

LEY 1098 DE 2006 CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: FETICHE O POSIBILIDAD JURÍDICA *

Henry Bocanegra Acosta**

RESUMEN

Análisis de los antecedentes, principios y aspectos jurídico-sociales más relevantes de la Ley 1098 de 2006. Se destacan algunos elementos presentes en el proceso que llevó a su promulgación, se relacionan algunos argumentos presentes en la controversia que suscitó el proyecto de ley inicialmente presentado y se plantean algunas reflexiones respecto al alcance de esta norma en el ámbito de la vigencia de los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes.

Palabras clave: infante, adolescente, ley, responsabilidad penal, Estado, derechos.

ABSTRACT

Analysis of the antecedents, principles and legal-social aspects more outstanding of the 1098 Law of 2006. We emphasized some

elements present in the process that took to its promulgation, we related some present arguments in the controversy that caused the law project presented initially and raised some reflections with respect to the reach of this norm in the scope of the use of the rights and freedoms of the children and teenagers.

Key words: children, teenagers, law, policy, state, rights.

INTRODUCCIÓN

Con la Ley 1098 de 2006, se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia para Colombia¹. Esta norma, por el asunto que regula, viene generando un interesante debate. Controversia en la que participan desde organizaciones sindicales, académicas, funcionarios públicos y organizaciones no gubernamentales².

Recepción del artículo: 15 de julio de 2008. Aceptación del artículo: 20 de septiembre de 2008.

* Artículo que hace parte del informe de avance de la investigación: "Realidad de los instrumentos normativos para la protección de los derechos y libertades de los niños, niñas y adolescentes". Línea de investigación Derecho y familia de la Corporación Universitaria Republicana. E-mail: henrybocanegra1992@yahoo.es

** Abogado de la Universidad Libre, Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital, Magíster en Administración Pública ESAP. Doctorante en sociología jurídica e instituciones políticas, Universidad Externado de Colombia. Docente investigador.

1 DIARIO OFICIAL No 46.446. Ley 1098 de noviembre 8 de 2006, Imprenta Nacional, Bogotá D.C., 2006.

2 Ver, por ejemplo, ANDEPER, Asociación Nacional de Defensores de las Personerías, Seminario sobre Ley de infancia y adolescencia, Personería de Bogotá. Universidad Libre, Facultad de Derecho. 23 y 24 octubre de 2008.

Es evidente una tendencia social y cultural de arremeter contra los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia. Problemas estructurales de naturaleza económica y política se convierten en generadores de situaciones atentatorias contra niños, niñas y jóvenes. Situación que no se puede superar con la simple expedición de una norma, por más bien intencionada que esta parezca.

Resulta conveniente establecer los principales antecedentes históricos de la Ley 1098 de 2006, especialmente en el ámbito nacional, pero también resultaría interesante destacar la dinámica internacional que contextualizó el debate y posterior aprobación de esta ley. De otra parte, es importante relacionar los avances de carácter conceptual que tuvo esta norma respecto al anterior Código del Menor. Pero lo que tendría un valor académico y político trascendental sería el análisis de esta ley al tenor de las condiciones sociales y la funcionalidad de los entes gubernamentales competentes (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comisaría de familia, Ministerio público o Policía de Infancia y adolescencia) en la atención de situaciones, hechos o factores que atentan contra los derechos, garantías y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes. Es decir, habría que reconocer la realidad social de los niños, niñas y adolescentes en este país y observar el papel real que puede cumplir el nuevo código en la garantía o restablecimiento de sus derechos. Las normas constituyen marcos de referencia del actuar institucional y social. Por sí mismas las disposiciones constitucionales y legales no resuelven los problemas. Son piezas de un andamiaje institucional que requiere de voluntad política, propósitos y acciones para resolver o siquiera mitigar conflictos o carencias originadas por situaciones de naturaleza estructural.

Se pretende describir aspectos considerados relevantes de la Ley de infancia y adolescencia, pero sin perder la oportunidad de sintetizar problemas que, igualmente razo-

namos, inciden sobre sus posibilidades de ser una norma con relativo efecto sobre las conductas de las personas en un país de la condición de Colombia.

