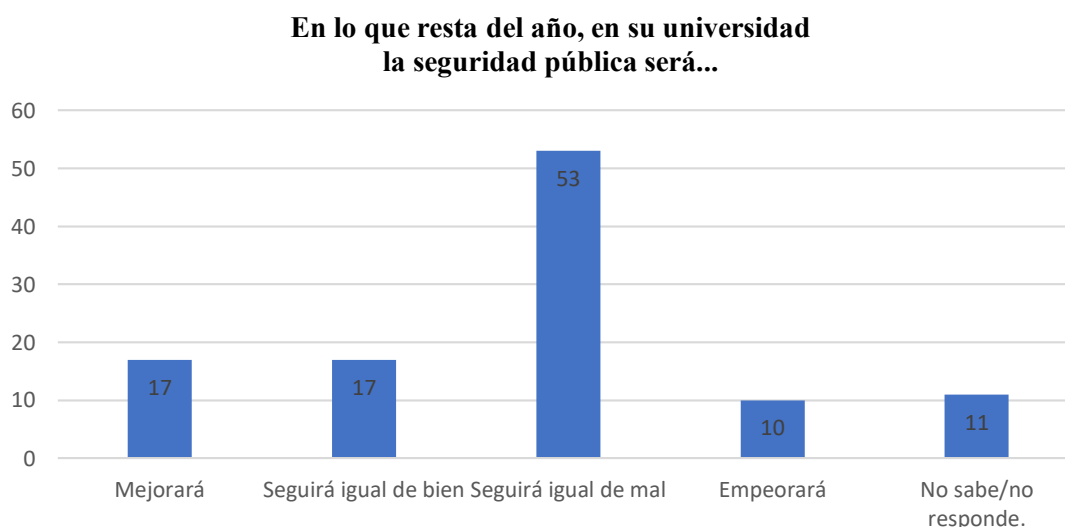


Figura 11. Expectativa sobre la seguridad pública en la universidad en lo que resta del año.

La resignación pesimista significa aceptación con paciencia o conformidad de una situación adversa. Esa parece ser la postura dominante hacia el futuro, atestiguada en la encuesta por los estudiantes encuestados. Este estado de ánimo es un productor contextual de melancolía y de malestar cultural. Las personalidades de este tipo es muy seguro que no tengan competencias sociales plenas, pues la melancolía y la excentricidad son las bases de la frustración como insumos de la formación de la personalidad.

7. Conclusiones

El derecho humano a la seguridad pública, de conformidad con la obligatoriedad del sistema internacional de derechos humanos en México, es entendido como el derecho fundamental de toda persona consistente en la protección de su integridad y de sus derechos ante delitos o faltas administrativas así como la salvaguarda del sujeto ante una realidad social de orden, paz y libertad. En consecuencia, cuando se rompa alguno

de los elementos que lo componen, se estará ante la presencia de la posible vulneración del derecho fundamental a la seguridad pública de los sujetos.

Quizás el desencanto sea la palabra correcta para resumir el sentimiento de los estudiantes de educación superior que analizamos en este trabajo. Se trata de la pérdida de ilusión, del sentido de vida, de la animación que genera algo o alguien. Causales de este desencanto son la resignación pesimista de que el contexto de violencia explícita no va a cambiar; por el contrario, se va a perpetuar. La frustración permanente como insumo para la construcción de la personalidad genera una persona con salud mental débil, cuya característica clave es la baja competencia cognitiva para las relaciones sociales, además de la melancolía o la excentricidad juvenil (González Ortiz et al., 2020). No significa que los estudiantes anden por la vida melancólicos o molestos, más bien significa que sus trayectorias de vida se insertan en mecanismos colectivos de desencanto social con mínimos de funcionalidad para las interacciones.

Las inferencias deductivas realizadas de la encuesta evidencian que el sentimiento colectivo de inseguridad pública se sustenta en el temor, el miedo, la desconfianza, la prudencia extrema, entre otros factores que si se internalizan como insumos para la formación de la personalidad, pueden afectar en los aprovechamientos académicos.

El corte de la encuesta se hizo para dar cuenta de los sentimientos de inseguridad percibidos en los entornos de sus viviendas y de la facultad, entendidos ambos como hábitats de socialización cotidiana, así como en los trayectos. El entorno de la vivienda y la facultad son puntos espaciales o territoriales conectados por el uso cotidiano del transporte público, lo que constituye los trayectos. A los puntos de origen y destino los construimos como hábitats, en tanto lugares productores de identidad cultural y facilitadores de la ubicación y localización de las personas en un territorio más amplio, el de la metrópoli. De esa forma, al entorno de la vivienda se lo llamó el hábitat hogar/vivienda, mientras que al de la facultad de estudios el hábitat facultad/universidad. Como se pudo constatar, en los dos hábitats, como en los trayectos, impera el sentido de inseguridad en las respuestas; por ello existe una afectación al derecho de seguridad pública principalmente por ausencia o deficiencia en el orden social de paz y libertad en los hábitats y trayectos referidos.

Las respuestas de los estudiantes encuestados no varían significativamente, pues mantienen una distribución estadística que nos permite ver en las atestiguaciones el sentimiento de inseguridad, elemento que, podemos deducir, nos lleva a las mediaciones de una escasa salud mental que termina por generar impactos de desilusión o desencanto, es decir, pérdida de las motivaciones de vida, lo cual impacta en el desempeño académico.

En cuanto a la comunicación sistemática de los sistemas jurídico y político nacional mexicano para la protección del derecho a la seguridad pública, se cuestiona la salvaguarda de dicho derecho toda vez que, según los estudiantes encuestados, hay una afectación en los entornos urbanos, en los trayectos y hasta en la estadía en la facultad por la existencia de violencia, inseguridad, miedo; es decir, los resultados de la encuesta reflejan la inseguridad pública.

