



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos



# Personero municipal y distrital:

**Defensor del Pueblo en el territorio**  
**Documento cinco**

Plan de desarrollo territorial con enfoque de  
derechos humanos

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos



# Personero municipal y distrital:

**Defensor del Pueblo en el territorio  
Documento cinco**

Plan de desarrollo territorial con enfoque de  
derechos humanos

# Personero municipal y distrital

## Documento cinco

### Plan de desarrollo territorial con enfoque de derechos humanos

Dirección Nacional de Promoción y  
Divulgación de los Derechos Humanos



#NosUnenTusDerechos

**Carlos Camargo Assis**  
Defensor del Pueblo

**Luis Andrés Fajardo Arturo**  
Vicedefensor del Pueblo

**Oscar Julián Valencia Loaiza**  
Secretario General

**Gissela Arias González**  
Directora Nacional de Promoción y  
Divulgación de los Derechos Humanos

**Lilia Inés Ávila Alférez**  
**Martha Mireya Mireno Pardo**  
Autoras

**Sonia Villalba**  
Correctora de Estilo

**Germán Rojas**  
Diseño de carátula, diagramación e  
Ilustraciones

Un especial agradecimiento a la abogada Juliet Andrea Soler  
Herrera de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas,  
por sus aportes en la revisión de este documento.

ISBN: 978-958-8895-52-9  
Defensoría del Pueblo de Colombia  
Calle 55 No. 10-42  
Apartado Aéreo 24299 – Bogotá, D. C.  
Código Postal 110231

Tels.: 314 73 00 - 314 40 00  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)  
Bogotá, D. C., 2021

# Tabla de contenido

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>6</b>
1. Normatividad	8
1.1. Internacional	8
1.2 Nacional	15
<b>2. Conceptos básicos</b>	<b>22</b>
2.1 Autonomía municipal	22
2.2 Enfoque de derechos humanos	24
2.3 Enfoque diferencial	25
2.4 Plan de desarrollo territorial (PDT)	26
2.5 Política pública	26
<b>3. Personería municipal y distrital: Su contribución para que el plan de desarrollo territorial se elabore con enfoque de dd. hh.</b>	<b>29</b>
3.1 Obligaciones de cumplimiento de los derechos humanos	30
3.2 El enfoque basado en derechos humanos	35
<b>4. Derecho a la participación</b>	<b>42</b>
4.1 Participación ciudadana	42
4.2 Participación ciudadana y la personería municipal y distrital	44
4.3 Control social	45
4.4 Veeduría ciudadana	47
<b>Bibliografía</b>	<b>48</b>

## Presentación

Conforme lo dispone el Artículo 169 de la Ley 136 de 1994<sup>1</sup>, al personero y/o personera, como servidores públicos del orden municipal o distrital (sin pertenecer a la administración local) les competen importantes atribuciones, como la promoción y divulgación de los derechos humanos, la guarda de los principios del Estado Social de Derecho, así como la protección y defensa de los intereses de la comunidad.

En los territorios, la o el personero como defensores del Pueblo tiene, entre otras, la función de educar en derechos humanos a la comunidad en general; educarla para que participe de manera dinámica y activa en la construcción y consolidación de las estrategias, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo Territorial (PDT); educarla para que a través de las veedurías ciudadanas ejerza control y vigilancia del adecuado cumplimiento del mismo; educarla para que inspeccione la transparente ejecución de los recursos del presupuesto municipal y educarla para que comunique de manera asertiva su realidad y a partir de ella se generen políticas públicas que tiendan a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

Para contribuir al logro de las mencionadas funciones, como parte de la serie de textos pensados como herramientas de apoyo y consulta y en el marco de la misión que en materia de promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos le compete a la Defensoría del Pueblo, se pone a disposición de las y los personeros municipales y distritales el Documento Cinco *Personerías Municipales y Distritales - Plan de desarrollo territorial con enfoque de Derechos Humanos*.

---

<sup>1</sup> Congreso de Colombia. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. Diario oficial No. 41.377 del 2 de junio de 1994.

Desde el ámbito de las funciones constitucionales y legales, el Documento Cinco se acerca a la misionalidad de las Personerías Municipales y Distritales como garantes de los derechos humanos y a las formas de hacer posible la tarea de promoción y divulgación de estos a nivel país y a nivel territorial.

El Documento Cinco se desarrolla en cuatro capítulos: (i) Normatividad constitucional, legal y reglamentaria sobre la materia; (ii) Conceptos básicos que atañen a la figura de la personería municipal o distrital y su papel en el Plan de Desarrollo Territorial; (iii) Personerías y su contribución para que el Plan de Desarrollo Territorial se elabore con enfoque de derechos humanos y, (iv) Participación ciudadana.

La invitación es entonces a continuar avanzando de manera conjunta y coordinada en la consolidación de una cultura de respeto, garantía y protección de los derechos humanos.

**Gissela Vanessa Arias González**

Directora Nacional de Promoción y Divulgación  
de los Derechos Humanos

## Introducción

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo trabaja por salvaguardar los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la libertad individual y al debido proceso, entre otros; pero también por los derechos colectivos y del ambiente, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Justamente, y en marco de los derechos económicos, sociales y culturales, el inciso dos, Artículo 339 de la Constitución Política de 1991<sup>2</sup>, establece que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar planes de desarrollo para asegurar el uso eficiente de sus recursos, planes conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones.

Es el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) el principal instrumento de planificación que orienta las acciones de la administración (política económica, social y ambiental) donde se materializa el ejercicio de la gestión pública.

Es en el proceso de formulación del PDT, donde urge la intervención de la o el personero como garante del respeto a la autonomía territorial y la participación ciudadana y para que las estrategias, los programas y los proyectos que lo componen se elaboren con enfoque de derechos humanos.

Como garante de la autonomía territorial, el o la personero tiene el deber de coadyuvar en la consolidación de una administración autónoma, abierta a la comunidad, pero además participativa en la misma como expresión del mecanismo democrático de comunicación entre la ciudadanía y la misma administración.

Se reitera la importancia de la intervención de este o esta funcionaria, para que las estrategias, programas y proyectos concebidos en el marco del PDT sean formulados con enfoque diferencial y de DD. HH., tratándose de la expresión concreta de las políticas públicas, debe contribuir a que las autoridades territoriales por mandato de la Constitución y de los tratados internacionales cumplan eficazmente la garantía, el respeto y la realización de los derechos humanos, eje del ordenamiento constitucional.

Con la intervención del o la personero en este espacio, se fortalece la participación ciudadana y con ella la generación y validación de una política transversal con enfoque diferencial, que garantice el goce efectivo de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente para todos y todas en el territorio.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de la República de Colombia. Segunda edición. Gaceta constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

La intervención del o la personera en este espacio es garantía para que la administración municipal materialice derechos como la salud, la educación y la vivienda, el acceso a agua potable y el saneamiento básico, la cultura, la recreación y el deporte y por, sobre todo, la atención a los sujetos de especial protección constitucional del Estado.

Un PDT formulado de esta manera generará confianza en la comunidad y contribuirá a la convivencia ciudadana, así como al goce efectivo de los derechos humanos.

La o el personero, de la mano de la propia comunidad, tienen la responsabilidad de vigilar el adecuado cumplimiento del PDT y la transparente ejecución de los recursos del presupuesto municipal.



