



Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia¹

Political and legal studies for the construction of public policies with a human rights approach in Colombia

Estudos políticos e jurídicos para a construção de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos na Colômbia

Jahir A. Gutiérrez-Ossa²

Porfirio Cardona-Restrepo³

Recibido: 8-9-2022 - Aceptado: 15-5-2023

- 1 Artículo de reflexión producto de la tesis doctoral *Políticas públicas estatales en Colombia con enfoque basado en los derechos humanos para el cumplimiento de la firma del entendimiento común de las Naciones Unidas de 2003*, Grupo de Investigación en Estudios Políticos en la línea de investigación “Gobierno, territorio y seguridad” y del Grupo de Investigaciones en Derecho conforme a la línea de investigación “Relaciones internacionales, derecho internacional y derechos humanos”, ambos de la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín. Fecha de terminación: noviembre 30 de 2022.
- 2 Candidato a doctor en Estudios Políticos y Jurídicos en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Departamento de Antioquia en Colombia. Doctor en Administración Pública, Atlantic International University, Honolulu, Estados Unidos de América. Magíster en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Economista industrial, Universidad de Medellín, Antioquia, Colombia. Miembro de la Academia Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC - 2019). Par evaluador en el Observatorio de Ciencia y Tecnología de Colombia (OCyT). Miembro del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP) y del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas de Colombia. Investigador asociado, Ministerio de Ciencia y Tecnología de Colombia (Colciencias). Email: jahiralexander.gutierrez@upb.edu.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8564-0397>
- 3 Tutor de la tesis doctoral. Licenciado en Filosofía, magíster en Estudios Políticos y doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana. Fue director de la Facultad de Ciencias Políticas, donde actualmente se desempeña como profesor titular, coordinador del doctorado en Estudios Políticos y Jurídicos, director de la revista *Analecta Política* y coordinador académico de la Universidad Pontificia Bolivariana ante el Instituto Colombo-Alemán para la Paz Capaz. Es investigador sénior en Colciencias, miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política –ALACIP–, Asociación Colombiana de Ciencia Política –ACCPOL–,





Resumen

En este trabajo se expone el papel que cumple la interacción entre los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoques de derechos humanos en Colombia. Lo político y lo jurídico, al pasar de la esfera jerárquica individual a la funcional complementaria, sopesan la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos⁴. Se partió de los métodos exploratorio, descriptivo y explicativo para entender el papel teórico de lo político y lo jurídico para sacar agendas de políticas públicas, en tanto lo metodológico partió de las directrices, guías o lineamientos de las políticas públicas con enfoques de derechos humanos. Se hace revisión sobre el estado del arte de los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas, la evaluación sobre los criterios de políticas públicas con enfoque de derechos humanos partiendo de los estudios políticos y jurídicos, y del papel cumplido por los estudios políticos y jurídicos en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia. Se trató de retomar la idea de poner al servicio de la democracia la capacidad de la conjugación de los estudios políticos y jurídicos para con las políticas públicas, los enfoques de derechos y la gobernanza política-jurídica.

Palabras clave: Enfoques de derechos humanos; estudios políticos y jurídicos; políticas públicas.



Abstract

This paper exposes the role played by the interaction between political and legal studies for the construction of public policies in Colombia by considering human rights approaches. The political and the legal, when shifting from the individual hierarchical sphere to another of complementary functional nature, weigh the construction of public policies with a rights approach. Exploratory, descriptive, and explanatory methods were employed to understand the theoretical role of the political and the legal in the development of public policy agendas, meanwhile, the methodological part was based on the directives, guides, or guidelines of public policies with human rights approaches. A review is made on the state of the art of political and legal studies for the construction of public policies; the evaluation of the criteria of public policies with a focus on human rights based on political and

Asociación Iberoamericana de Filosofía Política –AIFP–, Red Nuevas Perspectivas de la Teoría de la Cultura y la Red Estudios Latinoamericanos de Medellín y Antioquia (Red Lam/RedLAN). Email: porfirio.cardona@upb.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5648-994X>

- 4 En la lucha política y en la lucha jurídica se enfrentan los profesionales de cada campo, desigualmente dotados de una competencia social y técnica. En la política, las luchas buscan la permanencia o el cambio del mundo social a través de la conservación o la transformación de los principios de visión y división de este mundo. Entretanto, la lucha jurídica es la competencia por el monopolio del derecho a interpretar un corpus de textos que consagran la visión legítima del mundo social. Mientras que en el campo político el poder sobre el Estado es el objetivo más claro de las luchas, al ser este el único capaz de emitir verdades que trascienden las perspectivas particulares, en el campo jurídico esta visión soberana del Estado es manifestada por el poder judicial a través de veredictos acompañados de sanciones (Amezquita, 2008, p. 98).

legal studies, and the role played by political and legal studies in the construction of public policies with a focus on human rights in Colombia. An attempt was made to resume the idea of putting rights-based approaches and political-legal governance at the service of democracy under the capacity of the conjugation of political and legal studies with public policies, rights approaches, and political-legal governance.

Keywords: human rights approaches; political and legal studies; public politics.



Resumo

Este artigo expõe o papel desempenhado pela interação entre estudos políticos e jurídicos para a construção de políticas públicas com enfoque em direitos humanos na Colômbia. O político e o jurídico, ao passar da esfera hierárquica individual à esfera funcional complementar, ponderam a construção de políticas públicas com uma abordagem de direitos. Partiu dos métodos exploratório, descritivo e explicativo para compreender o papel teórico do político e do jurídico para traçar agendas de políticas públicas, entretanto, a parte metodológica baseou-se nas diretrizes, guias ou diretrizes de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos. É feita uma revisão do estado da arte dos estudos políticos e jurídicos para a construção de políticas públicas; a avaliação dos critérios das políticas públicas com enfoque em direitos humanos com base nos estudos políticos e jurídicos, e o papel desempenhado pelos estudos políticos e jurídicos na construção de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos na Colômbia. Procurou-se retomar a ideia de colocar a serviço da democracia sob a capacidade de conjugar estudos políticos e jurídicos com políticas públicas, abordagens de direitos e governança político-jurídica.

Palavras-chave: abordagens de direitos humanos; estudos políticos e jurídicos; políticas públicas.

Introducción

El escrito rastrea la trascendencia de los estudios políticos jurídicos para la disposición de políticas públicas con enfoques de derechos humanos en términos generales y en particular en Colombia. Conforme a las fuentes y orientaciones encontradas en dichos ámbitos de estudio se dispuso en el desarrollo de este el estado del arte de los estudios políticos jurídicos para concretar políticas públicas con enfoques de derechos; a la vez que se analizaron los planteamientos que requieren las políticas públicas para llevar a cabo sus propósitos conforme a los estudios políticos y jurídicos, para finalmente establecer el papel que cumplen los estudios políticos y jurídicos en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia. La comunión de los estudios políticos y jurídicos se enfoca en exponer las instancias que han recorrido ambos frentes de trabajo de manera individual, para posteriormente consagrarse como marco de articulación en el que,



además de las dos disciplinas que lo componen, traslada diversas capacidades para entender la naturaleza de la política cuando esta encuentra límites en la justicia o de esta última, cuando debe hacer tránsito para que las políticas públicas tengan algún alcance, logro o resultados.

No obstante, su unión radica precisamente en el potencial que tienen ambas, no solo para las agendas particulares sino para orientar análisis de políticas públicas que antes eran reservados para cada una de ellas individualmente, sin miramiento de lo que pudiera pasar conjuntamente.

En el contexto de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, se trató de explicar las capacidades, elementos y pesos que tienen los fundamentos de los estudios políticos y jurídicos para sacar adelante agendas enmarcadas en dichas políticas, toda vez que se trata de un esfuerzo conjunto en la medida en que se entendió que la conjugación de las dos daría más luces para que efectivamente tuviesen los impactos y resultados esperados, conforme al propósito de comprender que, sobre la margen de la forma como se planteará cualquier política pública con enfoque de derechos humanos, debería hacerse un profundo análisis desde la óptica del fundamento teórico de los estudios políticos jurídicos, para conformarlas y ponerlas en marcha.