8. Referencias

- Augé, M. (1996). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Gedisa.
- Bartolomé, M. A. (2006). *Procesos interculturales. Antropoligía política del pluralismo cultural en América Latina*. Siglo XXI.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1994). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Binswanger, L. (1972). *Tres formas de la existencia frustada. Exaltación. Excentricidad. Manerismo*. Amorrortu.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México. (2009, 2 de enero). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México. (2011, 10 de junio). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (original de 1917, 5 de febrero). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (original de 1917, 5 de febrero).
- Duhau, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. Siglo XXI, UAM.
- Galtung, J. (2004). *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*. Quimera.
- Giménez Montiel, G. (2005). La concepción simbólica de la cultura. En *Teoría y análisis de la cultura* (pp. 67-87). Conaculta.
- Giglia, Á. (2012). *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas de la investigación*. Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. <https://www.planeandojuntos.gob.mx/>
- González Ortiz, F. & Curiel Luna, K. (2020). Narrativas y desencuentros de la ciudadanía: un análisis de la movilidad urbana en la metrópoli de Toluca. En P. A. Valencia Londoño & F. González Ortiz (coord.), *Metropoli y estilos de vida. El derecho a la ciudad, estudio comparativo de América Latina* (pp.115-148). Universidad de Medellín.
- González Ortiz, F., Osorio Ballesteros, A. & Niño Martínez, J. J. (2020). Inferencias sobre jóvenes en procesos de ley a partir de narrativas de funcionarios en México. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, (85), 67-87. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495965265004>
- González Ortiz, F. & Valencia Londoño, P. A. (2019). Desigualdad horizontal y democracia con desigualdad en México y Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(1), 295- 311. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065583019/html/>
- Hiernaux, D. & Lindón, A. (2004). Desterritorialización y reterritorialización metropolitana: la Ciudad de México. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 44, 71-88.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de las Naciones Unidas. (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de México. (2022). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024*. Secretaríad de Gobernación-Gobierno de México. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673252&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673252&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0

Stewart, F. (2022). *Horizontal inequalities: A neglected dimension of development*. [paper]. Crise Working paper. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE -Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Tilly, C. (2001). *La desigualdad persistente*. Manantial.

Vega, S. (2023). El lugar es donde se encuentra el corazón. Memorias de extrabajadores ferrocarrileros en relatos autobiográficos y sus modos de vida.

El derecho a la ciudad: un análisis del concepto a la luz de su necesidad en el marco del derecho constitucional colombiano

The right to the city: an analysis of the concept in light of its necessity within the framework of Colombian constitutional law

Jhon Fredy Arango Ramírez¹
Juan José Taborda Álvarez²

Cómo citar: González, F.; Arriaga, I. (2023). El derecho humano a la ciudad: un análisis del concepto a la luz de su necesidad en el marco del derecho constitucional colombiano. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 15. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1522>

Recibido: 11/04/2023 - Aceptado: 30/11/2023 - Publicado: 30/11/2023

Resumen

El presente artículo de reflexión aborda el concepto de derecho a la ciudad desde la perspectiva del teórico francés Henri Lefebvre, tomando como referencia su concepción hasta llegar a las diferentes delimitaciones conceptuales que ha adquirido en su desarrollo teórico e histórico. Posteriormente, se analiza la relación de este derecho a la ciudad con el ordenamiento jurídico colombiano. Se aporta un análisis conceptual y jurídico del derecho a la ciudad, entendido como la materialización de la voluntad de la comunidad en su interacción directa en la construcción de políticas públicas de acuerdo con sus necesidades, se analizan el caso normativo colombiano y se contrasta con la realidad material que devela las tensiones fácticas que inhiben su efectividad pragmática. A través de una revisión documental de corte jurídica y doctrinaria que lleva indefectiblemente a una consideración estadística, se concluye que hay una deficiente consideración del derecho a la ciudad como posibilidad para avivar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan y que modifican sus condiciones espaciales de vida; así, se constata que decrece la importancia de su participación en las dinámicas políticas y sociales de la ciudad.

Palabras clave: derecho a la ciudad, déficit habitacional, plan de ordenamiento territorial, participación democrática, justicia material.

¹ Abogado. Especialista en Derecho Administrativo de la Institución Universitaria de Envigado. Investigador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8396-5817>. Correo electrónico: jfarangor@correo.iue.edu.co

² Estudiante de Derecho. Investigador de la Institución Universitaria de Envigado. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7835-9879>. Correo electrónico: jjtaborda@correo.iue.edu.co



Abstract

This article addresses the concept of the right to the city from the perspective of the French theorist Henri Lefebvre, taking as a reference his conception until reaching the different conceptual delimitations it has acquired in its theoretical and historical development. Subsequently, the relationship of this right to the city with the Colombian legal system is analyzed. It is provided a conceptual and legal analysis of the right to the city, understood as the materialization of the will of the community in its direct interaction in the construction of public policies according to its needs, the Colombian normative case is analyzed and contrasted with the material reality that reveals the factual tensions that inhibit its pragmatic effectiveness. Through a legal and doctrinal documentary review that leads inevitably to a statistical consideration, it is concluded that there is a deficient consideration of the right to the city as a possibility to enliven the participation of the communities in the decisions that affect them and modify their spatial conditions of life; thus, it is found that the importance of their participation in the political and social dynamics of the city decreases.

Key words: right to the city, housing deficit, land use plan, democratic participation, material justice.

1. Introducción

En el Estado social, democrático y ambiental de derecho, una de las bases fundamentales es la idea de espacio y la manera en que agrupa a su vez la idea de territorio, dado que es allí donde se materializan los postulados normativos y constitucionales consagrados por la Constitución Política de 1991 y las leyes estatutarias que han fijado la línea de ruta para establecer el disfrute y goce de estas cláusulas por parte de los ciudadanos.