# 1. Normatividad

La Personería es la garante del respeto por la autonomía municipal cuando se estén proponiendo y desarrollando los principios (multiétnicidad, democracia, participación, responsabilidad y transparencia) del plan de desarrollo territorial y se evidencie un verdadero diálogo entre la comunidad y la administración.

La Personería es la garante para que el plan de desarrollo territorial se formule con enfoque de derechos humanos, teniendo en cuenta que, siendo una expresión concreta de las políticas públicas, debe contribuir a que las autoridades territoriales, por mandato de la Constitución y de los tratados internacionales, apliquen las normas y estándares establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos y cumplan de manera eficaz la garantía, el respeto y la realización de los derechos humanos.

## 1.1. Internacional

Los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado colombiano son una fuente de obligaciones para las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales. No hay que olvidar que estas normas son vinculantes para todos los órganos del poder público, independientemente de su función.

A renglón seguido, el o la personero municipal y distrital podrá consultar la normatividad internacional en materia de derechos humanos que como mínimo debe ser tenida en cuenta por la administración en el proceso de formulación y desarrollo de un plan de desarrollo territorial.

Normatividad internacional		
Instrumento	Art.	Contenido
Declaración Universal de Derechos Humanos	21	"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".
	22	"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho (...) a obtener (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	25	"Todos los ciudadanos gozarán (...) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	11	"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".
	12	"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental".
	13	"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación (...)".

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1	“A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.
	3	“Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.
	10	“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación (...)”.
	11	Adoptarán las medidas para garantizar en condición de igual con el hombre los derechos al trabajo, empleo, elegir profesión u oficio, igual remuneración, seguridad social, protección a la salud.
	14	“(..) Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica (...); c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social; d) Obtener todos los tipos de educación (...); e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas (...) f) Participar en todas las actividades comunitarias; g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas (...); h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.”

Convención sobre los Derechos del Niño	3	“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.
	4	En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán medidas para garantizar el interés superior del niño hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario.
	24	“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (...)”
	26	“Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social (...)”
	27	“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”.
	28	“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación (...)”
	31	“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes”.
	39	“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados”.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	4	<p>“1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:</p> <p>a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; (...)</p> <p>c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad; (...)</p> <p>2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos (...).”</p>
	24	“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación”.
	25	“Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad”.
	27	“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás”.
	28	“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida”.
	29	“Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos”.
	30	“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural”.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	2	“Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”.
	10	“Todo Estado Parte velará por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura (...)”.
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1	“En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.
	2	<p>“1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:</p> <p>a. (...) No incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;</p> <p>b. (...) No fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;</p> <p>c. (...) Tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;</p> <p>(...)</p> <p>e. (...) Estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales.</p> <p>2. Los Estados partes tomarán (...) medidas (...) en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas (...) con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.</p>
	5	Los Estados partes se comprometen a garantizar el goce de los derechos siguientes: Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: al trabajo, a la vivienda, a la salud pública, a la educación, a la participación.

<p>Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales</p>	<p>2</p>	<p>“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.</p> <p>2. Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p>a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;</p> <p>b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;</p> <p>c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional.</p>
	<p>3</p>	<p>“1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. (...)</p> <p>2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados”.</p>
	<p>7</p>	<p>“El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento”.</p>

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales	15	“Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.
	20	“Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo (...)”.
	21	“Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos”.
	24	“Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna”.
	26	“Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles (...)”.

## 1.2 Nacional

Las autoridades nacionales y territoriales tienen el deber y la obligación de garantizar el goce efectivo de los DD. HH. ¿Cuál es una manera de hacerlo? Incluyendo en sus planes de gobierno una política pública con enfoque basado en derechos humanos y diferencial.

¿Pero de donde nace este derecho-deber? De la Constitución Política, de la legislación y de la reglamentación nacional, territorial y local.

A continuación, se cita la normativa nacional que como mínimo debe ser tomada en cuenta por la administración en el momento de formular un plan de desarrollo territorial. Es justamente ahí donde debe hacer presencia real y efectiva el personero o la personera en su condición de defensor de los derechos humanos y para proteger los intereses de la comunidad.



Normatividad nacional		
Instrumento	Art.	Contenido
Constitución Política	1	Impone a todas las autoridades una particular forma de actuar para ejercer sus funciones y obrar de manera eficaz para facilitar las condiciones para que las personas puedan superar sus carencias, acceder a la satisfacción de sus necesidades, allanar cualquier forma de discriminación y gozar de los bienes jurídicos para su plena realización como seres individuales y sociales.
	2 y 11	Asigna a todas las autoridades la obligación de asegurar la vida de las personas en condiciones dignas. Normas concordantes con los artículos 12, 44, 334 y 366 también constitucionales.
	2, 4 y 5	Establecen el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política. Normas concordantes con los artículos 22, 44, 70, 85, 86, 94, 95, 258, 365 y 369 también constitucionales.
	2 y 218	Consagran la necesidad de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
	20	Garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial.
	209	Establece que la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales y que en su desarrollo debe estar fundamentado “en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.
	270	Determina que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.
	339	Instituye que las entidades territoriales deben elaborar y adoptar planes de desarrollo para asegurar el uso eficiente de sus recursos.
Ley 74 de 1998		Aprueba los pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, de derechos civiles y políticos, así como el protocolo facultativo de este último.

Ley 22 de 1981		Aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
Ley 51 de 1981		Aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
Ley 70 de 1986		Aprueba la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
Ley 12 de 1991		Aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.
Ley 21 de 1991		Aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales independientes.
Ley 136 de 1994	142	Asigna a algunos funcionarios del orden municipal, entre otros al personero o personera la tarea de “establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores (...) constitucionales, (...) de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente”.
	169	Establece que, al personero, como servidor público del orden municipal o distrital (sin pertenecer a la administración local), le competen importantes atribuciones, como la promoción y divulgación de los derechos humanos, la guarda de los principios del Estado social de derecho, así como la protección y defensa de los intereses de la comunidad.
	178	Establece como funciones del personero o personera municipal o distrital: “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos (...). 2. Defender los intereses de la sociedad. 3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales. (...) 15. Sustituido por el art. 38, Ley 1551 de 2012. Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los Derechos Humanos, y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes. (...) 19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones (...) sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal”.

Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo	1	Propósito: “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo (...)”.
	2	Ámbito de aplicación: Nación, entidades territoriales y organismos públicos.
	31	Establece el contenido del plan de desarrollo territorial y la función de las autoridades territoriales indígenas para su elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres.
	32	Consagra que “las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de gestión ambiental (...)”.
Ley 190 de 1995		Dicta normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y fija disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
Ley 388 de 1997		Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991. Crea un instrumento de planificación territorial denominado Plan de Ordenamiento Territorial, su objetivo y funciones.
Ley 489 de 1998		Dicta normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expide disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política.
Ley 715 de 2001		Dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Organiza en los municipios la prestación de algunos servicios públicos como el de salud y el de educación.
Ley 962 de 2005		Dicta disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
Ley 1176 de 2007		Reglamenta los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, que definen la prestación de servicios públicos a cargo de la nación, los departamentos y los municipios.
Ley 1346 de 2009		Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
Ley 1437 de 2011		Expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ley 1454 de 2011		Orgánica de Ordenamiento Territorial: desarrolla los principios de multietnicidad, democracia, participación, responsabilidad y transparencia.