Un acelerado proceso de dinámica promovida por los estudios políticos jurídicos, además de proliferar la capacidad de análisis para establecer políticas públicas con enfoque de derechos humanos, ha permitido que se extienda la posibilidad sobre el papel que estas juegan en el aparato constitucional, legislativo y judicial, para que en adelante se asuma que, al abordar los estudios políticos y jurídicos, estos no solo surten a las políticas públicas o los enfoques de derechos sino que se ubican en el centro del análisis. Incluso trascienden al orden institucional a medida que se adhieren como mecanismo de evaluación de la realidad de las políticas públicas con enfoques de derechos humanos frente a ellas, en el caso colombiano.

De lo abordado en cada uno de los elementos plasmados para con la estructuración del artículo se llegaron a consolidar los siguientes apartados de la mano con lo sugerido en el título y el abordaje temático: el primero, encarado sobre el estado del arte general sobre los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas; como segundo, los elementos que desde las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se requieren para con los estudios políticos y jurídicos; y como tercero, plantear los criterios fundados en ambos frentes para plasmar las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el caso colombiano. En esencia, los nuevos contratos sociales deberán entenderse desde los estudios políticos y jurídicos.

1. Estado del arte de los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas

En este apartado se buscó evidenciar la importancia de identificar el cuerpo académico para la generación de conocimiento de los estudios jurídicos y políticos, a partir de la frontera de la(s) ciencia(s) política(s) y la(s) ciencia(s) jurídica(s). Se parte de la idea que la singularidad de estos dos últimos conceptos obedece a la naturaleza misma de ambas en cuanto a sus fundamentos, orígenes y principios, los cuales se considerarán como referentes para entender la manera de la convergencia o divergencia entre ellas. Se dio igual atención al carácter plural de ellas en la medida que corresponden a los ámbitos que las explican desde otros frentes, hecho que permitió acercarse al estado del arte-estructura de los estudios políticos y jurídicos.

Se trata de la judicialización de la política y del *lawfare*, intentando la comprensión de la relación existente entre el poder político y el campo jurídico, a partir de la utilización de las categorías teóricas de Pierre Bourdieu (espacio social, campo social, campo jurídico, *habitus*, *illusio*, capital jurídico, efecto simbólico, efecto de desconocimiento). (Cabral, 2018, p. 3)

Por cuenta de la ciencia jurídica se admitió su calidad en el positivismo de la mano con las demás ciencias reconocidas para las que la explicación de su propio objeto de estudio era suficiente para señalarlas de dicha manera, haciendo a un lado la posibilidad de asumir planteamientos de las otras en la medida en que la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad no estaban en la retina del positivismo. Fueron acogidas para la ciencia jurídica la visión del derecho puro o dogmático al igual que la ley como norma general con respecto a las demás, escenario que insto intervino para que se entendiera el imperio de la ley como la máxima de la ciencia jurídica, pero también de los formados en dicha disciplina del conocimiento.

El reconocimiento político de los derechos se ha expresado jurídicamente en un marco que establece garantías y responsabilidades diversas. En algunas naciones esto tiene un estatus constitucional, mientras que en otras formas parte de “leyes intermedias”. Este marco jurídico define la política de derechos humanos como un espacio político y jurídico en donde se condensan y cristalizan los conflictos, las tensiones y los acuerdos sociales. (Guendel, 2007, p. 55)

De las ciencias políticas, igualmente, se hizo revisión del carácter positivista para el cual las formas de poder serían la base para que esta disciplina científica alcanzase su cenit, conforme a la manera como terminaban administrados los imperios, más que su propia constitución o estructura. Es decir que, lejos de una



ciencia interesada en abrir espacios de diálogo, formas de entender la política o la postulación de modelos políticos, el propósito de esta era, además de estudiar el poder, preparar a los futuros hacedores del poder desde donde emanaban. Así, temas como las consecuencias, impactos o resultados de la administración o el ejercicio del poder no eran lo relevante, y se excluía cualquier asomo de interés por el contexto social de este ejercicio.

La diferenciación sostenida por Luhmann entre los sistemas jurídico y político es quizá uno de los puntos más sensibles y criticados por diferentes sectores de la teoría del derecho. En efecto, muchos argumentos hablan a favor de la unidad del discurso político con el jurídico, o de la reducción del segundo en el primero. Luhmann defiende la independencia del derecho respecto de la política, en virtud de su especificación funcional. (Luhmann, 2014, pp. 19-20)

Es reconocido el papel cumplido por los campos políticos y los jurídicos para sacar adelante sus lineamientos, normas o principios, además de la constante entelequia de partir de distintas escuelas o formas de pensamiento entre las que se cuentan las posturas dogmáticas, metafísicas o positivistas, con el propósito de dar cuenta de los elementos que los componen o sobre la manera como entienden el campo de estudio al que obedecen, tanto lo político a la política como lo jurídico a los derechos. En esencia, tuvieron periodos de total complementariedad o estrechez en la medida que se correspondían a los preceptos del Estado de naturaleza en la que los ámbitos de acción políticos eran consecuentes; de la misma manera en cuanto a lo jurídico.

Muchos problemas relevantes y ampliamente discutidos siguen sin ser clarificados: por ejemplo, los problemas de la diferenciación (o fusión) de derecho y política, de las implicaciones de la ingeniería social en el derecho, de la relevancia de la orientación por resultados o de la nueva crítica del derecho, que argumenta que también hay demasiado derecho. (Luhmann, 2018, p. 31)

Tanto las ciencias políticas como las ciencias jurídicas gozaron de un amplio grado de autonomía, discrecionalidad e incluso indiferencia, dado que para ellas las formas de poder no estaban en discusión, y mucho menos la administración de justicia emergida precisamente de estas formas. En particular el Estado absoluto, imperial o natural no tenía espacio a la equivocación, al reparo de esta o al reconocimiento a las partes afectadas por cuenta de sus actuaciones; o al menos un claro interés para que diferentes grupos asociados internos o provenientes de otros lugares tuvieran como referencia al Estado como un facilitador o promotor de iniciativas dirigidas a mejoras de la población a través del emergente contractualismo.

Es por ello por lo que el enfoque de derechos humanos debe contribuir a que las decisiones que tomen los gobiernos sean efectivas, es decir, que su implementación sea viable pues, de lo contrario, seguirían vigentes las contradicciones entre la teoría y la práctica de los derechos humanos, pues una cosa es que los derechos existan en el ordenamiento político-jurídico formal y otra es que las personas logren gozar efectivamente de estos, o defenderlos en el momento que sean irrespetados. (Sánchez & Higuera, 2018, p. 41)

Debido al contractualismo patentado desde Hobbes en el poder del Leviatán, en el gobierno de la sociedad civil (Locke), en el utilitarismo y la codificación de Bentham, en el contrato social (Rousseau), en la sociedad de las naciones de Kant y en la crítica a la economía política de Marx, se pasó del Estado de naturaleza al Estado clásico liberal con la aparición de la sociedad como otra forma de poder al paso del gendarme-policial o de la administración pública interesada en problemáticas puntuales de la sociedad o protección a la población; para luego pasar al Estado de bienestar o estructural de Keynes, o neoliberal y de libertad de los mercados por Friedman, para quien la consolidación del sistema internacional o la intensificación del constitucionalismo en los estudios políticos y jurídicos son su fuente.