Es por lo anterior que se hace necesario realizar una reflexión, desde la literatura jurídica y política del concepto de derecho a la ciudad, entendiéndolo a partir de un restablecimiento del sentido de la ciudad como contrapropuesta a la ofrecida y deferida por el sistema de capital actual, el cual, y a la luz de los teóricos, ha despojado a la ciudadanía de su propiedad, como se evidencia con la privatización de los espacios urbanos. Este derecho a la ciudad, entonces, vincula no solo a la ciudadanía como actor social, sino que involucra a las diferentes instituciones del Estado y su política de regulación. A su vez, con el sujeto y la idea de lo colectivo como protagonista, el Estado constitucional insta a considerar un concepto que dentro del ordenamiento jurídico colombiano ha merecido un desarrollo incipiente, casi inexistente, que reviste y pretende dotar a la ciudadanía de facultades que van más allá de los someros mecanismos de participación ciudadana.

El derecho a la ciudad no consiste tampoco en un mero derecho de tránsito por la ciudad, ni en una revisión teórica de la ciudad tradicional, sino que se concibe como un derecho a la vida urbana. Sin menospreciar el ámbito de la ruralidad, consiste en concentrar la atención de la vida en sociedad, en donde se presenta la mayor acumulación de bienes y servicios, donde se dota de una mayor valía al uso.

Es un hecho notorio la manera en que la ciudad, a raíz de la intromisión del gran capital, ha ido erosionando la gran masa de la población a las periferias, convirtiéndose en grandes amasijos de manzanas bancarias y parques vigilados.

Este estudio alterna unas ideas sobre la inclusión de este concepto en el ordenamiento constitucional colombiano, determinando que desde su concepción no ha tenido más influencia que la de algunas consideraciones teóricas someras que han dado pinceladas a un tema que aboga por una reivindicación del espacio. Se pasará a hacer unas consideraciones ideológicas pero sin pretender realizar una postconstrucción del concepto sino planteando una reflexión acerca de su necesidad en nuestro Estado. Se estudia el bagaje teórico desde su eclosión en 1968 en Francia, revisando sus principales puntos de inflexión en aras de realizar una comprensión del concepto que permita asimilar su importancia en un Estado constitucional y, con ello, ambientar y abrir el espacio de discusión para tratar el derecho a la ciudad en el ámbito colombiano.

2. El derecho a la ciudad a la luz del marco teórico-conceptual y sus bases genealógicas

El derecho a la ciudad como concepto autónomo ha tenido un desarrollo y una atención particular durante los últimos años por parte de teóricos que han adoptado la tesis de una reformulación de lo que debe desarrollarse en el espacio de la ciudad. Así, en 1967 el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre se refirió de manera particular a este concepto, el cual de manera apresurada y global se presenta como una propuesta que aboga por una democratización de la vida urbana (Lefebvre, 2017). Se apunta, en este sentido, a una institucionalización de derechos concretos de los ciudadanos frente la ciudad (Martínez, 2017) y, en consecuencia, la propuesta lefebvriana se concibe como “una denuncia, una exigencia” (Lefebvre, 2017, p.138).

No obstante, y para efectos de habituar y aterrizar el concepto en su contexto primigenio, debe decirse que se afinsa en la Francia de la segunda mitad del siglo xx, y con mayor proximidad a lo que fue el mayo del 68, y se establece como una contraposición al urbanismo funcionalista de la posguerra, tras la devastación sufrida a lo largo y ancho de Europa, que replanteó la manera en que resurgirían no solo las edificaciones, sino la planificación de su distribución. De allí surgió el urbanismo funcional propuesto por Le Corbusier, quien genera una ciudad cuadrática pensada en su mayoría para los automóviles y una planificación que alejaba al ciudadano cada vez más del centro de la ciudad (Le Corbusier, 1985).

En ese sentido y con la finalidad de dar una primera definición, debe decirse que el pensamiento lefebvriano circunda alrededor de una crítica directa a la ciudad capitalista, estableciendo a la ciudad como escenario de la lucha anticapitalista (Lefebvre, 2017), y específicamente, según Molano Camargo (2016), al tratar de aproximar la definición de derecho a la ciudad y explicar el contexto francés de la década del sesenta así:

El derecho a la ciudad como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad. Su producción teórica sobre lo urbano se dio en un contexto intelectual, marcado por los agudos antagonismos sociales de Francia en la década de 1960 y las rupturas epistemológicas en las ciencias sociales del momento (p. 6).

Lo anterior implica que, en el desarrollo teórico propuesto por Lefebvre, el sujeto activo que entra directamente como el beneficiario del derecho a la ciudad, en primera instancia, es la sociedad civil, la masa de la población. Esto no se compadece con la realidad que se vivió, es decir, con el despojo que el urbanismo funcional y su modelo de ciudad fueron realizando sobre el cuerpo de la sociedad, arrojándola progresivamente fuera, convirtiendo a la ciudad de un campo de lucha e intercambio de valor, es decir, efectuando la mercantilización de la ciudad.

No obstante lo anterior, el derecho a la ciudad como concepto e ideario programático sobre la ciudad tuvo una época en la que estuvo adormilado en tanto su impacto en el campo de las ciencias sociales fue superfluo y opacado por el desarrollo lecorbusiano.

El derecho a la ciudad planteado por Lefebvre, al ser una mirada teórico-filosófica, no permite en principio realizar una discusión y un desarrollo desde el derecho, dado que se presenta como una propuesta a la crisis de la ciudad capitalista; no obstante, sirve para estudiar la evolución del concepto y el punto de inflexión que posteriormente imbrica en el derecho.

Empero, resurge nuevamente la discusión en el campo académico y político debido al acaecimiento, como explica Molano Camargo (2016), de nuevas luchas urbanas contra algunas expresiones espaciales por parte del dominio del capital financiero, tales como el proceso de gentrificación, la transformación del espacio urbano cada vez más deteriorado que ha impactado en el costo del hábitat habitacional y de alquiler, la degradación ambiental, y la poca injerencia de la ciudadanía en la definición de políticas públicas. A partir de lo anterior, se puede considerar la definición *sub examine* que propuso Lefebvre sobre el derecho a la ciudad y que obliga a repensarlo en la contemporaneidad:

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participativa) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2017, p. 158).