Ley 1474 de 2011		Dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
Ley 1551 de 2012	1	Objeto: "modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal".
	6	<p>Determina como funciones de los municipios, entre otras, las de:</p> <p>"2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios UPRA, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.</p> <p>Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;</p> <p>3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal; (...)</p> <p>5. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (...)</p> <p>7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional; (...)</p> <p>17. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo".</p>

Ley 1551 de 2012	18	Establece como una de las atribuciones de los concejos municipales la de “dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación”.
	29	<p>Establece entre las funciones de los alcaldes las de:</p> <p>“Presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social con inclusión del componente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.</p> <p>(..)</p> <p>Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.</p> <p>(..)</p> <p>Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.</p> <p>Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal.</p> <p>(..)</p> <p>Impulsar mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad.</p> <p>Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población”.</p>
	38	Sustituye el numeral 15 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994 y adiciona entre sus funciones la de “divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio (..) y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes.

Ley 1712 de 2014	Crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.
Ley 1755 de 2015	Regula el derecho fundamental de petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ley 1757 de 2015	Dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
Decreto 103 de 2015	Reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014.
Decreto 1078 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
Ley 2195 de 2022	Adopta medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción.

## 2. Conceptos básicos

El capítulo desarrolla algunos conceptos básicos que deben ser tenidos en cuenta por quienes elaboran el diagnóstico, la planeación, la ejecución, la evaluación y la rendición de cuentas al plan de desarrollo territorial, en el entendido de que una noción clara al respecto les permite a las autoridades (entre ellas las personerías municipales y distritales) y a la ciudadanía un mejor discernimiento, observación y reflexión en el proceso de materialización de esta hoja de ruta y, con ella, el goce efectivo y real de los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio.

### 2.1 Autonomía municipal

El artículo 286 constitucional establece cuáles son las entidades territoriales en Colombia: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; el artículo 287 determina que estas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y señala entre sus derechos los de:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina constitucionalmente por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado unitario y las competencias asignadas por la Constitución Política en virtud de su autonomía.

Conforme al principio de Estado unitario, los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que potestades derivadas de la soberanía, como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función

jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso, el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado en su conjunto. Por esta razón, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, en consecuencia, su autonomía no es absoluta, sino que se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales (Corte Constitucional, 2019).

La Constitución Política confió al legislador la determinación concreta del alcance de la autonomía de las entidades territoriales. En el artículo 2 de la Ley Orgánica 1551 de 2012 se estableció el derecho de los municipios para gozar de autonomía en la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En tal sentido, la norma contempla como derechos de estas entidades territoriales las de:

1. Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales, de acuerdo con las normas especiales que se dicten en dicha materia.
5. Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-545 de 1993, advierte que la autonomía municipal que consagra la Constitución Política:

Es un paso más de un proceso comenzado muchos años atrás y que tuvo entre sus manifestaciones normas como el artículo 63 del Acto Legislativo No.1 de 1968, que consagró la posibilidad de establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica; y la elección popular de alcaldes, establecida por el artículo 30. del Acto Legislativo No.1 de 1986.

(...)



La autonomía atribuida a los municipios sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (Corte Constitucional, 1993)

En términos generales, la autonomía municipal está encaminada a garantizar una capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en beneficio de sus habitantes; en consecuencia, se trata de desarrollar una capacidad positiva de autogobierno local, que el legislador no puede ignorar.

## 2.2 Enfoque de derechos humanos

El enfoque de derechos humanos se sustenta en dos pilares fundamentales: (i) el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección, y (ii) las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar.

El enfoque de derechos es un instrumento metodológico y ético empleado para tomar decisiones al interior del Estado que conlleva a la elaboración de políticas públicas, como los planes de desarrollo territorial. Es un instrumento ético porque la protección y defensa de derechos debe estar en el centro de todas las decisiones del Estado y ser su fin principal; por tanto, la persona se convierte en el eje de las decisiones de toda la actividad estatal.

En ese sentido, el enfoque de derechos toma elementos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional y, a partir de ellos, elabora una serie de criterios y métodos para que el Estado haga vigente, de una parte, los derechos de las personas a través de decisiones administrativas y, de otra parte, métodos de negociación política, como la participación ciudadana, elemento clave que define el enfoque de derechos como un proceso en el que el Estado no se base solamente en lo técnico, sino que vea necesario negociar con las partes, involucrar al ciudadano de manera democrática en un espacio de institucionalidad que le permite tener como centro a las personas para garantizarles sus derechos.

En efecto, la persona humana siempre debe estar en el centro de las decisiones del Estado, por lo tanto, a este le corresponde orientar las políticas públicas hacia el beneficio de las libertades y satisfacción de los derechos de las personas para proporcionarles un mejor vivir. Esto implica tener en cuenta el contenido de los derechos y la obligación que tiene el Estado frente al ciudadano para hacerlos efectivos, que provienen del bloque de constitucionalidad.

**Todo ello debe contemplar tres principios claves:**

1. La igualdad y no discriminación como principio básico no solamente del enfoque de derechos, sino de todo el sistema jurídico.
2. La progresividad y no regresividad: en este sentido los derechos siempre tienen que ser reconocidos hacia adelante, no puede haber un retroceso en su protección y, por tanto, debe contemplar siempre que los derechos ya garantizados no pueden ser eliminados o reducirse respecto de lo ya establecido.
3. La participación y el control social: participación entendida como la intervención de todos los ciudadanos, hombres, mujeres y sujetos de especial protección constitucional en la construcción de las políticas públicas, y control social entendido como toda actividad del Estado de estar organizado de tal forma que el ciudadano pueda conocer por qué se tomaron las decisiones y cuáles se han adoptado y se establezcan las responsabilidades que corresponda, en caso de que sea positivo o negativo al ciudadano; el control social es fundamental en un enfoque de derechos.

El enfoque de derechos se puede aplicar en cualquier momento de la política pública, en su proceso de diagnóstico, planeación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas, donde se establece si se logró.

## 2.3 Enfoque diferencial

Este enfoque es entendido como “criterios de análisis que permitan tener en cuenta necesidades y circunstancias específicas por razones de género, edad, grupo étnico, nivel de educación, discapacidad, y cualquier otra variable relevante según el contexto” (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 26).

Se hace necesario que el o la personero municipal y distrital aborde las estrategias encaminadas a promover, proteger y divulgar los derechos humanos desde una perspectiva diferencial que atienda las situaciones contextuales, permitiendo, por un lado, contar con un proceso de fortalecimiento comunitario diverso y, por el otro lado, enriquecer los espacios desde las diferentes perspectivas de modo que se faciliten criterios de análisis diferencial que ayuden a fortalecer los procesos comunitarios y permitan una mirada más amplia para la incidencia en la política pública.

## 2.4 Plan de desarrollo territorial (PDT)

El PDT es un instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En este se determinan la visión, los programas, los proyectos y las metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán durante los siguientes cuatro años. Este instrumento de planeación está compuesto por el diagnóstico, una parte estratégica y un plan de inversiones.