En el siglo XIX, autores como Augusto Comte y John Stuart Mill sostuvieron con énfasis que el concepto de *unidad de las ciencias* debía ser seguido, consecuentemente, por el concepto de *unidad en el método científico*; impulsándose con este razonamiento, propio del positivismo, la aplicación a objetos culturales que habían proporcionado buenos resultados al ser empleados en el campo de las ciencias naturales. (Dalla, 2011, pp. 5-6)

De la puja entre la política y las leyes se tiene memoria desde el que se tomaron como referencia para explicar la conducta humana. Desde la aparición de los imperios y de las metrópolis, del imperio-nación, de los Estados-repúblicas y de los bárbaros, en los clásicos se contaba con lo político y lo jurídico como un solo hecho, conforme a la manera unificada en que se entendía el mundo de la filosofía y la religión. Ambos frentes de trabajo estaban siempre explicados por la conducta y el poder, por cuanto la caracterización de las acciones humanas estuvo precedida del origen más que de un hecho consumado, como la división del poder de Montesquieu y la imperiosa necesidad de emprender hojas de rutas claras en lo político y lo jurídico, con lo cual vendría la articulación de los derechos a dicho proceso, para el que entraría la sociedad con fuerza.

Desde la perspectiva del sociólogo, estas dos perspectivas son complementarias, son dos caras del Estado de derecho. La idea del Estado de derecho formula aquel límite entre política y derecho en el que los políticos, como un espejo, solamente

ven la posibilidad de la política, y los juristas, como un espejo... en la otra cara del espejo, solamente ven las posibilidades del derecho. (Luhmann, 2014, p. 28)

La posibilidad de rastrear la línea de base de los estudios políticos y jurídicos para la construcción de las políticas públicas pone en evidencia básicamente, en principio, la posición individual que los rodea, a la vez que el contexto en el que la concepción sociológica permitió enlazarlos conforme a la constitución de la relación Estado-nación a partir de la aparición de las funciones sociales, para finalmente dar paso a la fatiga por los campos políticos y jurídicos en particular. Tal hecho evidenció que el desajuste en el contrato social considerado en la constitución –y la realidad que de este se desprende– se explica para muchos por el no trabajo conjunto de ambos, que se ha evidenciado en la disposición del constitucionalismo jurídico:

Lógica y luchas. En la lucha política y en la lucha jurídica se enfrentan los profesionales de cada campo, desigualmente dotados de una competencia social y técnica. En la política, las luchas buscan la permanencia o el cambio del mundo social a través de la conservación o la transformación de los principios de visión y división de este mundo. Entretanto, la lucha jurídica es la competencia por el monopolio del derecho a interpretar un corpus de textos que consagran la visión legítima del mundo social. (Amezquita, 2008, p. 98)

Es sabido el papel integrado que jugaron ambos bajo la idea del Estado de derecho natural, en la que la posición de lo político se convalidaba o era unívoca con lo jurídico, es decir, se percibían el principio y fin de un mismo ejercicio en cuanto a la posibilidad de conservar el *statu quo* del Estado frente a los sujetos, en la medida que las designaciones provenientes de este obedecían básicamente a la forma de entender la relación entre los individuos y la naturaleza, y de estos con el propio Estado. Las diásporas sobrevinientes de algún tipo de alteridad o menoscabo eran tratadas desde la perspectiva de que, de la mano del Estado, también estaba presente la acción de naturaleza divina; en términos generales, esto no dejaba espacio para la discusión.

El enfoque empírico-analítico como metodología de investigación fundamentada en la realidad, en el estudio y análisis de los acontecimientos y los fenómenos propios, objetos de las ciencias políticas, se podría advertir como uno de los enfoques más adecuados para implementarlo en estudios de esta disciplina; no obstante, se considera pertinente combinarlos con otros enfoques investigativos que amplíen su visión, para evitar el simplismo y la creencia de que en un solo enfoque se puede delegar la explicación de la totalidad de una realidad o que es una visión investigativa lo que explica un fenómeno, en este caso el fenómeno político. (Pino, 2015, p. 195)

Si bien la posición única entre lo político y lo jurídico evidenciaba el grado de estrechez que prevalecía entre ambas enmarcada en un orden más jerárquico que funcional, hizo carrera una idea acerca de la prevalencia de códigos, dogmas o preceptos de naturaleza objetiva de las formas de Estado: que el accionar de este era más que suficiente para sopesar cualquier alteridad, en la medida que su actuar era considerado correcto a la luz de las perspectivas para la época en la que las circunstancias del castigo o la sanción eran equivalentes al daño o la pena. Por ende, no había espacio para la discusión sobre el grado de poder obtenido en lo político frente a estas circunstancias o de la aplicación de la norma conforme a la capacidad aplicada en lo jurídico.

Es posible hacer converger las perspectivas de las políticas públicas y de los derechos humanos, a partir de la reinterpretación de algunos de los fundamentos normativos de la primera, lo que permite hacer explícito que el sentido de una intervención pública es la generación de las condiciones necesarias para que, de manera gradual, cada vez más personas puedan tener garantizada una existencia digna. (Pérez, 2019, p. 205)

El derecho natural logró obtener trascendencia toda vez que las formas más clásicas de las teorías del Estado o las concepciones de Estado-nación también acogieron sus lineamientos en tiempos en que para la Edad Media ya se vislumbraba el Renacimiento como una idea para contar el espíritu de las ideas que estaban emanando frente al poder explicado por Maquiavelo o Hobbes con respecto al poder absoluto del monarca o del Estado natural, en el que el poder debería estar concentrado o detentado por el más capaz o fuerte. Esto en virtud de los hechos que para la época hacían posible reconocer la capacidad de los Estados como la guerra, la soberanía, la disposición de activos militares o el cuidado de las fronteras del enemigo externo.

Los derechos humanos han sido objeto de tutela jurídica, fundamentalmente por parte de las constituciones nacionales, desde los albores del constitucionalismo a fines del siglo XVIII. Desde mediados del siglo XX, esa protección de los derechos humanos por parte de las normas y tribunales nacionales es reforzada, complementariamente, mediante su tutela a través normas, organismos y tribunales, que actúan cuando las instancias de carácter local resultan insuficientes o ineficaces. (Santiago, 2013, p. 437)

La corriente positivista que hizo carrera para dicha época surtió efecto en la medida en que la consolidación del Estado-nación de posición absolutista permitió que cada ámbito de estudio se convirtiese en espejo del otro, en la medida en que lo político y lo jurídico comenzaron a considerarse por separado como respuesta a la aparición de otros frentes de trabajo hasta ahora no estimados, pero igualmente

positivistas. Sirvan como ejemplo la emersión de la conducta económica y el comportamiento sociológico que atendió la idea sobre la cual en adelante lo político y lo jurídico debían entenderse desde la consideración de asociaciones, grupos o formas de sociedades en las que se destacó la concepción de la sociedad civil de John Locke, facultando los conceptos de libertad y propiedad que fueron acogidas por el Estado de derecho natural positivista generado.

Jules Coleman y Ori Simchen en el análisis de la palabra “derecho” (“*law*”), y evitando el desenfoque clásico respecto de otros términos no jurídicos, arguyen que ésta esta puede referir en el *stricto sensu* legal al estatus de “derecho” o “no derecho” de un sistema de normas, el estatus individual de cada norma, y la determinación de si una norma particular es miembro de un cierto sistema jurídico. Sobre esta base, distinguen ocho preguntas que sirven como “actuales debates en la filosofía del derecho”, a saber: ¿Qué es derecho? ¿Qué es una ley? ¿Qué es el derecho? ¿Qué es la naturaleza del derecho? ¿Qué es el significado de una ley? ¿Qué es el significado del concepto de *derecho*? ¿Qué es el significado de “derecho”? (López, 2015, p. 147)

Se hace referencia que la unión de lo político y lo jurídico que condujo a la consolidación de los estudios políticos y jurídicos vino consigo emergió gracias a que, para la función social del Estado, la sociología sería la articuladora de dos frentes que, si bien estaban inmersos o lograron representar de una sola forma la manera de entender la acción de los Estados primigenios, pasaron a ser orientadores de los intereses surgidos en el componente social para el que las problemáticas de distinto orden pasarían a ser parte de las temáticas a considerar por lo político y lo jurídico. Se concertó la idea sobre la cual de manera separada no habían logrado surtir las problemáticas de lo social; y, en esencia, debían tener un grado de respuesta conjunta:

Este fenómeno, conocido como “judicialización de la política”, o su contracara, “politización de la justicia”, adquiere actualmente en nuestro continente una modalidad más sofisticada y preocupante por sus consecuencias negativas que impactan de lleno en las bases del sistema democrático: el *lawfare*. Detrás de él se vislumbra una tensión entre el poder ejecutivo (actor relevante del campo de poder) y el poder judicial (actor central del campo jurídico). (Cabral, 2018, p. 4)

En suma, todas las disciplinas emergentes con el florecimiento de la sociología hicieron lo propio en cuanto a matizarse desde un orden positivista con la idea de explicarse desde la concepción del método científico y sus lineamientos de experimentación y observación, en la medida que sería importante conducir dicho ejercicio a un proceso mucho más asertivo, exacto o preciso. Dicho evento

permitió considerar que el positivismo terminó siendo una extensión del derecho natural y no su contraparte; sin embargo, aquí ya las dificultades y problemáticas de la sociedad harían parte del quehacer y de las preocupaciones que en adelante instalarían la creación del derecho público, continua a la aparición del sector público del derecho administrativo.

2. Políticas públicas con enfoques de derechos humanos desde la perspectiva de los estudios políticos y jurídicos.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas recoge el planteamiento hecho por los multilaterales (pertenecientes a la ONU) para que el desarrollo económico funja como puente para avanzar en materia de derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación. La idea de este enfoque transita de la figura estrictamente funcional del derecho hacia los principios y valores contemplados en la Constitución, bajo el supuesto de que las acciones acometidas por los diferentes actores públicos deben procurar el logro de los derechos, tomando como vía para dicho propósito a las políticas públicas, propósito que ha venido cumpliéndose de manera paulatina:

La recuperación de la noción de *derechos* en un sentido amplio es un esfuerzo que surge como parte del grupo de reformas impulsadas por el secretario general de las Naciones Unidas a partir de 1997. Tanto la *Declaración de los Objetivos del Milenio* del año 2000, el *Entendimiento común de Naciones Unidas en derechos humanos* del año 2003, y la *Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas* del año 2007, junto con la promulgación de garantías explícitas para el ejercicio de derechos por parte de algunos gobiernos de la región, han generado condiciones para concretar una operacionalización de los derechos humanos y, por lo mismo, mesurable/medible en los programas de desarrollo. (Faúndez & Weinstein, 2014, p. 8)

Las políticas públicas internalizan las disposiciones constitucionales, el marco legal y el orden institucional de los actores que convergen para establecer puntos de acuerdo e iniciativas dirigidas a promover acciones, propuestas y proyectos en temas de interés de la realidad nacional, regional y local. A través de su formulación, implementación y monitoreo permiten, además de refrendar las bondades de los propósitos, enaltecer la gestión de los distintos sujetos que participan a través de ellas. Su perfil universal permite ampliar el escenario de evaluación, medición y valoración de la acción pública, política y privada de los diversos agentes convocados y partícipes de su postulación:



El Estado busca en las políticas públicas un instrumento para tomar decisiones de modo racional sobre temas de gran envergadura. A diferencia de las leyes, en las políticas públicas confluyen varios elementos, varias temáticas y múltiples sectores interesados, y eso convierte la decisión en una decisión más compleja y difícil de tomar. (Molina, 2017, p. 82)

El papel discrecional de las políticas públicas eleva la capacidad de acción institucional de los diferentes agentes que recurren a ella para refrendar el componente estamental de los diferentes organismos. La trascendencia de esta aparece cuando no depende de la dilación, miramiento o revisionismo de las distintas formas de gobierno o de poder, por cuanto el avance que se pretende a través de las políticas públicas consiste en orientar de manera programática, conforme a cada proyecto, la elaboración de propuestas que guíen el accionar sobre aspectos que no alcanzan a ser concebidos, identificados o puestos en marcha por una administración o estamento específicamente:

El término “política pública” suele referirse a las acciones del Estado, a sus relaciones con los demás miembros de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno. En los Estados de derecho, toda política pública debe respaldarse en la normatividad jurídica del país. (Gómez, 2012, pp. 223-224)

La estructura metodológica a través de la cual establecen los marcos de análisis, formulación, implementación, instrumentalización y monitoreo de las políticas públicas exige un conocimiento amplio y profundo de la temática a incubar en el marco de la política pública a desarrollar; pero también del método a plantear para lograr lo propio, como sustratos de un mismo fin. Realmente no existe una metodología propia para mediar entre el contenido, estructura y propósito de las políticas públicas en la que se consideren los elementos que contendrá la elaboración de esta conforme a la interacción de los criterios políticos y jurídicos, tras los cuales se esperaría mejorar los resultados de las políticas públicas desde ambos frentes.

La presentación de los diferentes marcos y teorías para el análisis de las políticas públicas muestra un progresivo debilitamiento de las tesis científicas “duras” (positivismo) para introducir elementos más “blandos” (postpositivismo, teoría crítica), hasta llegar prácticamente al abandono de la perspectiva científica (con propósitos de explicaciones abstractas y generalizables) en el caso del programa maximalista del constructivismo. (Roth, 2008, p. 87)

El papel que juega el Estado en calidad de sujeto activo en cada uno de los campos que vinculan las condiciones constitucionales y legales supera la posición revisionista del componente jurídico con respecto a los derechos y obligaciones de este frente a los ciudadanos y la población. Si bien en el derecho anglosajón

se ha limitado en gran medida el quehacer del Estado frente a los ciudadanos, en el derecho continental aún campea la idea de que el Estado es quien debe ofrecer, otorgar y disponer todo lo que esté a su alcance para cumplir los preceptos constitucionales, estatales y legales desde los cuales la Constitución debe cumplirse. Y para ello, se pasa la cuenta a lo político y lo jurídico, para sacarla adelante.

Sin embargo ¿cómo convertimos ese discurso en política pública? Proponemos utilizar las herramientas elaboradas por la nueva gestión pública y aplicarlas al ciclo de vida de las políticas públicas que pueden ser dotadas de contenido por medio del desempeño de las obligaciones, elementos esenciales y principios transversales de los derechos humanos. (Vázquez & Delaplace, 2011, p. 34)

La característica de la fundamentación jurídica ha estribado en develar los faltantes, fallas y fallos del Estado desde diversas connotaciones. Ha sido muy poco el margen de maniobra que el marco jurídico le ha dado, para que, con suma propiedad, además de advertirse, defenderse o responder, no se vea disminuido como estamento, institución o sujeto igualmente de derecho. Es esta última apreciación la que ha servido para contrarrestar la trascendencia del orden jurídico en la administración y gestión estatales, ubicando a esta en otros frentes e intereses cohesionados a través de las políticas públicas o al derecho estatal de defensa, sustratos en los que los estamentos igualmente buscan complementariedad entre deberes y obligaciones del Estado:

Los derechos humanos establecen, a la vez, objetivos y márgenes de acción que deben ser tenidos en cuenta por las políticas públicas. Sin embargo, es frecuente que estas últimas no incorporen a los primeros, bien sea por desatención, falta de capacidad o incluso por intransigencia de quienes las elaboran. (Quinche & Rivera, 2010, p. 114)

Más allá de las discusiones dogmáticas e ideológicas, lo que hay al frente es un proceso de revisionismo interno por parte de la estructura estatal, que trata de establecer una hoja de ruta en materia de responsabilidades, acciones jurídicas y marco legal, para corroborar los preceptos constitucionales que, si bien son amplios, no ayudan a establecer realmente los fines y propósitos estatales. La provisión de herramientas de trabajo surgidas por cuenta de las políticas públicas y del paulatino ajuste al accionar y obligaciones que contiene la figura estatal desde el orden nacional hasta el territorial, ubica a este en la necesidad de definir hasta dónde llega el contrato social con los ciudadanos:

La necesidad de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos radica en dos importantes razones: la primera es que los alcances

y metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar la dignidad humana (de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública); el segundo es que los Estados cumplan con sus compromisos, adquiridos a través de los estándares internacionales, en materia de derechos humanos, y que lleven a cabo medidas y acciones de forma transversal para, entre otras cosas, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias. ([Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010, p. 20](#))

El papel de herramienta de trabajo crecientemente cumplido por las políticas públicas ha dificultado el interés por ampliar la estructura académica y teórica que resguarda a este campo de conocimiento. Si bien gran parte de sus bases se encuentra en las postulaciones provenientes de diversas disciplinas, la fundamental se considera parte de una extensa contextualización entre los elementos que hacen posible las acciones y funciones del aparato institucional del Estado con la asimilación y generación de valor que, por cuenta de ellas, pueda generar la sociedad. En este ejercicio, las políticas públicas definen los productos alcanzados o creados por cuenta de las acciones institucionales concebidas en la sociedad.