Es claro que la esfera del derecho a la ciudad no se circunscribe al nudo campo de la literacidad, sino que abarca una amplia gama de derechos que involucran no solo el desarrollo colectivo de la sociedad, sino la manera en que individualmente la misma es percibida, y a la que se puede aunar también el derecho a gozar y propender por un ambiente sano en la ciudad que enriquezca la libertad.

El estudio del derecho a la ciudad involucra unas categorías de análisis desde donde vira la propuesta lefebvriana: la teórica y la política. En este punto es preciso destacar cómo en el trasegar de las últimas décadas se han decantado análisis a partir de lo desarrollado con posterioridad a la obra de Lefebvre por Harvey (2013), Soja (2008) y Alessandri Carlos (2014) en las que se concibe el derecho a la ciudad como un marco de comprensión para entender, desarrollar y estudiar los problemas socioespaciales urbanos (Molano Camargo, 2016).

David Harvey, geólogo británico, uno de los precursores desde una perspectiva anglosajona del estudio del derecho a la ciudad lefebvriano, esgrime una definición del derecho que vincula el derecho a la ciudad como derecho humano y esboza que “la definición del derecho es en sí misma objeto de una lucha que debe acompañar a la lucha por materializarlo” (Harvey, 2013, p. 13). Esto supone la idea de lo colectivo como elemento esencial de la configuración dogmática del derecho, a por lo que debe precisarse que la conceptualización del derecho a la ciudad desde Harvey se presenta desde un análisis económico marxista.

Al igual que para Lefebvre, es una posibilidad para transformar y recuperar la ciudad como bien común (Harvey, 2013); lo que varía en este caso es que, para Harvey, el precursor de esa transformación no será la clase obrera propuesta por el filósofo francés sino las prácticas de ciudadanos insurgentes, concepto del teórico James Holston que no supone, como se sugiere, una idea beligerante, sino la propuesta de que estos puedan hacer del territorio una plaza de construcción de alternativas sociales espaciales que restrinja los efectos urbanos de apropiación capitalista del espacio.

La finalidad, explica Harvey (2013), es generar un proceso de construcción de una sociedad no capitalista, en el que el derecho a la ciudad no se presenta como el fin último, sino como un medio, o como lo diría el teórico británico, una “estación paso”.

Ese proceso de construcción, a su vez, se ve revestido por unos componentes que a la luz de Harvey engloban dos líneas —sociales y políticas—; las primeras, entienden que hay una producción social de la ciudad por parte del capital, lo que genera una sobreacumulación de excedentes, es decir, capital-trabajo (Harvey, 2013); y las segundas, inmersas en unas escalas mediante las cuales el derecho a la ciudad se torna viable, esto es, a partir de la articulación de políticas respecto de un espacio personal, luego un espacio comunitario, hasta terminar en la participación de las diferentes instituciones del Estado.

No obstante, todo desarrollo teórico histórico acerca de una categoría conceptual tan divergente trasciende en el tiempo, generando avances, nuevas unidades de análisis y nuevos escenarios de discusión. Es así como, para Soja (2008), el derecho a la ciudad se observa desde una postura ecléctica por la lucha de una justicia espacial, es decir, va más allá de la lucha de clases marxista y se basa en nuevas posibilidades, culturales y simbólicas, y es allí donde se erigen tres elementos que revisten el derecho a la ciudad, a saber: 1. La construcción social del espacio, es decir, un proceso mediante el cual intervienen diversas fuerzas económicas, sociales y culturales; 2. La ciudad entendida como posmetrópolis; 3. Lucha por justicia espacial y democracia regional, en el que se entiende que la lucha por la justicia social de la ciudad es un problema urbano (Soja, 2008).

El derecho a la ciudad se convierte en un instrumento con la capacidad de refrendar la manera en que se ejecuta la producción del espacio que, como se ha dicho, ha sido organizada y segregada a partir de las dinámicas económicas propias del sistema de capital (Molano Camargo, 2016), pero no se agota allí, sino que se expande también

en reivindicaciones de grupos que reclaman su hábitat y van más allá de las meras producciones obreras (Soja, 2008).

Esa variabilidad del derecho a la ciudad se dota de su campo experimental, en el cual tiene un asidero incierto normativamente hablando, lo que permite reavivar discusiones pasadas, retomar elementos desde su configuración primigenia y situarla en el presente. Es el caso de la geógrafa urbana brasileña, Ana Fani Alessandri Carlos, quien en un intento por retomar la tesis marxista del derecho a la ciudad ha especificado que hay dos tareas importantes que se proponen desde el derecho a la ciudad: recuperar el espacio público urbano apropiado por el capital financiero y mantener la autonomía política y revolucionaria del derecho a la ciudad en el discurso del Estado (Alessandri Carlos, 2014); no obstante, mantiene la consideración de que la ciudad es una construcción colectiva y conflictiva con la participación de varias clases sociales.

Es momento de considerar los anteriores apuntes acerca del derecho a la ciudad en el ámbito del derecho constitucional colombiano y realizar una aproximación a modo de análisis sobre su necesidad e inmersión en el catálogo de derecho en el que no se encuentra taxativamente reflejado, pero que, en armonía de otros, puede resultar muy relevante.

3. El derecho a la ciudad: breve aproximación a su relación con el derecho constitucional colombiano

De lo referido con anterioridad acerca de la aproximación conceptual del derecho a la ciudad, se colige que se presenta sobre el escenario de realización, disfrute y consecución, no solo de los derechos fundamentales, sino también de los denominados derechos económicos sociales y culturales (DESC), que no dejan de ser fundamentales, pero agrupan la plaza de lo colectivo como eje central en la disputa por la justicia social de la producción de la ciudad.