Al marco constitucional (artículo 339) y legal (Ley 152 de 1994) contemplados en el capítulo uno del Documento Cinco se unen otras normas que inciden de manera directa en los procesos de planeación territorial, tal es el caso de las leyes en las que se establecen competencias para las entidades territoriales, en especial la 715 de 2001, las normas en materia presupuestal, tributaria, de racionalización del gasto, distribución de recursos y asignación de funciones a municipios y departamentos, cuyo conocimiento es indispensable a la hora de formular el PDT.

El siguiente diagrama se basa en el propuesto por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el documento *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015*, de la colección Guías para la gestión pública territorial.

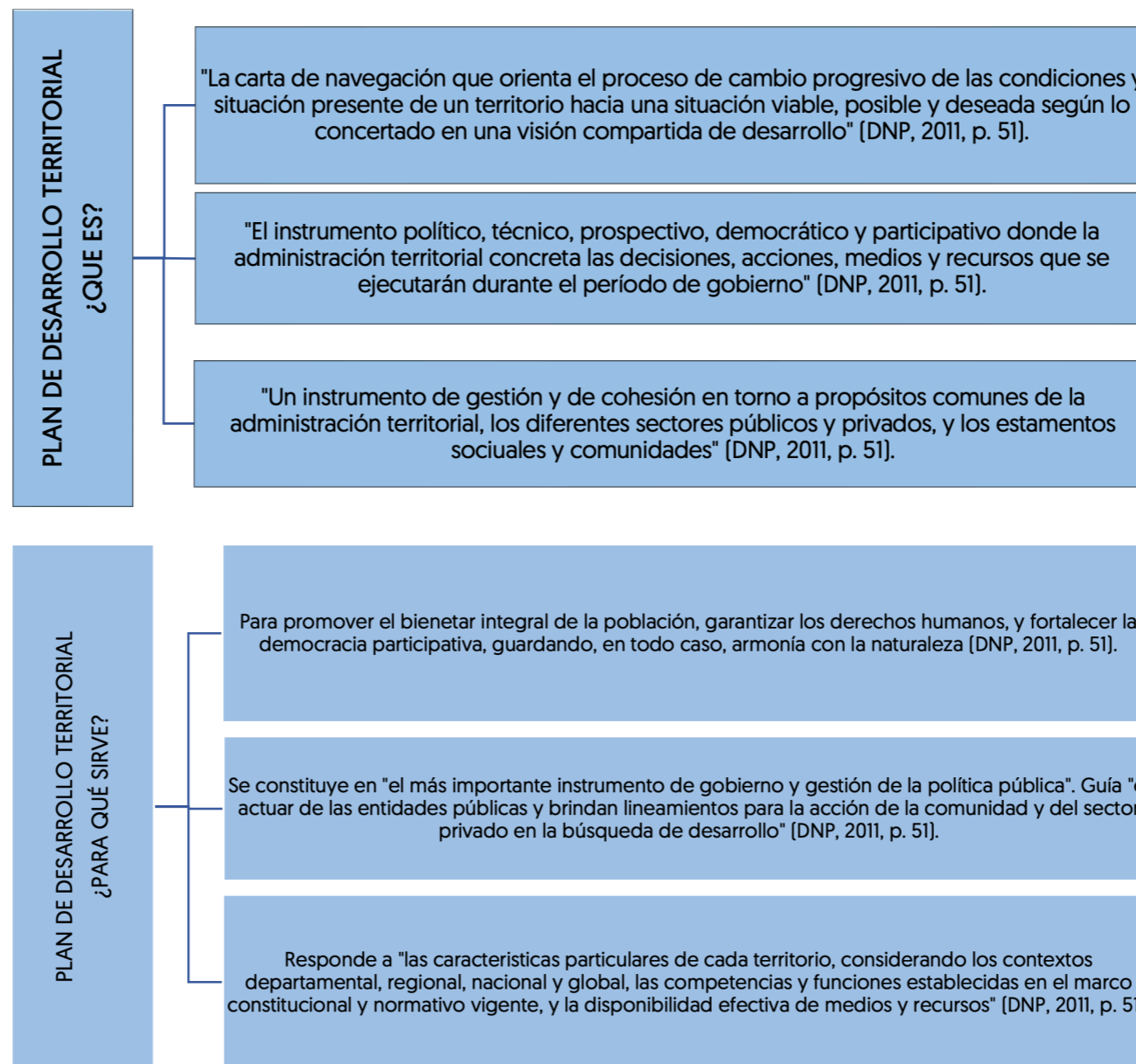
## 2.5 Política pública

De acuerdo con la definición dada por el politólogo J. Emilio Graglia, las políticas públicas son “proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (Graglia, 2004, como se citó en Graglia, 2012, p. 19).

Las políticas públicas deben ser adoptadas por el Estado en concertación con la sociedad civil, y estar encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, con énfasis en los grupos más vulnerables excluidos de los beneficios del desarrollo.

Una política pública debe permitir avanzar progresivamente en el cumplimiento de las obligaciones del Estado y, cuando no sea posible garantizar de manera instantánea el contenido prestacional de los derechos, la política pública debe contener un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos de las personas.

Las autoridades responsables de satisfacer los derechos humanos en un Estado social de derecho y en una democracia participativa deben garantizar su pleno ejercicio adoptando estrategias basadas en los derechos humanos, teniendo en cuenta los recursos disponibles para formular políticas públicas y estableciendo indicadores y bases de referencia correspondientes al respectivo derecho.



### **3. Personería municipal y distrital: Su contribución para que el plan de desarrollo territorial se elabore con enfoque de dd. hh.**

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) prevé ciudades y otros asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas adecuadas, infraestructura y acceso universal al empleo y a servicios básicos como el abastecimiento de agua, la energía y el saneamiento (Naciones Unidas, s. f.).

Según ONU-Hábitat, en muchos casos las desigualdades urbanas son más fuertes que las del nivel nacional. Para un importante número de personas, la ciudad sigue representando una esperanza para acceder a mejores condiciones de vida y oportunidades y un espacio de ejercicio y cumplimiento de los derechos, como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012).

En un territorio como el colombiano donde la ruralidad aún se mantiene y es fundamental para la sostenibilidad social, las autoridades locales deben estar comprometidas con la efectividad de los derechos de sus habitantes, con la garantía de los servicios básicos, la lucha contra las desigualdades y la promoción de la convivencia pacífica y el restablecimiento de la justicia social. Como una manifestación de la autonomía municipal, se debe propender por construir el plan de desarrollo territorial con un enfoque de derechos y con la participación de todos los habitantes del territorio.

En una democracia, sea local o nacional, los poderes públicos tienen que poner los recursos para que los derechos se cumplan. Es más, constituye la base del contrato social de las instituciones públicas con la ciudadanía. En este sentido, cuando la autoridad concernida sanciona una ley con repercusiones en el orden territorial, surgen inquietudes que apuntan a identificar los avances y herramientas contempladas para que los municipios sean capaces de redistribuir de manera eficiente los recursos con que cuenta, maximizar el beneficio de la comunidad, disminuir la desigualdad social existente y aumentar el reconocimiento de los derechos de la comunidad (Cárdenas, 2013).