ANTECEDENTES PRÓXIMOS DE UNA INICIATIVA LEGAL

Después de tres lustros de vigencia del Código del Menor, sectores sociales, organizaciones públicas y privadas relacionados con la problemática de la familia, la infancia y la adolescencia insistieron en la necesidad de una reforma que permitiera “actualizar” la normatividad interna a la luz de los avances internacionales en materia de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y los requerimientos internos. La evidente situación dramática de la niñez y la juventud colombiana, producto de un modelo de desarrollo del subdesarrollo, posteriormente profundizado por las políticas neoliberales de ajuste estructural y estabilización económica, hizo pensar a un importante núcleo de dirigentes políticos y activistas de derechos humanos en la necesidad de una reforma legal.

Desde el año 2002, un grupo de entidades del gobierno, del Ministerio Público, del Sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, se unieron con el propósito de construir de manera conjunta, un proyecto de ley integral para la infancia y la adolescencia en Colombia que permitiera actualizar el Código del Menor vigente desde 1989, y poner a tono la legislación sobre niñez en el país con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales de derechos humanos y los mandatos de la Constitución Política de 1991.

Reunidas en la *Alianza por la niñez colombiana* dichas entidades, en conjunto con un grupo de legisladores, establecieron un espacio de trabajo permanente desde el año 2003, que buscaba conciliar las diversas iniciativas que cursaban en el

Congreso de la República relacionadas con la reforma total o parcial del Código del Menor. Como resultado de este trabajo conjunto, se formuló y radicó en el año 2004 el proyecto de ley 032, concebido como una reforma integral del Código del Menor, a partir del reconocimiento del interés superior de los niños y las niñas, la titularidad y prevalencia de sus derechos.

El Proyecto tuvo ponencia favorable en la Comisión Primera del Senado en su primer debate, pero luego fue retirado por solicitud de sus autores, por considerar que no tendría suficiente tiempo para su trámite como ley estatutaria en la legislatura que estaba cursando. Esto se hizo con el compromiso de volverlo a presentar en la siguiente legislatura.

Con ese compromiso, los autores, ponentes y las entidades de la **Alianza por la niñez colombiana**, conformaron un equipo de trabajo encargado de revisar y ajustar el proyecto retirado. Para tal fin se realizaron durante los meses de junio y julio de 2005 varias mesas de concertación y estudio por temáticas en las que participaron un nutrido grupo de organizaciones gubernamentales y estatales y de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, que entregaron como resultado un nuevo proyecto de ley que fue presentado en la Cámara de Representantes el día 17 de agosto de 2005, radicado con el número 085, y suscrito por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, 40 Representantes a la Cámara y 5 Senadores³.

A la iniciativa de todos modos le salieron detractores. Para la presidenta del Sindicato de Trabajadores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, María Victoria Forero, la

derogatoria del Código del Menor busca trasladar a los municipios la financiación y la responsabilidad de la política de Infancia, convertir al ICBF en una instancia eminentemente burocrática. Aplicar a los menores el mismo proceso penal de los adultos, niega sus derechos y garantías y los expone a procesos ilegales de limpieza social.

Insólito que mientras se hace noticia con las desventuras de nuestros niños, se calumnia al Código del Menor, se distrae con su derogatoria, como si este fuera el responsable de las tragedias de niños, jóvenes y familia, se desmejora la calidad de los servicios, se restringen los gastos de funcionamiento de los programas y del ICBF. Y por su parte la Directora General del Instituto administra los recursos de la entidad en beneficio del capital financiero al mandar a TES cerca de 780 mil millones producto de superávit de recaudo de parafiscales y de excedentes financieros⁴.

Para el Presidente de la Asociación Colombiana de Defensores de Familia, “este Código adolece de grandes falencias en cuanto al procedimiento para garantizar, proteger y restablecer los derechos vulnerados de los niños y los adolescentes, por cuanto hace más complejo el desarrollo procesal y los asuntos pueden terminar ante la Jurisdicción de Familia haciendo más gravosa la resolución de los conflictos y congestionando los despachos judiciales”⁵.

PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

El Código de la Infancia y la Adolescencia, expedido mediante la Ley 1098 de noviem-

3 LINARES CANTILLO, Beatriz y QUIJANO Pedro. *Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia*, Alianza por la niñez, UNICEF, Bogotá, 2004.

4 REPÚBLICA DE COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. *La sociedad y la familia, corresponsables de la protección de los derechos de los niños y adolescentes*, Página web institucional, 26 de abril de 2006.

5 *Ibid.*

bre 8 de 2006, deroga el Decreto 2737 de 1989 que establecía el Código del Menor⁶. Esta última norma, es importante reconocerlo, representó un avance en materia de protección de los “menores de edad”, especialmente de aquellos que enfrentaban “situaciones irregulares” que vulneraban sus derechos. Los tres primeros artículos del nuevo Código (Ley 1098 de 2006) permiten inferir sus alcances formales:

Artículo 1°. **Finalidad.** Este código tiene por finalidad **garantizar** a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Artículo 2°. **Objeto.** El presente código tiene por objeto establecer **normas sustantivas y procesales** para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Artículo 3°. **Sujetos titulares de derechos.** Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. (El subrayado es nuestro).

El Código del Menor definía nueve situaciones irregulares para que un menor fuera obje-

to de atención por el Estado, es decir que se buscaba proporcionar prevención y protección a cerca de dos millones de menores. El proyecto de ley que se ambientaba y que terminó aprobándose como Ley 1098 de 2006, basado en un enfoque de derechos, pretendía garantizar derechos y libertades a cerca de dieciséis millones de niños, niñas y adolescentes colombianos⁷.

A través de la ley se reconoce a los niños, las niñas y a los y a las adolescentes como sujetos titulares de derechos. Se parte de principios básicos como son el interés superior, la equidad social y de género, la prevalencia de los derechos de la niñez y la adolescencia, la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y del Estado como garantes de derechos y la exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El debido proceso en diferentes actuaciones administrativas o judiciales en las que se encuentren involucrados niños, niñas y adolescentes constituye un principio que debe guiar las acciones correctivas y formativas.

Es necesario destacar un aspecto importante del Código: la naturaleza de las normas contenidas en este código son de orden público, de carácter irrenunciable y los principios y reglas en ellas consagradas se aplicarán de preferencia a las disposiciones contenidas en otras leyes.

La Protección integral y la exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes se constituyen en principios guía del accionar público y privado. En la norma (artículo 7°) se define el sentido no solo conceptual, sino práctico del principio de la protección integral:

Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos,

6 REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Código del Menor. Decreto 2737 de 1989 y otras normas*. Ediciones Nomo, Bogotá D.C., 2004.

7 LINARES CANTILLO, Beatriz y QUIJANO Pedro. Op. cit.

la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

En el artículo 11 de la comentada norma se dispone en cuanto a la exigibilidad de los derechos que:

Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad **inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. (El subrayado es nuestro).**

Es importante señalar el conjunto de responsabilidades que esta ley establece para las instituciones educativas, los padres de familia y en general para los actores del proceso educativo formal. Se hace imperativo que ellos conozcan y manejen las disposiciones establecidas en este código. De igual manera se requiere que las instituciones educativas, especialmente de preescolar, básica y media, generen espacios de diálogo sobre la problemática convivencial que afrontan y los procedimientos pedagógicos y disciplinarios a seguir en cada caso, considerando con cierto rigor el derecho a la educación y al debido

proceso, en los cuales insistió reiteradamente el legislador al expedir este Código. Igualmente es preciso que se le dé respuesta objetiva a los requerimientos que la ley formula en materia de educación especial, proyectos pedagógicos, atención y prevención de situaciones en las que se vean comprometidos derechos, garantías y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes.