En este sentido, el propósito de este acápite es realizar unas breves consideraciones a partir del derecho constitucional y la relación que hay con el derecho a la ciudad en Colombia. Para comenzar, debe decirse que el desarrollo normativo directo del derecho a la ciudad es inexistente, pero como expresa Gnecco Quintero (2020):

A pesar de que no tenga una regulación jurídica explícita, del rico catálogo de derechos que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano se pueden extraer los elementos que lo conforman. [...] En el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho a la ciudad es la mezcla entre derechos fundamentales, colectivos, sociales, ambientales, innominados, los fines del Estado y todas las reglas y los principios que tengan relación tácita o explícita con el desarrollo de la comunidad (p. 160).

Por lo que se desprende, entonces, que el derecho a la ciudad en Colombia se concibe como un derecho innominado, lo cual se compadece con lo que Lefebvre considera al respecto cuando indica que:

En el seno de esta sociedad que no puede oponerse por completo a la clase obrera y que sin embargo le cierra el camino, se abre paso a unos derechos que definen la civilización (en, pero a menudo contra la sociedad; por, pero a menudo contra la “cultura”). Estos derechos mal reconocidos poco a poco se hacen costumbre antes de inscribirse en los códigos formalizados. Cambiarían la realidad si entraran en la práctica social: derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, al alojamiento, al ocio, a la vida. Entre estos derechos en formación figura el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2017, p.167).

Por lo tanto, hay elementos para considerar que si bien no existe un derecho a la ciudad articulado, ni justiciable en los términos de dotar a la ciudadanía de la capacidad de producir el espacio ni la distribución de los bienes integrales de la ciudad, sí hay un condicionamiento constitucional que vía principios y valores puede refrendarse a la hora de optar por prácticas democráticas directas en torno a la ciudad que, como se expresó, escapan a los ya conocidos mecanismos de participación ciudadana.

Surge, entonces, un elemento relevante en torno a la configuración del derecho a la ciudad en el ámbito constitucional colombiano, atinente al tema de la planificación urbanística, la cual escapa a una participación ciudadana activa y comprometida, pues a partir del proceso de industrialización que crea la urbanización, se instrumentaliza la ciudad y se apacigua la posibilidad de direccionar por parte de la población la manera de materializar los derechos humanos (Correa Montoya, 2010).

A pesar de no existir una regulación explícita del derecho a la ciudad, podemos tomar el siguiente fragmento como un punto de partida para avivar una discusión que propenda por masificar este concepto, no solo dentro de la academia, sino en la configuración normativa:

[el] derecho a la ciudad que se presenta como la tercera línea general unificadora de una visión de ciudad: el goce de derechos humanos y la participación ciudadana. El autor indica que el derecho a la ciudad es un derecho de naturaleza compleja que involucra dimensiones de tipo político, social, económico y cultural. También afirma que este tipo de derecho parte de una noción de ciudad como realidad socio-cultural que se produce a partir de la interacción social; del intercambio cultural; la resignificación del espacio público; las relaciones de género, generacionales e interétnicas; por la exigibilidad social y política de los derechos humanos; por el ejercicio de la ciudadanía, y, finalmente, por la posibilidad de los seres humanos de construir sus proyectos de vida libremente (Correa Montoya, 2010, p. 137).

Lo anterior implica que, en el contexto del derecho constitucional colombiano, no hay un claro camino para hablar del derecho a la ciudad como categoría particular, lo que también impide hablar de una configuración normativa y procedimental para su disfrute; empero, las bases teóricas y sociales de su contenido, se puede ampliar el margen de acción de la ciudadanía para incidir, a través de condiciones claras y de manera directa, en la decisiones de ciudad.

4. El derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico colombiano

Si bien la literatura que cobija el derecho a la ciudad tiene un influjo ínfimo en el derecho constitucional colombiano, es importante determinar cuál ha sido su repercusión en los lineamientos jurisprudenciales nacionales desarrollados por las altas cortes y, sobre todo, dar cuenta de las dinámicas públicas que integran el desarrollo de la rama ejecutiva en relación con la expansión, deliberación y crecimiento del territorio en sus diferentes órdenes.

Tomando como referencia la tesis marxista de Lefebvre —aquella que delimita el derecho a la ciudad entendiendo su dimensión y alcance por medio del desarrollo formal y material del derecho de la sociedad a construir ciudad, que recoge como resorte fundamental para su concreción el derecho a la libertad, el derecho a ser uno en colectividad y el derecho de hábitat y de habitar— resulta imprescindible citar algunas concesiones jurídicas o reconocimientos sociales e individuales susceptibles de relacionarse con el derecho a la ciudad y mencionar que, en un primer sentido, el constituyente primario ha procurado su protección en la carta magna. A ese respecto, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 51, consagra que:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Así, desde un marco formalista, el Estado social de derecho se acerca al derecho a la ciudad, consagrando el hábitat individual como una garantía de orden constitucional. Sin embargo, la literalidad de una norma no lleva como apéndice su cumplimiento o no significa necesariamente una estricta consonancia entre la formalidad con la realidad pragmática. De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), para el año 2020 el 36,9 % de la población vive en arriendo, el 37,7 % de las familias viven en casa propia, existe un 4,8 % de familias que se encuentran pagando su casa y se registra que un 14,6 % de hogares cuyos integrantes viven en calidad de usufructuarios (DANE, 2020, como se citó en El Tiempo, 2021). Empero, los resultados que arrojan los anteriores indicadores no son insumos que garanticen una lectura íntegra del panorama actual de la vivienda en Colombia, pues a este no solo le atañen cifras que apunten a derechos reales (derechos que se ejercen sobre una cosa, en este caso sobre bienes inmuebles destinados a habitación), sino que demanda ahondar en las condiciones, calidad de las viviendas e idoneidad espacial de las mismas con referencia al número de personas que las habitan.