Precisamente, el plan de desarrollo territorial, como una de las manifestaciones de la autonomía municipal, debe apuntar, entre otros, a disminuir la desigualdad social. En la creación y ejecución del plan, no hay duda, como ha quedado dicho, de que la o el personero debe estar presente y debe hacerlo:

1. En su condición de garante de los derechos humanos en el territorio.
2. Como garante del diálogo entre la comunidad y la administración.
3. De manera imprescindible, para que los enfoques basados en derechos humanos y diferencial, como herramientas esenciales, sean tenidos en cuenta en la construcción de planes y demás políticas públicas.

En los enfoques es importante observar el de género, a efectos de adelantar acciones concretas para prevenir y garantizar la no repetición de violencias basadas en género en contra de niñas, mujeres y personas con orientaciones sexuales y de género diversas.

Es importante que también esté atento a que se incluya en el plan y demás políticas públicas una apropiada línea base e indicadores concretos y con enfoque de derechos humanos que permitan, en el momento de la rendición de cuentas, evidenciar los avances en el goce de los derechos humanos de los habitantes del territorio.

4. Así mismo, para que se incorporen acciones y se garanticen las apropiaciones presupuestales que aseguren las condiciones de dignidad para las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión responsabilidad del municipio o el departamento.

### 3.1 Obligaciones de cumplimiento de los derechos humanos

Es importante que la administración pública reconozca la importancia de integrar los derechos humanos en la política municipal; la gobernanza local debe considerarlos en la planificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de su plan de desarrollo territorial.

La administración local soluciona las necesidades cotidianas por estar más cerca de los ciudadanos, asimismo, es la principal actora en la aplicación y garantía de los derechos humanos, especialmente en los ámbitos de la educación, la vivienda, la salud, el medio ambiente y la seguridad. También es la actora esencial para prevenir y proceder frente a las discriminaciones contra las minorías, los grupos vulnerables y los inmigrantes.

De este modo, la administración municipal y distrital que integra en la acción pública un enfoque de derechos refuerza la ciudadanía de sus habitantes y permite plantear los retos locales en términos de derechos. Es aquí donde el personero desempeña un papel significativo para crear una conciencia local sobre los DD. HH. entre sus habitantes, los gobernantes y los funcionarios. Ahora bien, en todos los escenarios, los servidores del Estado tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se suelen dividir en (i) la obligación de respeto, que demanda la abstención del Estado para el goce de los derechos; (ii) la de protección, que consiste en impedir que otras personas o sujetos los vulneren, y (iii) la de garantía, que exige acciones concretas por parte del Estado para asegurar su goce efectivo (Corte Constitucional, 2017).

### 3.1.1 Obligación de respeto

Dispone el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que:

Obligación de respetar los derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. (OEA, 1969)



Esta obligación se concreta cuando las y los servidores del Estado se abstienen de incurrir en violaciones de derechos humanos, esto es, acciones u omisiones que puedan dañar la integridad de la persona y perturbar arbitrariamente el pacífico ejercicio o goce de sus derechos y libertades.

La Corte Constitucional advierte que esta obligación tiene un carácter en principio negativo, al involucrar el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio de tales derechos. Asimismo, dice la Corporación, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias que condicionen el acceso o el ejercicio de los derechos, basadas en criterios tales como el género o la nacionalidad.

Al referirse a esta obligación, la Corte IDH señala:

*La obligación de respeto consiste en cumplir directamente con la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación. Lo anterior debido a que el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. (Ferrer y Pelayo, 2012, p. 151)*

Así, la doctrina internacional advierte que el incumplimiento de esta obligación representa una de las más graves faltas a los compromisos del Estado, pues denota un propósito deliberado de incurrir en comportamientos contrarios a la vigencia y eficacia de los derechos humanos.

### 3.1.2 Obligaciones de protección y garantía

El cumplimiento de la obligación de garantía compromete a los Estados a proteger a la persona contra la afectación arbitraria de sus derechos por cualquier autoridad, particular o grupos de personas. Supone un deber positivo de hacer adoptar todas las medidas indispensables para prevenir y reprimir violaciones de derechos humanos y, en general, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Ello implica que el Estado debe obrar para ofrecer seguridad y justicia por todos los medios lícitos que se encuentren a su alcance.

La obligación de protección requiere, conforme a la jurisprudencia Constitucional, que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el ejercicio de un derecho por parte de su titular, mientras que la obligación de garantía implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio

del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos (Corte Constitucional, 2017).

Para la Corte IDH:

La obligación de garantía implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

(...)

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. (Ferrer y Pelayo, 2012, p. 154)

### 3.1.3 Incumplimiento de las obligaciones

El incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos por cualquier autoridad de orden nacional, departamental o municipal compromete la responsabilidad internacional del Estado colombiano.

La vinculación de las autoridades a los tratados internacionales de derechos humanos hace que las acciones y omisiones con las cuales se amenacen o se violen tales derechos comprometen la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos. Tal responsabilidad se configura por las acciones u omisiones de cualquiera de sus órganos, independientemente de sus funciones y de su posición en la estructura del Estado.

En los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, no se permiten distinciones entre órganos del Estado que pueden cometer hechos internacionalmente ilícitos y aquellos que no podrían hacerlo. Todo órgano de carácter estatal tiene la obligación

de aplicar reglas del derecho internacional. La doctrina internacional ha indicado que, a pesar de los principios de separación de poderes, todos los órganos del Estado y de todo nivel pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

Todo menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y demás instrumentos internacionales aplicables que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública de un Estado, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable a este, que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención Americana y según el Derecho Internacional Público. (Medina, 2009, p. 95)

Este principio internacional también fue aceptado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas de la siguiente manera:

#### Artículo 4. Comportamiento de los órganos del Estado

1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado. (Comisión de Derecho Internacional, 2001)

En este sentido, la responsabilidad internacional del Estado puede configurarse aún en ausencia de intencionalidad, e independientemente de que estos sean o no consecuencia de una política estatal deliberada (cfr. Corte IDH, 2006b, párr. 107). A partir de esas obligaciones generales, la Corte Interamericana ha establecido que los Estados no pueden, por razones de orden interno, dejar de cumplir las obligaciones adquiridas (cfr. Corte IDH, 1994, párr. 35). (Medina, 2009, p. 95-96)

## 3.2 El enfoque basado en derechos humanos

Habiéndose precisado el concepto del “enfoque en derechos humanos” y su alcance (2.2, p. 19), se describen a continuación algunos elementos que lo identifican y que deben ser tenidos en cuenta por quienes elaboran el diagnóstico, la planeación, la ejecución, la evaluación y la rendición de cuentas del plan de desarrollo territorial.

### 3.2.1 Principios generales de derechos humanos

1. Universalidad: los derechos humanos son universales porque todas las personas, independientemente de su nacionalidad, lugar de origen o condición social, gozan de la titularidad de los mismos derechos.

Los derechos humanos son universales porque pertenecen —como lo afirma el preámbulo de la Declaración Universal— a todos los miembros de la familia humana. El único requisito necesario e indispensable para ser titular de esos derechos es la calidad de persona, común a todos los integrantes de nuestro género sin distinción de ninguna índole.

2. Indivisibilidad: los derechos humanos son indivisibles porque todos los derechos, ya sean de naturaleza civil, política, económica, social o cultural, resultan indispensables para preservar la dignidad intrínseca de las personas. En tal sentido, no es posible establecer jerarquías en las cuales algunos derechos sean más importantes que otros.