Los educadores pueden incurrir en hechos que comprometan su responsabilidad ya por omisión, maltrato de un niño por ejemplo, o por omisión, cuando por descuido o negligencia los derechos de un niño se ven negativamente afectados. La Ley 1098 de 2006 establece obligaciones especiales ética fundamental, y complementarias a las instituciones educativas⁸. Los Proyectos Educativos Institucionales, los manuales de convivencia, los proyectos pedagógicos, las acciones y labor docente deben responder por estas obligaciones, son un referente indiscutible del trabajo pedagógico de los colegios.

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS ADOLESCENTES: AVANCE O RETROCESO

De otra parte, a diferencia del Código del Menor, la Ley de infancia y adolescencia establece un sistema de responsabilidad penal para los adolescentes. Conductas en que incurran las personas cuya edad esté entre los 14 y 18 años, tipificadas como delitos, ocasionan sanciones de carácter penal. Los adolescentes que cometan delitos deberán responder penalmente. Serán juzgados en un proceso penal de carácter diferenciado al de los adultos, pero orientado por los principios y garantías procesales consagradas en la ley y la Constitución Política. En ese marco jurídico, la ley se sujeta al procedimiento penal vigente en la Constitución Política de Colombia, es decir, el sistema penal acusatorio. “En todos

8 DIARIO OFICIAL No 46.446. Ley 1098 de 2006. Op. cit., artículos 41, 42 y 43.

los casos los derechos de los que goza bajo el presente sistema un adolescente autor o partícipe de una conducta punible son, como mínimo, los previstos por la Ley 906 de 2004⁹, norma que desarrolló dicho sistema.

Puede considerarse un avance en la legislación penal, el poder sancionar adolescentes que incurran en delitos, considerando que en Colombia el incremento significativo del número de delitos cometidos por este tipo de personas, ha venido generando preocupaciones en diferentes esferas de la vida institucional, social y académica del país. Un enfoque represivo de la problemática juvenil predominó en el proceso de discusión de la reforma del Código del Menor y en la aprobación de la Ley 1098 de 2006. Es decir habría que ver a los jóvenes, como lo que son: víctimas de un establecimiento que no les brinda mínimas garantías y/o condiciones para su progreso personal y social, no como victimarios.

En materia de garantías el mentado Código: Ley 1098 de 2006, establece en su artículo 151 que el proceso penal que se le deba seguir a los adolescentes, deberá considerar los principios y formalidades del debido proceso consagrados en la Constitución Política, leyes y tratados internacionales firmados por Colombia.

En materia de derechos y libertades el establecimiento de la responsabilidad de los adolescentes en Colombia, a nuestro juicio, constituye una regresión. La disposición en comento pretende castigar, procurando un “restableciendo los derechos” del delincuente de manera formal.

Para el análisis es importante indagar en el origen de los problemas que afectan el ejer-

cio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y que propician o favorecen la delincuencia juvenil. Problemas originados en falencias y ausencias del Estado, el imperio del libre mercado como mecanismo para proveer bienes de consumo colectivo, educación y salud. Los requerimientos y “orientaciones” del mercado imponen el criterio de una eficiencia y eficacia atada a las necesidades de utilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, Empresas Promotoras de Salud –EPS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud– IPS y empresas educativas. El negocio en estas actividades afecta el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los niños, las niñas, los adolescentes y los ciudadanos.

El modelo neoliberal y la internacionalización de la economía colombiana ha impactado negativamente sobre las posibilidades de desarrollo del país, situación demostrada en numerosos estudios¹⁰. Necesariamente el ingreso de las familias, las posibilidades de empleo y prosperidad para los habitantes del territorio, especialmente de los jóvenes, tienen notoria incidencia en las actitudes, los comportamientos y los compromisos ciudadanos de las personas. La pobreza, la falta de oportunidades laborales, la informalidad económica en la que se debate aproximadamente el 30% de los colombianos, el bajo nivel de escolaridad prevaleciente en el país, el desplazamiento forzado, en general el atraso económico, entre otros factores, atentan contra la realización de los derechos de los habitantes, especialmente de los niños, las niñas y los adolescentes; factores convertidos en caldo de cultivo que genera problemas y conflictos socio-familiares, de seguridad ciudadana y de orden público.