En consecuencia, el surgimiento, desarrollo o cambio de las políticas públicas serán mejor o peor explicados de acuerdo con la fortaleza teórica o empírica del marco de análisis adoptado. Desde la ciencia política o la sociología, por ejemplo, el enfoque neoinstitucionalista, en sus distintas variantes, ha tenido cierta prominencia en las últimas décadas en lo que hace al análisis de políticas públicas propiamente dicho. ([Olmedo, 2018, p.394](#))

En ocasiones la búsqueda de valor agregado, o la extensión del papel del Estado por medio de la interdicción ciudadana o social, también les confiere a las políticas públicas un matiz instrumental con amplios vestigios de utilitarismo, cuando básicamente se busca que cada individuo o sujeto que interprete su actuar y predisposición conforme atienda a las directrices del entorno igualmente haga ejercicios de políticas públicas, que no necesariamente terminan registrados en los resultados programáticos de los planes de desarrollo ni en las propuestas que tengan algún acusado referente público. En estas no todo puede anclarse a lo público, por obedecer al origen estatal o institucional o por provenir de sus raíces, en las que se espera más fundamento social:

Hacer un estudio minucioso de la normatividad interna e internacional, que regula el derecho elegido, por cuanto la investigación que se propone en el presente

trabajo es el análisis de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. (Gómez, 2011, p. 310)

Revisar las políticas públicas fuera de los contextos en los que terminan encasilladas representa una acción discrecional para denotar su autonomía. En ningún caso, la mezcla analítica y disposición instrumental a las que son sometidas les resta carácter. Para entender estas circunstancias, primero es necesario reconocer de ellas el carácter simbiótico conforme a los escenarios en que son postuladas; segundo, la diversidad metodológica en las que terminan adscritas y, tercero, la neutralidad interpretativa de las mismas, para evitar sesgos frente al actuar institucional o las disposiciones ancladas en la planeación u otras formas de representación.

La idea central de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana –de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública–; y el segundo es que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que posteriormente se constituyen como estándares internacionales en materia de derechos humanos, y, en consecuencia, realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias. (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p. 15)

Es imperante para los gobiernos proveer de herramientas de trabajo a la ciudadanía que, conforme a sus propuestas, manifiesta la posibilidad de mejorar las interacciones y procesos prevalentes entre los diferentes actores y sujetos institucionales. La aprobación de agendas públicas, de la mano con la generación de programas y proyectos, orienta el quehacer de la población en sociedad frente al desempeño de las instituciones. No es solo la apertura a nuevas directrices internacionales, como las emanadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); es el interés concreto de ubicar al Estado al filo de la sociedad y a los Gobiernos al lado de la población.

3. Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, al paso de sus dos períodos en la organización (1997-2001/2002-2006), promovió una serie de profundas reformas encaminadas a favorecer los derechos de la población mundial a través de los Estados miembros, con la inclusión de nuevos actores no estatales como el sector

privado y el sector solidario mundial, para lograr dicho propósito. El llamado a la revisión del modelo capitalista frente a las condiciones de desigualdad, el calentamiento global o cambio climático y el propio unilateralismo terminaron siendo la antesala de los encuentros para dar marcha a las reformas planteadas con respecto a las Cumbres de la Tierra y la aplicación del enfoque basado en derechos humanos (en adelante, EBDH), el cual:

se aplica siguiendo cinco principios rectores: i. Observancia de todos los derechos (legalidad, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos). ii. Participación en el proceso de toma de decisiones y acceso al mismo. iii. No discriminación e igualdad de acceso. iv. Rendición de cuentas y acceso al Estado de derecho. v. Transparencia y acceso a la información. (Ramos, 2014, p. 4)

En la Cumbre del Milenio en el año 2000⁵ se redactaron dos documentos centrales para el desarrollo de las reformas de la ONU, bajo el título *El significado de la comunidad internacional* y *Nosotros los pueblos: las Naciones Unidas y los derechos humanos en el siglo XXI*⁶; documentos que inspiraron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), conocidos en la actualidad como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030). En estos se estableció la responsabilidad global por el cuidado del planeta y la firma del Entendimiento Común sobre el Enfoque Basado en los Derechos Humanos de la ONU en 2003, en el que las políticas, los programas y la cooperación internacional girarían hacia ellos.

El enfoque de los derechos humanos se concibe como una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de los derechos y elevar la dignidad humana; esto explica su cercanía con los procesos de desarrollo socioeconómico y humano. La perspectiva de derechos también se puede entender como el paso siguiente a las luchas, por el reconocimiento positivo-legal de los derechos humanos: si ya están en la Constitución, si ya están en los tratados internacionales, es hora de concretarlos. Pasaríamos así de una “razón de Estado” a una “razón humana”, en cuanto a la concepción de los derechos humanos (Roth, 2006). (Jiménez, 2007, p. 44)

Si bien la firma del Entendimiento Común sobre EBDH inicialmente comprometió a las áreas, divisiones o unidades de la ONU, como en el caso del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)⁷ y la Conferencia Internacional sobre

5 “Secretario General de Naciones Unidas propone plan de acción para siglo XXI. Kofi Annan insta a países a hacer que la globalización beneficie a la gente”. En: *Nosotros los pueblos: El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. https://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/press.htm

6 “Informe del secretario general. Campaña de promoción dedicada al milenio”. <https://undocs.org/es/A/AC.198/2000/10>

7 El UNFPA es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Desempeña una función única dentro del sistema de Naciones Unidas al encargarse de las cuestiones de población y desarrollo,

la Población y el Desarrollo (CIPD)⁸, el salto al planteamiento se daría de manera convergente en las cumbres estatales, que en adelante alentarían en sus programas, políticas y proyectos de cooperación internacional la inclusión de los lineamientos trazados desde la firma del EBDH, con la idea de dar cuenta precisamente sobre los compromisos de la ONU y los Estados frente al Entendimiento Común de los EBDH como derroteros para afianzar el papel estatal en dichos frentes de acción global.

Lo cierto es que ambas nociones constituyen un binomio entrelazado. ¿Qué explica, entonces, que solo muy recientemente se hable de “políticas públicas con enfoque de derechos”? La respuesta radica probablemente en los magros resultados sociales producto de una cadena de transformaciones en gran medida impulsada por las reformas estructurales e institucionales de las últimas décadas. (Cunill, 2010, p. 1)

La firma del Entendimiento Común en la ONU implicaría para sus Estados miembros acoger, movilizar y promover los planteamientos del EBDH en sus fines y funciones corroborados en las políticas, programas, planes y proyectos, a su vez que sobre las estrategias contempladas en el marco de la cooperación internacional llevadas a cabo entre ellos; escenarios desde los cuales las distintas actuaciones de los Estados tendrían que revisarse y medirse a la luz del EBDH a partir del acceso a la justicia, el gobierno abierto, la rendición de cuentas y la solución de conflictos, desde los que saldrían adelanten los parámetros requeridos para el cumplimiento, monitoreo y gestión del riesgo de los EBDH.