Los derechos humanos son inviolables porque sin justa causa nadie puede lesionarlos o ponerlos en peligro. Por lo tanto, el Estado que los vulnera o amenaza se aparta de su razón de ser y pierde su legitimidad, porque él existe o funciona —precisamente— para que las personas disfruten de la protección normativa de sus autonomías, inmunidades y poderes de acción.

3. Interdependencia: los derechos humanos son interdependientes porque todos ellos, al tener el mismo fundamento y cumplir la misma finalidad, se encuentran relacionados de forma inherente. Así, el ejercicio y protección de un derecho suele depender, en mayor o menor grado, de la vigencia de otros derechos. De manera similar, se encuentra que cualquier acción sobre un determinado derecho tiene consecuencias sobre otros derechos.

4. Inalienabilidad: los derechos humanos son inalienables porque sus titulares no pueden hacer imposible para sí mismos su ejercicio.

Ningún derecho humano es susceptible de perderse por renuncia, abandono condicional, transmisión, prescripción o revocación. Así como el hombre no puede despojarse de su dignidad en caso alguno, tampoco puede privarse de los bienes fundamentales que de ella emanan.

5. Igualdad y no discriminación: aplicar el enfoque de derechos significa tener en cuenta la igualdad y no discriminación como principios fundamentales. De esta forma, la perspectiva de derechos debe tener en cuenta dos elementos: (i) todas las personas son iguales en dignidad y derechos y (ii) el goce de los derechos humanos puede variar según las características de la población o territorio.

La aplicación del principio de igualdad y no discriminación se materializa a través del llamado enfoque diferencial, mediante el cual una sociedad se proyecta hacia la igualdad social, a través del reconocimiento, comprensión y valoración de las creencias, prácticas, saberes, expectativas y formas propias de relacionamiento de los ciudadanos.

Implementando un verdadero enfoque diferencial, se materializa la igualdad y no discriminación, bajo el entendido de que existe un claro reconocimiento a la heterogeneidad humana encaminado a superar la discriminación histórica y sistemática en razón al sexo, edad, identidad de género, orientación sexual, pertenencia étnica, origen, territorio, diversidad funcional y tantas otras condiciones del ser humano.

El Ministerio de Salud y Protección Social define el enfoque diferencial como:

Una construcción cultural e histórica en la que confluyen la necesidad de reconocer y tener en cuenta la identidad, la diversidad y las diferencias individuales y de colectivos como titulares de derechos, con el fin de adoptar medidas que hagan real y efectiva la igualdad. Gradualmente se ha incorporado en el marco jurídico nacional y territorial, a partir de constantes adecuaciones provenientes de estudios, informes y pronunciamientos judiciales en torno de la protección de los derechos humanos. (Robles, 2021, p. 18)

Al adoptar e implementar políticas, lineamientos y proyectos o de cualquier otra medida, los y las servidoras del Estado deben aplicar el enfoque basado en derechos, para que sus actuaciones sean coherentes con el respeto de los derechos humanos. De manera correlativa, los individuos y las comunidades pueden llevar a cabo el ejercicio de la participación y el control social teniendo en cuenta el enfoque basado en derechos. Para estos y para aquellos resulta útil conocer los principios y elementos que componen la aplicación del enfoque basado en derechos, con el fin de verificar si determinada acción, medida, política, lineamiento o proyecto incorpora o no dicha perspectiva.

### 3.2.2 Referentes internacionales para la construcción del plan de desarrollo territorial

A tono con lo reseñado en el capítulo 1 del presente documento (página 7 y siguientes), el diseño y ejecución de la política pública nacional y territorial debe observar las normas, los estándares y los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y la Constitución Política de Colombia.

Dentro de estos instrumentos de derechos humanos, se citaron como referentes la Declaración Universal de Derechos Humanos; los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales; las convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, sobre los derechos del niño, sobre los derechos de las personas con discapacidad, contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Los estándares internacionales son niveles mínimos de protección de los derechos humanos que los Estados deben observar obligatoriamente.

### 3.2.3 Fortalecimiento del ejercicio y goce de los derechos humanos

El plan de desarrollo territorial tiene que contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las personas para el ejercicio y exigibilidad de sus derechos y de los actores titulares de deberes (en este caso las administraciones departamentales, distritales y municipales) para cumplir las obligaciones que emanan del respeto de los derechos humanos.

En consecuencia, la implementación del enfoque de derechos supone, de una parte, el empoderamiento de los individuos o comunidades para que se apropien de sus derechos y, de otra parte, la existencia de canales institucionales para que el Estado dé explicación sobre su actuar en relación con los derechos humanos.

### 3.2.4 Participación y rendición de cuentas

“Un asunto prioritario para asegurar el buen desempeño de la administración es el combate a la corrupción, transparentando y rindiendo cuentas sobre el uso de los recursos públicos” (Martínez, 2011, p. 22).

En su momento, la extinta Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en la Resolución 2003/36, declaró, entre otros, como elementos esenciales del respeto de los derechos humanos los principios de transparencia y de rendición de cuentas en la administración pública, principios que reafirma en la Resolución 2005/32, en la que reitera la obligación de la administración pública de transparentar y rendir cuentas como un medio de salvaguarda de los derechos humanos.

El enfoque de derechos conlleva a garantizar la participación de las personas, especialmente de quienes puedan verse afectadas con las políticas, lineamientos o proyectos que se van a aplicar o desarrollar. El enfoque en derechos humanos debe asegurar la efectiva participación de las personas a través del acceso a la información y el conocimiento de sus derechos, así como de la apropiación de los mecanismos de participación para incidir y hacer seguimiento de las políticas públicas y avanzar en el desarrollo de la democracia, la gobernabilidad y la realización de los derechos humanos.

La participación en la construcción, incidencia y seguimiento de las políticas públicas permite que estas sean creadas y ejecutadas de forma transparente. El principio de transparencia obliga a hacer pública la gestión, a rendir cuentas y a facilitar el acceso a la información en los términos, en los medios y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

El derecho a la información pública fue establecido por la Corte Constitucional a través de la interpretación de los artículos 74, 23 y 20 de la Constitución Política. Posteriormente, se incorporó en el ordenamiento legal gracias a la iniciativa de diferentes organizaciones sociales que impulsaron el trámite y la aprobación de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.

La rendición de cuentas:

Presupone, pero también fortalece, la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto este último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010, p. 13)

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que:

El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. (DGPE y OEA, 2013, p. 9)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse a la transparencia y rendición de cuentas, precisa que:

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos centrales de la democracia, y a su vez el derecho de acceso a la información representa un mecanismo de control y garantía.

Los entes públicos, atendiendo a lo que se ha connotado como derecho a una buena administración pública, tienen la obligación de asegurar el derecho de acceso a la información y de responder oportunamente a las solicitudes de información



pública. Asimismo, deben promover instrumentos de rendición de cuentas de carácter vertical, pues es la ciudadanía la que directamente se ve impactada por los actos del poder público. (Martínez, 2011, p. 24)

En conclusión, el papel del o la personero en los diferentes escenarios de participación que hacen parte de la construcción del plan de desarrollo territorial es casi que obligatorio e imprescindible, pues su rol de defensor del pueblo en el territorio le impone esa exigencia. El acompañamiento continuo a todos los actores que inciden en su elaboración es clave para la garantía de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta que los planes de desarrollo terminan su recorrido para ser aprobados en los concejos municipales, es importante que la o el personero asista a todas las sesiones de discusión de los cabildos para garantizar que, en el momento de la aprobación, se incluyan la mayoría de las iniciativas trabajadas en los espacios de participación y no se convierta en un convidado de piedra dentro de ese escenario tan relevante para la inclusión de las políticas públicas en materia de derechos humanos.