9 Ibid.

10 Ver en AHUMADA, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Ancora Editores, Bogotá, 2002. BOURDIEU, Pierre. “El neoliberalismo: la utopía de una explotación sin límites”, *Revista Nueva Gaceta*, No. 2, Bogotá, abril de 2001. VEGA CANTOR, Renán. *Los economistas neoliberales: nuevos criminales de guerra*. Editado Centro Bolivariano, Venezuela, 2005.

4. SUPERAR EL FETICHE JURÍDICO

El incremento del delito tiene que analizarse (y afrontarse) considerando las variables de orden socio-económico y cultural que lo propician, no solo observando la “efectividad” del pie de fuerza policial o de las acciones de inteligencia, la severidad de las penas aplicables o la existencia de norma alguna que regule un asunto social complicado.

La dimensión de la problemática juvenil en un país como Colombia, entre ella el delito, aparte de poner en entredicho la legitimidad de la misma institucionalidad y la viabilidad y la pertinencia de políticas públicas con las que se pretende resolver la situación planteada, permite aclarar que la simple expedición de una norma, el incremento de la penas, así sea para caso de abuso sexual y maltrato infantiles¹¹, no resuelven problemas estructurales de la sociedad, la economía y la cultura. En ocasiones los efectos de la aplicación de una norma son contraproducentes en relación con los derechos de las personas o frente a la solución de un problema. La Ley 100 de 1993 que regula lo correspondiente al sistema de salud en Colombia ha favorecido el negocio de la salud en contravía de los derechos de los usuarios¹². Verdaderos estragos en los servicios de salud, en la existencia del

sistema hospitalario público y en las condiciones socio-laborales de los profesionales de la salud ha ocasionado la aprobación y aplicación de esta ley.

Uno de los mayores defectos de América Latina, escribe el profesor Eduardo Pizarro León-Gómez, es el desenfrenado reformismo constitucional. Frente a cualquier crisis política, la primera reacción de la clase política es cambiar la constitución. El fundamento de este «fetichismo jurídico», una de las mayores y más penosas enfermedades latinoamericanas, es creer que cambiando las normas jurídicas se cambia la realidad¹³.

Frente a la problemática de naturaleza social que experimenta Colombia, en particular relacionada con las precarias condiciones de vida de cerca de cinco millones de niños, niñas y adolescentes, es preciso superar el fetichismo hacia la norma, para entender que se requieren profundas transformaciones al modelo de desarrollo económico, al papel del Estado en el desarrollo social, científico y tecnológico del país, para asegurar un futuro medianamente cierto y digno para la infancia y la juventud colombianas. Plantear un nuevo modelo de desarrollo y de incorporación al concierto internacional en términos de soberanía y posibilidades reales de prosperidad nacional implica sepultar el neoliberalismo como filosofía y política y al libre mercado como pretendido regente de la economía mundial.

11 MORENO. Hernán. “Tres millones de firmas buscan la prisión perpetua para violadores de niños”, *El Espectador. Com*, Bogotá, 1° de septiembre de 2008.

En el caso de los abusadores sexuales u homicidas de niños o niñas se propone a través de una reforma vía referendo la prisión perpetua. Entre los adalides de esta reforma están la concejal de Bogotá Gilma Jiménez, varios medios de comunicación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, entre otros funcionarios de alto rango. Los medios de comunicación, durante lo corrido del año 2008, dieron amplio despliegue a esta iniciativa y a varios hechos luctuosos donde los niños y las niñas fueron principales víctimas.

12 Ver en: VÉLEZ, Marcela. “Nuevo ataque a la salud”, *Revista Deslinde*, No. 41, Bogotá D.C., marzo-mayo de 2007, págs 30 a 35. CADENA, Aldo y otros. “La salud pública y el modelo neoliberal. Presente y futuro de la salud en Colombia”, en *Revista Nueva Gaceta*, No. 1 – Dossier, Bogotá D.C., julio-diciembre de 2000, págs. 44 a 70.

13 PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, Eduardo. “Fetichismo jurídico”, *El Tiempo. Com*, Bogotá, 05 de mayo de 2008.