Naciones Unidas ha acuñado el término “enfoque de derechos humanos” o HRBA [siglas en inglés] para caracterizar esta perspectiva más operacional, la cual está orientada a traducir el marco ético y moral de los derechos humanos en acciones programáticas y políticas concretas que permitan su cumplimiento. No obstante, en el caso del enfoque de los derechos humanos, el tema de la política pública adquiere importancia más que todo porque se visualiza como uno de los instrumentos primordiales para garantizar la universalidad del derecho. (Guendel, 2007, pp. 60-61)

Se pretende establecer el alcance que tiene la firma del Entendimiento Común sobre el EBDH en las políticas públicas estatales en Colombia. Es un hecho que las condiciones propias del conflicto interno con grupos contra estatales y paraestatales, el malestar económico, la exigua eficiencia de la justicia, la diáspora política y el rezago social han contribuido para que el Estado colombiano se adhiera a agendas,

haciendo hincapié en la salud reproductiva y la igualdad de género, en el contexto del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y los objetivos internacionales de desarrollo. <https://www.unfpa.org/es/conferencia-internacional-sobre-la-poblaci%C3%B3n-y-el-desarrollo>

8 La CIPD realizada entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994 en El Cairo (Egipto) convocó a 179 delegaciones de los Estados parte de Naciones Unidas, las que elaboraron y aprobaron el Programa de Acción sobre Población y Desarrollo (PA-CIPD) para los próximos veinte años (Páez, 2012, p. 9).

acuerdos, convenciones, cumbres, pactos y protocolos con el ánimo de mejorar dichos escenarios conforme a los preceptos de la comunidad internacional y, en particular, de los contemplados por la ONU y sus organismos, como respuesta no solo al diagnóstico del país, sino a las obligaciones internacionales frente al tema.

Pese a que la referencia al derecho en la teoría de las políticas públicas es escasa, en Colombia ha crecido el interés jurídico en este tema en los últimos años. En la vía inversa, los analistas de políticas públicas han prestado mayor atención al derecho –y a los derechos– más allá de asumirlo como el marco jurídico institucional de toda política. Una de las razones de esta reciente conexión es la reiterativa referencia al concepto de *políticas públicas* en la jurisprudencia constitucional de Colombia. (Cano, 2014, p. 435)

En concreto, el problema está orientado a hallar los criterios que se requieren para que la estructura estatal en Colombia desde el orden central, regional y local incorpore en el marco de sus fines y funciones los lineamientos del EBDH, ya que pasaría de ser un tema de estricto orden central a considerarse descentralizado o transversal. A la postre, terminaría adhiriendo a entidades oficiales y públicas que, al igual que los sectores convocados, deberán exponer y refrendar los EBDH con la premisa de que su incumplimiento podría traer procesos de judicialización o infracción constitucional, en la medida que tanto la Constitución como la ley están insertas en el cumplimiento de estos.

La perspectiva de los derechos humanos está fragmentada en los planes de desarrollo. Por tal razón, no logran cumplir satisfactoriamente la finalidad superior que les confía la Constitución, esto es, contribuir a alcanzar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Las entidades territoriales no parecen tener claro que el fundamento de la gestión estatal en todos sus niveles responde a uno solo: garantizar el respeto por la dignidad humana. (Lozano, 2011, p. 21)

La propuesta pretende identificar los fundamentos de los estudios políticos jurídicos para con la elaboración de políticas públicas con enfoques de derechos en Colombia. Mientras que se resuelven las discrepancias entre los fundamentos políticos y jurídicos de manera aislada, el debate entre lo político y lo jurídico ha sido superado por el interés de promover el constitucionalismo jurídico o la judicialización de la Constitución en lo que se conoce como “neoconstitucionalismo”, en la medida en que los derechos deben ser medibles, observables, reproducibles y verificables en la sociedad de cara a la visión realista de la relación Estado-nación para con la formulación en delante de las políticas públicas con enfoque de derechos.

Casi de forma paralela al desarrollo del campo de las políticas públicas, Dahl (1957) advirtió que es ingenuo considerar a los tribunales constitucionales como

instituciones estrictamente jurídicas y que, precisamente, una de sus funciones es trazar políticas públicas. A propósito de lo señalado por [Dahl \(1957\)](#), en Colombia el interés jurídico por las dos dimensiones de las políticas públicas —es decir, por su estudio y su diseño— ha crecido en gran medida, debido a que la Corte Constitucional comenzó a usar con frecuencia este concepto en sus sentencias y a llenar de contenido una expresión que, en esencia, no pertenece a ninguna categoría jurídica particular, lo cual no ha sido impedimento para que la Corte se involucre, de diversas maneras, en el proceso de políticas públicas. ([Cano, 2014, p. 437](#))

Se trata de mostrar que tanto la Constitución como los derechos humanos consagrados en las normas convencionales internacionales son igualmente medibles, palpables y verificables, y que no se quedan al margen de la hermenéutica o contemplación al elevarlos a consideraciones mucho más de orden contractual o pacto entre Estados y ciudadanos desde la perspectiva filosófica, jurídica y política. Por ello, al abocar la firma del Entendimiento Común sobre los EBDH, se busca que los Estados den cuenta desde las políticas públicas por medio de sus fines y funciones, sobre cómo cumplen y refrendan los derechos humanos que deben ser los propósitos de las políticas, programas y proyectos, como en el caso colombiano:

Uno de los propósitos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), a través de su proyecto “Planes municipales de desarrollo y derechos humanos”, fue aportar a la racionalización de una propuesta metodológica sobre cómo integrar los derechos humanos en la política pública y en los planes de desarrollo municipal. ([Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, p. 9](#))

Por tratarse de una firma redactada desde la ONU es vinculante y, por ende, es claro que el Estado colombiano se encuentra obligado a refrendar los criterios emanados de la misma en el Entendimiento Común sobre el EBDH. Básicamente, se pretende considerar cómo el Estado colombiano podría responder frente a ellos desde la perspectiva de los respectivos poderes estatales, las propias autoridades de control y los ciudadanos a cada uno de los aspectos contenidos en el EBDH y que, además de que los cumpla el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las autoridades de control y la población deberían poder auditarlos, comprobarlos y verificarlos, ya que hacen parte del panorama igualmente de dichas entidades.

Desde el enfoque de derechos humanos, el estudio y comprensión de las políticas públicas se ha hecho imprescindible dado el énfasis en la concreción de derecho más que en su consagración positiva; de esta manera, los interesados en los derechos humanos deberán preocuparse por el análisis y formulación de políticas, ya que

son las que efectivizan los derechos y libertades. La razón de ser de las políticas públicas es la materialización de los derechos, y a ello deben estar dirigidas. (Jiménez, 2013, pp. 127-128)

Es importante que en el Estado colombiano se adopten los criterios de la firma del Entendimiento Común sobre el EBDH, hecho que podría evitar la judicialización de las distintas políticas públicas estatales, en la medida que se tendrían los argumentos pertinentes para demostrar que las políticas públicas expresadas a través de sus fines y funciones están encaminadas a facultar los derechos humanos desde la óptica de la firma y que además, estaría en la ruta de promover el contrato social con los ciudadanos de manera constante, con la idea de que la Constitución y los derechos deben ser siempre visibles desde el ámbito nacional e internacional, pero igualmente observables desde los Estados.