## 4. Derecho a la participación

La personería distrital y municipal, en su calidad de órgano de control en los territorios, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo encaminado a garantizar un orden político, económico y social justo, debe propender por la promoción efectiva de los derechos de la comunidad en general. En este propósito, una de sus funciones se enmarca en el ejercicio de labores de veeduría y control respecto del quehacer de la Administración pública.

Igualmente, y como copartícipe en el ejercicio de inspección, vigilancia y control de lo público, la personería municipal y distrital está llamada a desarrollar programas que fortalezcan su gestión desde el control social, promoviendo la participación e intervención de la ciudadanía. Además, en cumplimiento de su misión veedora, los y las personeras municipales, en articulación con el mandato de democratización de la Administración, deben conminar a todas las autoridades públicas de su territorio a desarrollar acciones con el objeto de vincular a los ciudadanos y ciudadanas en la revisión y evaluación de la gestión pública.

En efecto, la personería municipal y distrital tienen el deber de impulsar el proceso de consulta y participación que permita a los habitantes del territorio intervenir en la construcción del plan de desarrollo territorial para debatirlo y adaptarlo a la realidad local, estableciendo mecanismos de exigibilidad de DD. HH., como una forma de ubicar al individuo en el centro de las políticas e involucrarlo plenamente. De esta manera, el enfoque de derechos se incorpora como una nueva forma de trabajar la cuestión de la justicia social y de la inclusión.

Así mismo, en su tarea de promover y divulgar los derechos humanos, deben velar porque en los establecimientos de educación básica y media se incluyan en el proyecto educativo institucional estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación, la responsabilidad democrática, la identidad y la valoración de la diferencia, lo cual deberá verse reflejado en actividades destinadas a todos los miembros de la comunidad educativa.

### 4.1 Participación ciudadana

Se hace referencia a participación ciudadana para indicar que se actúa junto con otras personas en un suceso, un acto o una actividad, generalmente con el mismo nivel de implicación. La participación ciudadana es una invocación democrática cargada de

muchos valores, suele estar ligada con un propósito de transparencia y casi siempre es favorable para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos.

En la publicación “La participación en el desarrollo comunitario”, la Corporación Siete Estrellas - SocialMente afirma que:

La participación (...) puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Pero algo que todos tenemos claro es que participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una comunidad, una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. Solo se puede participar con alguien más; solo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

La participación en sí misma está en el centro de la sociedad. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo y que, por tanto, definen el rumbo de nuestra comunidad, es decir, posibilitan el desarrollo comunitario. Las instituciones y administraciones deben actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera gestión burocrática, mientras más públicos sean los actos de las instituciones locales, comunitarias, estatales, etc., estos serán más legítimos. Es decir, las instituciones y administraciones públicas tienen que trabajar la participación para posibilitar un mayor y mejor desarrollo de las distintas comunidades. (Siete Estrellas, 2016, párr. 4-5)

La participación es, en ese sentido estricto, un término grato y muy amplio. Se recurre a la participación de la sociedad desde planos y propósitos muy diversos, pero siempre como una buena práctica de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Generalmente se acude a la participación ciudadana para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Estoril, Portugal, en noviembre de 2009, contiene la definición multilateral más actualizada del concepto de participación ciudadana: “La participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política” (Participación ciudadana en la gestión pública, s. f., párr. 1).

## 4.2 Participación ciudadana y la personería municipal y distrital

Una de las principales debilidades de la participación ciudadana es la falta de información y capacitación que tienen los ciudadanos para ejercer este derecho y es aquí donde la o el personero municipal y distrital adquiere gran importancia. En efecto, en su función de promover y divulgar los derechos humanos, se hace evidente la importancia de que a través de estos funcionarios se dé a conocer a la comunidad en general, de manera sencilla y clara, en qué consiste ese concepto, los mecanismos de participación existentes y la forma en que esta instancia puede ayudarlos, orientarlos y/o capacitarlos para que accedan y hagan uso de este derecho.

Por esta razón, es necesario que la o el personero encuentre la forma de educar a las habitantes de su territorio para:

1. Fortalecer sus habilidades y competencias en el rol de la participación ciudadana.
2. Que utilicen los mecanismos establecidos en la Ley 1757 de 2015.
3. Se incentiven e involucren en los asuntos públicos.
4. Defiendan sus derechos, sean escuchados y puedan ejercer un control social para la transparencia de los procesos públicos, la articulación de acciones interinstitucionales y para prevenir la corrupción.

Las sociedades modernas deben trabajar en conjunto con la administración, a través de la participación, potenciando el desarrollo de sus comunidades. También es importante que los personeros municipales y distritales generen un enfoque preventivo y diferencial que conlleve a proteger y defender los derechos de las personas y a mantener el equilibrio entre los seres humanos y su entorno y, que, a través de la participación ciudadana, estas puedan contar con oportunidades de acceso a los escenarios públicos donde se toman las decisiones.

A pesar de que la participación ciudadana es un derecho reconocido por la Constitución Política, a menudo se observa que personas, por su condición de vulnerabilidad, no pueden participar en los ámbitos de formulación, seguimiento y evaluación de

las políticas públicas, por ejemplo, personas en situación de pobreza, con capacidad reducida, minorías étnicas y culturales, entre otras, que han estado relegadas de esa actividad, poniéndolas en desventaja frente a la mayoría, pues no se les garantizan escenarios de participación para defender sus derechos, lo cual abre más la brecha de desigualdad entre estas y las políticas públicas. Es a través de las personerías que estas personas pueden tener eco y ser escuchadas en espacios de participación.

### 4.3 Control social

El control social es el derecho y el deber que tienen todos los ciudadanos a participar de manera individual o a través de organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, para la correcta utilización de los recursos y bienes públicos (Ley 1757, 2015, art. 60).

Su finalidad apunta a que los ciudadanos realicen seguimiento y evaluación a las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades y por los particulares que ejerzan funciones públicas. Esta oportunidad ciudadana se puede realizar de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para este fin, para efectos de ejercer control a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y la correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

En el municipio, como ente territorial, se gesta la promoción de la prosperidad general y se procura aumentar la riqueza colectiva, desarrollando las potencialidades humanas, mejorando la situación económica y atendiendo su propia diversidad cultural.

En tal sentido, la administración municipal debe proveer los bienes de uso público, lo necesario para la recreación y el deporte, el suministro de medios e instrumentos que promuevan el desarrollo de las actividades económicas, profesionales y laborales. Es ahí donde al personero municipal o distrital le corresponde velar por que, en la toma de decisiones que comprometan lo público, lo colectivo, la comunidad participe ejerciendo control social para que:

1. En los planes y proyectos diseñados, se atienda a la equidad real y efectiva en cuanto a la asignación de los recursos públicos.
2. En la adopción de medidas, se favorezcan los grupos sociales discriminados o marginados.