De la mano con lo anterior, cabe poner en evidencia la precariedad y falta de idoneidad que presentan algunas viviendas en atención a su estado material, capacidad técnica de alojamiento o entorno.

El 36,6 % de los hogares colombianos cuentan con un déficit habitacional, es decir, habitan en viviendas que no tienen acceso a los servicios públicos o tienen deficiencias estructurales y de espacio, ya que están construidas con materiales como madera, plástico, tejas, entre otros (DANE, 2020, citado por Herrera, 2020).

Esta situación se traduce en que por lo menos 18 000 000 (dieciocho millones) de colombianos que tiene acceso a vivienda, no viven en condiciones dignas. Del mismo modo, el DANE señala que “alrededor de 19 000 (diecinueve mil) familias viven en cambuches, carpas o debajo de un puente” (DANE, 2020, citado por Herrera, 2020). También indica que 500 000 (quinientos mil hogares) cuentan con pisos de tierra y se ven obligados a cocinar en la misma habitación donde pernoctan y que cerca de 1 000 000 (un millón) de familias colombianas buscan agua fuera de su casa para cocinar, porque no cuentan con acueducto o nada semejante (DANE, 2020, como lo citó Herrera, 2020).

Además, teniendo en cuenta que el derecho a la ciudad también implica el derecho a la libertad —la posibilidad ontológica de fungir como individuo en la socialización, esto es, la posibilidad de cada persona de autodeterminarse en sociedad—, es relevante apuntalar que el costo del arriendo en Colombia inhibe o desgasta la autonomía, forzando e inclusive obligando a la convivencia intra hogar, dado la dificultad —o más bien casi osadía titánica, en usanza de una hipérbole— que implica vivir de manera independiente sin compañeros de habitación. En Colombia, Medellín y Bogotá integran la lista de las ciudades con cánones de arrendamiento más altos, donde se registran rentas desde 1 000 000 (un millón) y 700 000 (setecientos mil) pesos, en casas de estrato 2 (dos) o lugares populares (Finca Raíz, 2022, citado en Semana, 2022). Estas cifras dan cuenta de que en Colombia un canon de arrendamiento que ostenta el título de bajo deduce entre el 70 % y el 100 % de un salario mínimo legal mensual vigente (1 000 000 —un millón— de pesos).

Teniendo en cuenta los gastos fijos por concepto de servicios públicos, alimentos, transporte y aseo personal, aunados a gastos sobrevinientes en salud, recreación y vestido o de cualquier otra índole, resulta fácticamente improbable que en Colombia una persona que devengue un salario mínimo pueda habitar una vivienda, sin verse constreñido a cohabitarla para efectos de compartir gastos y poder subsistir. Sin embargo, si de por sí hacer las veces de persona independiente es intrincado e inaccesible para las personas con ingresos mensuales que se corresponden con el salario mínimo legal mensual vigente, el índice de pobreza monetaria en Colombia, esto es la cantidad de personas que perciben ingresos mayores a 161 099 pesos y menores o iguales a 354 031 mensuales, para el año 2021, según el DANE, asciende al 39,3 % de la población. Estos hechos a todas luces recrudecen la complejidad e inviabilidad fáctica de contar con una vivienda digna en Colombia (DANE, 2021, citado en El Espectador, 2022).

En consonancia con lo expuesto, es palmario que el derecho a una vivienda digna en Colombia se lee primordialmente desde una lógica meramente enunciativa, la cual se enmarca dentro de las dinámicas formalistas del Estado de derecho, sin posibilidad de constituir una verdad ontológica por conducto de la efectividad y la justicia material. Así,

el texto normativo del artículo 51 de la Constitución Política no comprende un desarrollo lato en la esfera social. El derecho a una vivienda digna solo es un ápice del derecho a la ciudad, el cual desde una óptica nacional corrobora una crisis que progresivamente se agudiza, toda vez que el derecho a la ciudad plantea la posibilidad de que los actores sociales decidan sobre su ciudad y delimiten conjuntamente su derecho al hábitat y a habitar, proposición que en Colombia está más que insatisfecha, ya que la problemática no comprende solamente la habilitación y el asentamiento de la ciudadanía a la periferia, sino que se extiende a la imposibilidad de vivienda independientemente de la ubicación geográfica (central, sur, norte, afueras) con relación a la urbe en la que se habite.

La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-206 de 2019, en protección de la vivienda digna, ha recalcado que la tutela es susceptible de producir efectos *inter comunis*, en casos en los que la salvaguarda de los derechos fundamentales se explye sobre derechos ajenos de ciudadanos que no han invocado la acción de tutela, pero que se encuentran en situaciones análogas a las del accionante o los accionantes. Esto bajo el entendido de que la protección de derechos fundamentales individuales no es susceptible de agotarse exclusivamente en la protección de estos, cuando pudiere tener la fuerza vinculante para salvaguardar de manera efectiva derechos constitucionales de toda una comunidad o un sector de ella. En ese orden ideas, el tribunal constitucional ha enunciado las coyunturas en las cuales se justifica trascender los efectos *inter partes* de la tutela a efectos *inter comunis*.

i) para evitar que la protección del derecho de uno o algunos de los miembros del grupo afectara los derechos de otros; ii) para asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los miembros de una misma comunidad; iii) para responder al contexto dentro del cual se inscribe cada proceso; y iv) para garantizar el derecho a acceder a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva. En el mismo sentido, ha indicado que la adopción de estos efectos es procedente cuando se constate la existencia de un grupo en el cual: (i) existan otras personas en la misma situación; (ii) exista identidad de derechos fundamentales violados; (iii) en el hecho generador; (iv) deudor o accionado; además de (v) un derecho común a reconocer; y, finalmente, (vi) identidad en la pretensión (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-206, 2019).