El enfoque de los derechos humanos pretende ser una nueva mirada que concibe los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. De este modo, el enfoque de los derechos puede ser una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social. (Jiménez, 2007, p. 31)

La consideración de las teorías sobre el constitucionalismo democrático⁹, la democracia constitucional¹⁰, el neoconstitucionalismo¹¹ o el neoconstitucionalismo latinoamericano¹² desde la orientación de los estudios políticos jurídicos, abonan elementos importantes a la hora de dar fundamento en la concepción de la firma de los EBDH en las políticas públicas estatales en Colombia, para determinar el alcance que puede tenerse para cumplir con los parámetros de la firma y, de paso,

- 9 Los defensores del constitucionalismo democrático oponen a la democracia mayoritaria límites absolutos definidos por los derechos fundamentales, límites que establecen lo que puede denominarse “el ámbito de acción del individuo”, el cual no puede ser restringido por la voluntad de cualquier mayoría, plebiscitaria o legislativa (Cortés, 2012, p. 16).
- 10 Mark Thushnet, profesor de derecho constitucional de Harvard, es uno de los principales exponentes del movimiento conocido como “constitucionalismo popular”. Específicamente se trata de un derecho comprometido con los derechos humanos universales, justificables por la razón y al servicio del autogobierno (Diez, 2016, p. 191).
- 11 El neoconstitucionalismo, como sucede con otras construcciones similares, es un neologismo conformado por un referente conocido y la adjetivación de un elemento temporal de actualización. En esta estructura, el neoconstitucionalismo sería un constitucionalismo nuevo. Sin embargo, en el análisis tal posibilidad de construcción semántica se descarta tempranamente. El constitucionalismo, como fenómeno social, político y jurídico, se originó a fines del siglo XVIII y primer tercio del siglo XIX (Aldunate, 2010, p. 80).
- 12 A partir de la aprobación de las Constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), se suele hablar de la existencia de un “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Sin embargo, me interesa decir aquí que el llamado “nuevo constitucionalismo” es demasiado parecido a lo que ya teníamos (Gargarella, 2018, p. 110).

ofrecer herramientas, instrumentos y técnicas sobre el EBDH a los actores de los poderes estatales, al sistema de justicia, a las entidades de control y a la población, en lo que podría ser un avance o mejora hacia las premisas del Estado constitucional.

Nos inquieta, más bien, una aproximación específica desde las dificultades y los conflictos que la implementación del EBDH está produciendo en un espacio tan conflictivo como América Latina. En definitiva, el EBDH trata de evidenciar la relación que existe entre democracia y justicia; entre principios de toma de decisiones colectivas y las normas de justicia consideradas mínimamente universales. (Martínez de Bringas, 2016, pp. 43-44)

En este contexto se considera importante el papel que cumple la teoría de campos de Bourdieu en la medida que permite directamente un diálogo y transferencia entre la política y el derecho, en el mismo escenario en el cual se encuentra la propuesta de la tesis, tratando de privilegiar la idea de que el trabajo conjunto entre ambas es consecuente con que pueden ser más fructíferas, no solo por los escenarios que disponen en términos generales, sino por la posibilidad de enriquecer aún más las bases para entender la capacidad de respuesta de los Estados en cuanto a los EBDH desde las políticas públicas con la mirada puesta en corresponder a las intenciones de la población¹³.

De esta forma, el panorama de la protección de derechos humanos se enfrenta en el sistema universal y regional de protección a dificultades de índole no solo político, sino también institucional. Y esta realidad trasciende también a los ámbitos nacionales, pues, como se expondrá a continuación, en el caso de Colombia los derechos humanos, no obstante ser el fundamento de la Carta Política de 1991, sugieren reproducir los debates no superados, al menos por ahora, del ámbito internacional. (Herrera, 2010, p. 156)

Si bien se tendrán presentes las distintas formas como se concibe la participación ciudadana en el marco de la activa ejecución o evidencia de la Constitución Política de Colombia por la vía del constitucionalismo democrático y similares, se hará también un esfuerzo por reconocer que dichos frentes terminan por hacer progresar a la Constitución, las leyes y el marco normativo e institucional del país. Esto se verifica por la capacidad de respuesta que tiene el aparato estatal para apostarle a dichos ámbitos en los que claramente se esperaría una clara dinámica de la Constitución, adormecida para unos, pero con fuerza para responder al EBDH para otros, dado su carácter material como contrato social:

13 “La política no es ajena a los cambios que se dan en el entorno, transformaciones que, a su vez, se ven influenciadas entre sí de manera sistémica, en términos de Parsons o de Easton, o configurando un campo, usando la terminología de Bourdieu” (Alcántara y Cardona, 2020, p. 35).

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ha venido trabajando en el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH), siguiendo la recomendación realizada por la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en 1993 y atendiendo al manual elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2002. En este proceso se han recogido las lecciones aprendidas del esfuerzo realizado por el gobierno nacional y la sociedad civil durante los años 2006 y 2008, así como los lineamientos de política pública consolidados en los documentos *De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de política integral de DDHH 2014-2034* y la *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034*. (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2018, p. 4)

De gran utilidad sería para la estructura orgánica del Estado en Colombia poder materializar en todos sus escenarios las implicaciones del EBDH, dado que este ha dejado de ser un ámbito de naturaleza estrictamente estatal para centrarse en la posibilidad de que distintos actores ajusten su quehacer desde dicho punto de partida con respecto a la capacidad que tendría el orden institucional para hacerles frente a las exigencias en materia de derechos humanos. Con ello, contribuyen para que efectivamente se asiente la idea de que la Constitución puede ser aplomada, discutida, percibida o tomada por la población desde las bases de la propia democracia, o desde el miramiento por parte de los jueces.

Meny y Thoenig (1992, 1989) definen que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Se precisa que el término “política” en los países latinoamericanos tiene un uso diverso que, por principio de cuentas, enmarca la lucha por el poder, la existencia y funcionamiento del sistema de partidos, la relación y presión con grupos de interés, los procesos electorales, entre otros; en este sentido el concepto se enfoca a lo que en inglés se conoce como “*politics*”. Sin embargo, en otro sentido también abarca la *policy*, que se refiere a un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. (Meny y Thoenig, 1992) (Berrios & Zapata, 2017, p. 16)

Una de las dificultades importantes que se tienen en Colombia, en términos generales, es considerar que las políticas públicas son un tema nuevo, obviando u olvidando la ruptura con el positivismo, si se quiere desde la propia configuración de organizaciones internacionales como la OIT a principios del siglo 20, o la consecuente creación de la ONU a mediados de dicho siglo, en la que se entendió que la institucionalidad, la legislación y las reglas requerirían más que solo su disposición para que fueran tenidas en cuenta en adelante por los Estados. Ese contexto se

puso en marcha con la vigencia de mecanismos activos o de intervención, como en lo sucesivo se conocerían las políticas públicas.

Conclusiones

Es importante apremiar el carácter de fuente de los estudios políticos y jurídicos para la consecución de políticas públicas con enfoque de derechos a escala de las exigencias del EBDH, pero igualmente, con respecto a la formación académica, investigativa y pragmática, pues debe fortalecerse la manera de entender el análisis que exige la consideración de los derechos como un marco de referencia de constante consulta y que para el efecto, en cuanto a su consolidación, requiere de una clara respuesta por parte de la comunión entre ambas áreas.

Se debe tener en cuenta la capacidad de ilustrar los componentes científicos, teóricos y pragmáticos para poner a disposición de los diferentes actores privados, públicos y particulares lo que implica internalizar los EBDH en sus diferentes quehaceres, dado que se trata de un llamado generalizado a todos los actores y no propiamente de exclusividad del Estado o del gobierno de turno. Se trata de un ejercicio en el que se premie el gobierno de los derechos de la mano y orientación de los ciudadanos que, en últimas, deben velar por ellos realmente.

Estar al tanto del contenido que se plantea desde el constitucionalismo democrático, neoconstitucional o de democracia constitucional a la par del constitucionalismo popular cuando ponen en evidencia la prioridad de surtir el efecto, impacto y resultados que las constituciones le aportan al contrato social (y que las poblaciones esperan que sean realizables) implica una revisión sobre cómo atender en adelante lo que implica el estudio de la Constitución desde los estudios políticos y jurídicos.