3. Cada uno de los proyectos y políticas públicas se elabore con enfoque de derechos humanos.
4. La rendición de cuentas de la administración consulte la realidad de lo planeado en la política pública.

Así, la o el personero debe fomentar la participación de todas las personas en las decisiones que afectan la vida de la comunidad en materia económica, política, administrativa y cultural, realizando control social a la gestión pública, por ejemplo:

1. Participando en la planeación, el desarrollo y la evaluación de las políticas públicas.
2. Vigilando que los recursos públicos se empleen específicamente en la política pública, plan, programa, proyecto o contrato, para lo cual fueron apropiados.
3. Velando por la correcta ejecución, oportunidad y pertinencia de las decisiones tomadas, las acciones previstas y los proyectos o contratos programados.
4. Solicitando a las entidades públicas información sobre la gestión y grado de avance en la ejecución de las políticas públicas y la ejecución de los contratos realizados para el desarrollo de estas.
5. Presentando a las entidades públicas encargadas de ejecutar las políticas públicas observaciones y sugerencias sobre los planes, programas, proyectos o contratos para manifestar las dificultades y presentar alternativas, recomendaciones o sugerencias que consideren pertinentes para el correcto avance y ejecución de la política pública.
6. De ser necesario, presentando ante los órganos de control informes de control social sobre los asuntos que en primera instancia no hayan sido atendidos o debidamente resueltos por las entidades correspondientes.

Es importante reiterar que las personas, organizaciones y colectivos que ejercen control social informen a la comunidad de manera oportuna, pertinente, clara y permanente acerca de su gestión. Es importante también advertir que los artículos 103 y 270 de la Constitución Política de Colombia promueven la participación ciudadana para vigilar la gestión pública como uno de los elementos esenciales para que la sociedad participe activamente en la orientación y resultados del quehacer estatal.

Es importante igualmente reafirmar que, por mandato constitucional, los colombianos tenemos el derecho de controlar y vigilar la gestión pública, es decir, podemos confrontar si la administración ha cumplido con lo programado frente a lo ejecutado en materia de recursos públicos.

#### 4.4 Veeduría ciudadana

Conforme al artículo 1 de la Ley 850 de 2003, la veeduría ciudadana es el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

El artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994 disponen que dicha vigilancia se ejerce en aquellos ámbitos, aspectos y niveles donde se empleen recursos públicos. Para el efecto, los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán, por iniciativa propia u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil, informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

Las veedurías ciudadanas son mecanismos encaminados a realizar control social. A través de ellas la ciudadanía vigila, fiscaliza y controla la administración y gestión de lo público y a los particulares que cumplan funciones públicas o manejen recursos públicos.



## Bibliografía

Cárdenas Pulido, Y. Y. (2013). *La Personería Municipal y su contribución al ordenamiento territorial del municipio autónomo: elementos para incentivar la administración municipal autónoma* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/12216>

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2012). *Revista Paz y Conflictos*, (5), 184-196. [https://www.ugr.es/~revpaz/ocumentación/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/ocumentación/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010, abril 12). Documento CONPES 3654 de 2010. <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>

Constitución Política de la República de Colombia. Segunda edición. 20 de julio de 1991. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, noviembre 25). Sentencia C-545 de 1993, M. P. Jorge Arango Mejía. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-545-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017, noviembre 23). Sentencia T-690 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-690-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019, mayo 9). Sentencia C-189 de 2019, M. P. Alejandro Linares Catillo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-189-19.htm>

Decreto 103 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones. 20 de enero de 2015. D. O.: 49400. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60556>

Decreto 1078 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77888>

Defensoría del Pueblo. (2014). Modelo pedagógico para la educación en derechos humanos. Imprenta Nacional de Colombia. [https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/251/Modelo\\_pedagogico\\_u2\\_estrategias\\_y\\_herramientas\\_pedagogicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/251/Modelo_pedagogico_u2_estrategias_y_herramientas_pedagogicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Departamento para la Gestión Pública Efectiva [DGPE] y Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2013). El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

Ferrer Mac-Gregor, E. y Pelayo Moller, C. M. (2012). La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana: Análisis del artículo 1º del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano. *Estudios Constitucionales*, 10(2), 141-192. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>

Graglia, J. E. (2012). En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. (1.ª ed.). Konrad Adenauer Stiftung.

Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”. 31 de diciembre de 1968. D. O.: 32682. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1622486#:~:text=LEY%2074%20DE%201968&text=por%20la%20cual%20se%20aprueban,16%20de%20diciembre%20de%201966%22>.

Ley 22 de 1981. Por medio de la cual se aprueba “La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966. 27 de febrero de 1981. D. O.: 35711. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1578189>

Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980. 10 de marzo de 1981. D. O.: 35794. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14153>

Ley 70 de 1986. Por medio de la cual se aprueba la “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, adoptada en Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984. 15 de diciembre de 1986. D. O.: 37737. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11312>

Ley 12 de 1991. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. 22 de enero de 1991. D. O.: 39640. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10579>

Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. 4 de marzo de 1991. D. O.: 39720. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032>

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 2 de junio de 1994. D. O.: 41377. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio de 1994. D. O.: 41450. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. 6 de junio de 1995. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=321>

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. D. O.: 43091. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1998. D. O.: 43464. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 21 de diciembre de 2001. D. O.: 44654. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452>

Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. 8 de julio de 2005. D. O.: 45963. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17004>

Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2007. D. O.: 46854. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28306>

Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. 31 de julio de 2009. D. O.: 47427. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37150>

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. D. O.: 47956. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio de 2011. D. O.: 48115. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio de 2011. D. O.: 48128. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 6 de julio de 2012. D. O.: 48483. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. 6 de marzo de 2014. D. O.: 49084. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 30 de junio de 2015. D. O.: 49559. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. D. O.: 49565. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. 18 de enero de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

Martínez Garza, M. E. (2011). Derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana. *Dfensor*, (2), 21-25. [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor\\_12\\_2011.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_12_2011.pdf)

Medina Ardila, F. (2009). La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial internacional. *Debate Interamericano*, 83.122. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Naciones Unidas. (1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf)

Naciones Unidas. (1966a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)

Naciones Unidas. (1966b). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf)

Naciones Unidas. (1984). Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cat\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cat_SP.pdf)

Naciones Unidas. (2008). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/AdvocacyTool\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf)

Naciones Unidas. (s. f.). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. La ONU y el Estado de Derecho. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/>

Oficina Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

Participación ciudadana en la gestión pública. (s. f.). CEPAL. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/participa/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>

Robles Olarte, J. L. (2021). Enfoque diferencial. Origen y alcance. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/enfoque-diferencial-origen-alcances.pdf>

Siete Estrellas. (2016, abril 6). La participación en el desarrollo comunitario. <https://siete-estrellas.com/la-participacion-en-el-desarrollo-comunitario/>

UNICEF. (2006). Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>



**Defensoría  
del Pueblo**  
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos

**Dirección Nacional de  
Promoción y Divulgación  
de los Derechos Humanos**

Sede Nacional: Calle 55 No. 10-32  
Bogotá - Colombia  
Teléfono PBX: (57) (1) 314 73 00  
[www.defensoria.gov.co/](http://www.defensoria.gov.co/)