La tesis anterior conforma unidad de sentido con la Sentencia SU-011 (Corte Constitucional de Colombia, 2018), en la cual se reitera que el juez constitucional tiene la facultad de extender los efectos *inter partes*. Concretamente, la Corte señala que de manera recurrente “se ha admitido que el juez constitucional puede determinar los efectos de sus fallos, para garantizar la mejor protección de los derechos fundamentales y su plena garantía” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-206, 2019). Esta tesis tiene asidero en la justicia material, sobre la cual hace hincapié el Estado social de derecho, en el que se presta imprescindibilidad a la tutela jurisdiccional efectiva, que puede sintetizarse en la concreción de las garantías de corte axiológico y aspiracional en el trasegar y desenvolvimiento social.

Es diáfano que el derecho a la ciudad en Colombia, aunque cuente con mecanismos de protección de orden jurisdiccional en lo que atañe a la protección del derecho

fundamental a la vivienda digna, se acoge más a un proteccionismo de la propiedad privada que a la creación de un orden justo en el que las personas puedan apropiarse de los espacios urbanos. Fundamento empírico de esto son las condiciones de pobreza sistemática, que derivan en viviendas con déficit habitacional, carencias estructurales y personas ceñidas a la vulnerabilidad y la imposibilidad fáctica de superarla.

Siendo abordado el derecho a la ciudad en lo referente al derecho al hábitat y a habitar, es oportuno delimitar el grado de deliberación que tienen las personas para construir y ordenar la ciudad en atención a la descentralización administrativa constatada en la división territorial. Para entrar en materia, cabe señalar que la Ley 388 (Congreso de la República de Colombia, 1997) marca los parámetros que de manera general y abstracta orientan el ordenamiento del territorio en sus diferentes estamentos, consagrando los principios, los objetivos y las directrices que regirán el desarrollo urbanístico. Según lo dispuesto en su artículo 1, la ley en referencia tiene por objetivos: i) actualizar la Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, de manera tal que se condiga o corresponda con la Constitución Política de 1991; ii) definir los mecanismos que integran la autonomía de los municipios en asuntos que responden al ordenamiento territorial; iii) proteger el espacio público garantizando la primacía del interés colectivo sobre el particular; promover la armonía entre las diferentes entidades territoriales y de índole nacional y iv) procurar o permitir actuaciones urbanas integrales (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997).

Conforme a lo expuesto, cabe resaltar que el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 se refiere a la participación democrática en las actividades que integran la acción urbanística. A ese respecto, el inciso primero del artículo en cuestión establece que “las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997). Además, el inciso cuarto de la misma norma reza lo siguiente:

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997).

Si bien el legislador ordena a las autoridades administrativas fomentar la concertación ciudadana, esta no se apoya ni se desarrolla por conducto de un mecanismo realmente determinante que tenga un grado de incidencia notable en las decisiones que se adoptan en una acción urbanística de cualquier índole. No obstante, el artículo 53 de la Ley 2079 (Congreso de la República de Colombia, 2021) añade un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997, precisando que “el gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes

de ordenamiento territorial” (Congreso de la República de Colombia, Ley 2079, 2021). Hay que agregar que, en su mayoría, estos mecanismos no disponen de una fuerza que vincule el decir de la ciudadanía a la praxis de las actividades que integran la acción urbanística; puede aseverarse que solo sirven de criterio orientador, sin abocar o suscitar ningún tipo de creación, modificación o extinción en los planes y las estrategias de ordenamiento territorial.

El único mecanismo que destaca, entre los enunciados en el inciso tercero del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, es la acción de cumplimiento, la cual está regulada en el artículo 116 de la misma ley y consiste en la posibilidad que tiene toda persona de acudir ante la jurisdicción con el ánimo de hacer cumplir un acto administrativo. Del mismo modo, la acción de cumplimiento es mayormente regulada por la Ley 393 (Congreso de la República de Colombia, 1997), la cual se concibe como un desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política, en el entendido que consagra que: “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo” (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Sin embargo, la participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial se agota en mayor medida en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, dado que en términos del inciso segundo del artículo 22 de la citada ley, las organizaciones cívicas pueden poner de manifiesto proposiciones en el curso de la formulación y concertación del plan de ordenamiento territorial. Inclusive pueden generar y exponer proposiciones una vez surtido el proceso de adopción del plan bajo tres marcos fácticos o coyunturas diferentes: i) cuando el efecto del POT se circunscribe solo en el territorio que representan; ii) cuando tienen el ánimo de compartir planes parciales a implementarse en su área y iii) para cumplir funciones de veeduría. En últimas, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 1997:

El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997).

Es importante advertir que la participación ciudadana, según lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se extenderá también a procesos de evaluación. Esto es un mandato legal reglamentado por en el artículo 27 del Decreto 879 de 1998 al estatuir que:

La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, a que se refiere el artículo 31 del presente Decreto (Presidencia de la República de Colombia, 1998).

La participación ciudadana es de organizaciones sociales, no hay un mecanismo que agrupe todo el decir de la comunidad. Esto es, la participación ciudadana que le asiste a la formulación de P.O.T se traduce en que solo puede ser discutido por organizaciones con validez y reconocimiento institucional. En todo caso, se tiene en cuenta el criterio de representantes comunitarios, configurándose un escenario de democracia indirecta o democracia representativa. Claro está que la representación en cuestión no deriva en decisiones que se sigan de una lógica mayoritaria estructurada a través de votos; se puede leer como una mera participación subyacente a un ánimo de concertación que no cuenta con un poder deliberativo vinculante. Además, es menester tener en cuenta que el P.O.T es complementario al plan de desarrollo, razón por la cual se hace más patente que la participación ciudadana en la construcción de ciudad es a todas luces subsidiaria.