Referencias

- Alcántara, M. & Cardona, P. (2020). El estudio de la política en la era digital. En Steinhäuser, A., Alcántara, M. y Cardona, P. (editores). *Dilemas de la representación democrática*. UPB/Tirant lo Blanch.
- Aldunate, E. (2010). Aproximación conceptual y crítica al neoconstitucionalismo. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23(1), 79-102. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000100004>
- Amezquita, C. (2008). Los campos político y jurídico en perspectiva comparada. Una aproximación desde la propuesta de Pierre Bourdieu. *Universitas humanística*, (65), 89-116.
- Berrios, P. & Zapata, L. (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. *Espacios trasnacionales*, 5(9), 14-26.



https://espaciostransnacionales.xoc.uam.mx/wp-content/uploads/2023/01/ET_09_BerriosZapata.pdf

- Cabral, P. O. (2018). La judicialización de la política. Propuesta de un abordaje socio-lógico a un fenómeno político que impacta en el campo jurídico. *Trayectorias universitarias*, 4(7), 1-16. <https://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias/article/view/6499/5568>
- Cano, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435-458. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- Coleman, J. L. & Simchen, O. (2003). "LAW". *Legal Theory*, 9(1), 1-41. <https://doi.org/10.1017/S1352325203000016>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012). *Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos*. Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos. Fase de formación profesional. Primera edición. https://piensadh.cdhdhf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_formacion_profesional/2012_Fundamentos_para_la_determinacin_de_politicas_publicas_materia_dh.pdf
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Colombia). (2009). *Planes de desarrollo municipal con enfoque en derechos humanos: Guía básica*. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587899/cartilla-enfoque-ddhh-2016.pdf/2ec54dc2-d64e-f997-17db-fc8e71f50866>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Colombia). (2018). *Plan nacional de acción en derechos humanos 2018-2022*. Bogotá.
- Cortés, F. (2012). La tensión entre constitucionalismo y democracia. *Estudios de Derecho*, 69(153), 13-32. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/14139/12499>
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41-72. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533678002.pdf>
- Dahl, R. (1957). Decision-making in a Democracy. The Supreme Court as a national policy maker. *Journal of Public Law*, (6), 279-295.
- Dalla Vía, A. (2011). El método en la ciencia política. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/03-Dalla-V%C3%ADa.pdf>

- Díez, R. (2016). *Constitucionalismo y democracia: Una tensión inevitable*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/9.pdf>
- Easton, D. (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf.
- Faúndez, A. & Weinstein, M. (2014). *Guías para la aplicación del enfoque de igualdad de género y derechos humanos en el sistema nacional de evaluación en Colombia*. ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2014/08/Guide%201%20-SINERGIA.PDF>
- Gargarella, R. (2018). Sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 109-129. <https://doi.org/10.26851/RUCP.27.5>
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: Aspectos operativos. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30(2), 223-236. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12023918011>
- Gómez, M. A. (2011). Investigación y seguimiento a las políticas públicas, una salida para los derechos humanos. *Jurídicas CUC*, 7(1), 299-322. <https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/2548/Investigaci%20c3%b3n%20%20%20y%20seguimiento%20a%20las%20pol%20c3%aadticas%20p%20c3%babicas%2c%20%20una%20salida%20para%20los%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowe%20d=y>
- Guendel, L. (2007). La encrucijada del enfoque de derechos: Pensando y haciendo la política pública de otra manera. *VIII Seminario de Formación en DESC “Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos”*, 53-76. https://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/La%20encrucijada%20del%20enfoque%20de%20derechos.%20Pensando%20y%20haciendo%20la%20pol%20C3%ADtica%20p%20C3%BAblica%20de%20otra%20manera%20-%20Ludwig%20Guendel.pdf
- Herrera, P. (2010). La acción del Estado colombiano en materia de derechos humanos: un camino en construcción. *OPERA*, (10), 149-165. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3104/2744>
- Jiménez, W. G. (2013). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. *Revista Republicana*, (14), 111-130. <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/48/44>
- Jiménez, W. G. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), 31-46. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/781> <https://doi.org/10.22518/16578953.781>

- López, N. (2015). Metateoría jurídica analítica del siglo XXI: Teorías monistas y pluralistas en el estudio del Derecho. *TEORDER*, (17) 146-165. <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/498/492>
- Lozano, C. A. (2011). *Protocolo de actuación preventiva en materia de elaboración de planes de desarrollo territorial con enfoque de derechos humanos y énfasis sobre desaparición forzada de personas*. Fondo de Justicia Transicional: Programa Fortalecimiento a la Justicia. Primera edición. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ProtocoloPDT%20enfocoDDHH\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ProtocoloPDT%20enfocoDDHH(1).pdf)
- Luhmann, N. (2018). *La unidad del sistema jurídico. Escritos preparatorios para el derecho de la sociedad*. Universidad Externado de Colombia.
- Luhmann, N. (2014). *La paradoja de los derechos humanos. Tres escritos sobre política, derecho y derechos humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Martínez de Bringas, A. (2016). Enfoque basado en derechos humanos en la cooperación internacional. Una mirada crítica desde América Latina. *Estudios Latinoamericanos, Nueva época*, (37), 41-64. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2016.37.54721>
- Meny, Y. & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Molina, S. M. (2017). ¿Qué busca el Estado con una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales. *IUSTA*, (46), 63-84. https://www.researchgate.net/publication/316604497_Que_busca_el_estado_con_una_politica_publica_Dinamica_de_las_politicas_publicas_y_los_valores_entre_las_instituciones_estatales
- Naciones Unidas. (1° a 12 de mayo de 2000). *Campaña de promoción dedicada al milenio. Informe del secretario general. Comité de Información* (22° período de sesiones). <https://www.un.org/spanish/milenio/ac198200010.pdf>
- Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. OACNUDH. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf
- Olmedo, G. (2018). Aunando enfoques teóricos: El enfoque de derechos y el institucionalismo centrado en actores. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14), 393-414. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1919>

- Páez, K. (2012). *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: Avances en América Latina, 2009-2011*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7141/S1200566_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social: Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos*. Guadarrama.
- Pérez, A. B. (2019). Propuesta metodológica para valorar políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, 25(5), 183-207. <https://www.redalyc.org/journal/316/31659683006/html/>
- Pino, J. W. (2015). Metodología de investigación en la ciencia política: La mirada empírico-analítica. *Revista Fundación Universitaria Luis Amigó*, 2(2), 185-195. <https://doi.org/10.21501/23823410.1671>
- Procuraduría General de la Nación (Colombia). (2011). Protocolo de actuación preventiva en materia de elaboración de planes de desarrollo territorial con enfoque de derechos humanos y énfasis sobre desaparición forzada de personas. Milenio Editores e Impresores E.U. <https://dokumen.tips/government-nonprofit/protocolo-pdt-enfoque-ddhh.html?page=1>
- Quinche, M. F. & Rivera, J. C. (2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas*, (121), 113-138. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/24ab965c-6d99-41a9-9dd6-4b0518efb2a8/content>
- Ramos, J. M. (2014). *Guía de conceptos clave de enfoque basado en derechos humanos para la gestión de proyectos y políticas públicas*. Asistencia Técnica Internacional del Laboratorio de Cohesión Social II. Unión Europea y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://cohesionsocialmxue.org/wp-content/uploads/2018/11/Guia-de-conceptos-clave-EBDH-Low.pdf>
- Robrieux, J. J. (2005). *Rhétorique et argumentation*. Armand Colin.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aurora.
- Sánchez, P. & Higuera, D. (2018). Formación de políticas públicas para la garantía de derechos humanos. *Pensamiento Americano*, 11(21), 26-44. <https://doi.org/10.21803/pensam.v11i21.149>

Santiago, A. (7 de agosto, 2013). El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos. Comunicación en la sesión privada del Instituto de Política Constitucional, pp. 437-491. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/02-Santiago13.pdf>

Thushnet, M. (2000). *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400822973>

Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008). “*Planes de desarrollo y derechos humanos*”. Planes de desarrollo municipal con enfoque en derechos Humanos. web www.hchr.org.co

Vázquez, D. & Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción. *Sur - Revista internacional de derechos humanos*, 8(14), 35-65. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27672.pdf>