5. Conclusiones

La conceptualización del derecho a la ciudad empezó a gestarse con los aportes del filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre, quien, acogiendo tesis de índole marxista, hizo una lectura de la marginación que padece la comunidad, dada su poca injerencia en la construcción de ciudad, notado en la hipermercantilización del espacio puede leerse como hegemonía del mercado y razón del desplazamiento del ciudadano de la esfera deliberativa que compromete el desarrollo urbano. En consecuencia, el derecho a la ciudad reivindica la posibilidad que tienen las personas que integran un cuerpo social de apropiarse de su territorio, en la medida en que aporten de manera directa en la construcción de su urbe, suscitando así que la voluntad ciudadana se exprese en decisiones que surtan efectos materiales en su cotidianidad, máxime en todo lo que atañe al espacio y su funcionalidad.

El derecho de la comunidad sobre la ciudad se desarrolla en diferentes dinámicas que recaen sobre la realidad individual y colectiva. Haciendo una enunciación sucinta de ellas, cabe decir que: i) tiene en cuenta el derecho a la libertad, con énfasis en la autodeterminación y las condiciones materiales que la permitan; ii) recoge reivindicaciones del derecho al hábitat y a habitar, de manera que el espacio permita resolver necesidades como la vivienda y la locomoción; iii) atañe al derecho de apropiación, el cual demanda la creación de condiciones en las que la propiedad privada esté dotada de accesibilidad; iv) hace alusión al derecho de obra, el cual se refiere a que la ciudadanía cumple un verdadero papel deliberativo sobre su urbe y su territorio.

Una vez entendidas las principales dinámicas e implicaciones del derecho a la ciudad, se realizó una revisión del derecho en cuestión en el ordenamiento jurídico colombiano, tomando como referencia, además de su marco legal, las implicaciones prácticas en el pragmatismo social y cotidiano. En un primer enfoque de carácter inductivo, se tiene que la Constitución Política consagra en su artículo 51 el derecho a una vivienda digna y el deber del Estado de crear planes y estrategias que permitan su financiación y acceso. Ahora bien, el panorama real y concreto de la efectividad del derecho a la vivienda no logra una suficiencia práctica, en atención a los altos índices de déficit habitacional, los altos costos de los cánones de arrendamiento, aunados a los altos índices de pobreza

monetaria y, en general, al reducido impacto que registran los planes de financiación de viviendas de interés social, presididos por el gobierno nacional.

Del mismo modo, el derecho a la ciudad de Colombia no se corresponde con la garantía del derecho de obra, entendido como la oportunidad que tienen los ciudadanos de materializar su voluntad en lo que respecta a la construcción de ciudad, toda vez que es ínfimo el margen de intervención de la comunidad en la discusión, formulación y evaluación del plan de ordenamiento territorial (adecuación y equipamiento del territorio), de conformidad con la Ley 388 de 1997, en tanto no es contentivo de una participación democrática con vocación de transformación social. Esto es, las intervenciones de la comunidad se limitan a concesionar una posibilidad de expresión y crítica a organizaciones reconocidas institucionalmente, sin permitir deliberaciones que surtan efectos vinculantes al P.O.T. En suma, si bien en Colombia el derecho a la ciudad comprende un marco jurídico que *a priori* podría afirmarse que lo salvaguarda, no es efectivo en cuanto a la normatividad que lo engloba, en tanto no alcanza los impactos materiales que implicaría su real goce y protección. En todo caso, el derecho a la ciudad en Colombia solo puede entenderse desde la lógica de la justicia formal, en la cual las normas tienen prelación por encima de sus efectos materiales.

6. Referencias

- Alessandri Carlos, A. F. (2014). *La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía* [conferencia]. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control Barcelona, 5-10 de mayo de 2014. Universitat de Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Ana%20Fani%20Alessandri%20Carlos.pdf>.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388*. Diario Oficial No. 43.091. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 29 de julio). *Ley 393*. Diario Oficial No. 43.096. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0393_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (2021, 14 de enero). *Ley 2079*. Diario Oficial No. 51.557. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2079_2021.html
- Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, (22), 125-149. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1386>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 8 de marzo). *Sentencia SU-011* [D. Fajardo Rivera y G. S. Ortiz Delgado, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU011-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019, 16 de mayo). *Sentencia T-206* [A. J. Lizarazo Ocampo, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-206-19.htm>

- El Espectador. (2022, 26 de abril). *Pobreza en Colombia: estas son las cifras de 2021*. Redacción Economía. <https://www.elespectador.com/economia/pobreza-en-colombia-estas-son-las-cifras-de-2021/>
- El Tiempo. (2021, 26 de noviembre). *Vivienda: ¿Los colombianos viven más en arriendo o en casa propia? Tendencias El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cuantos-colombianos-viven-en-arriendo-635205>
- Gnecco Quintero, C. (2020). *El derecho a la ciudad. La ciudad hacia el derecho: una mirada desde las actuaciones urbanísticas de la Bogotá humana* [tesis de doctorado, Universidad Libre de Colombia]. Repositorio Unilibre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17933/TESIS%20EL%20DERECHO%20A%20LA%20CIUDAD%20-%20CARLOS%20GNECCO.pdf?sequence=3>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Herrera, M. F. (2020, 16 de abril). *Más de 18 millones de personas en Colombia no tienen vivienda adecuada*. RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/mas-de-18-millones-de-personas-en-colombia-no-tienen-vivienda-adecuada#:~:text=M%C3%A1s%20de%2018%20millones%20de%20personas%20en%20Colombia%20no%20tienen%20vivienda%20adecuada>
- Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capital Swing.
- Le Corbusier. (1985). *La ciudad del futuro*. Ediciones infinito Buenos Aires.
- Martínez, I. (2017). Más allá de la ciudad. El derecho a la vida urbana. En H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad*. Capital Swing.
- Molano Camargo, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, (44), 3-19. <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (1998, 13 de mayo). Decreto 879. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1369>
- Semana. (2022, 3 de marzo). *Estas son las ciudades con los arriendos más económicos de toda Colombia*. Vivienda-Semana. <https://www.semana.com/finanzas/ahorro-e-inversion/articulo/estas-son-las-ciudades-con-los-arriendos-mas-economicos-de-toda-colombia/202214/>
- Soja, E. W. (2008). *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de sueños.