CONCLUSIÓN

La expedición del Código de la infancia y adolescencia, Ley 1098 de 2006, estuvo precedida de una amplia discusión sobre los alcances de la pretendida reforma al Código del Menor, sus consecuencias reales en la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, entendidos estos como sujetos titulares de derechos.

Este nuevo código permite en la formalidad de la ley definir un conjunto de principios como son: el interés superior, la equidad social y de género, la prevalencia de los derechos de la niñez y la adolescencia, la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como garantes de derechos y la exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y el debido proceso en diferentes actuaciones administrativas o judiciales en las que se encuentren involucrados niños, niñas y adolescentes.

Del concepto de *situación irregular* se avanzó al de *protección integral* de los niños, las niñas y los adolescentes. La protección integral constituye un principio guía del accionar público y privado.

Esta nueva ley permite orientar las acciones del Estado en materia de planes, programas y políticas hacia la niñez y la adolescencia. Establece un sistema nacional de protección a la infancia y la adolescencia coordinado por el ICBF, permite la penalización de los adolescentes infractores a la ley penal y agrava las penas cuando las víctimas de los delitos son infantes o adolescentes.

En síntesis, un conjunto normativo con el que se pretende garantizar los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes; Código que se constituye en un simple referente normativo de las acciones políticas del Estado, sus entidades y sus agentes.

La problemática que afecta el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, en un país como Colombia, responde a situaciones de naturaleza estructural, que difícilmente se pueden atender desde el simple ejercicio legislativo, si no existen po-

líticas y presupuesto tendientes a operar cambios de fondo sobre los factores que originan los inconvenientes.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Ancora Editores, Bogotá, 2002.

AMAYA VELOSA, Campo Elías. *El Drama de las Cárceles en Colombia, análisis crítico*, Ediciones Librería del Profesional, Editorial ABC, Bogotá, D.C., Colombia, 2001.

BOURDIEU, Pierre. "El neoliberalismo: la utopía de una explotación sin límites", *Revista Nueva Gaceta*, No. 2, Bogotá, abril de 2001.

CADENA, Aldo y otros. "La salud pública y el modelo neoliberal. Presente y futuro de la salud en Colombia", en *Revista Nueva Gaceta*, No. 1 - Dossier, Bogotá D.C., julio-diciembre de 2000.

DIARIO OFICIAL No 46.446. *Ley 1098 de noviembre 8 de 2006*, Imprenta Nacional, Bogotá D.C., 2006.

DURÁN, Ernesto y TORRADO, María Cristina. *Derechos de los niños y las niñas. Universidad Nacional de Colombia*, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales. Colección CES, Bogotá, 2007.

GONZÁLEZ NAVARRO, Antonio Luis. *La responsabilidad penal de los adolescentes*, Editorial Leyer, Bogotá, 2007.

LINARES CANTILLO, Beatriz, QUIJANO, Pedro. *Nueva Ley de la Infancia y la Adolescencia en Colombia*, Bogotá, OIM, Alianza por la niñez, Bogotá, 2005.

PABÓN PARRA, Pedro Alfonso. *Comentarios al Nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Para Adolescentes*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2007.

VEGA CANTOR, Renán. *Los economistas neoliberales: nuevos criminales de guerra*. Editado Centro Bolivariano, Venezuela, 2005.

VÉLEZ, Marcela. "Nuevo ataque a la salud", *Revista Deslinde*, No. 41, Bogotá D.C., marzo-mayo de 2007.

PROCESO CONSTITUYENTE EN LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA EN EL MANEJO DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL *

Ricardo Motta Vargas**
Corporación Universitaria Republicana

RESUMEN

Los proyectos mundiales de organización territorial en el contexto de la globalización geográfica significaron para Colombia el inicio de procesos de integración regional, entre ellos la Región Administrativa o Región Central de Colombia a partir del año 2001. La propuesta de Estado Regional Unitario surge de la necesidad de superar la anacrónica división de los departamentos, para dar paso a sistemas de cooperación regional, que faciliten un manejo adecuado a los graves problemas de la región, tales como el deterioro ambiental, el desplazamiento forzado de personas, desarrollo sostenible y además permitan el reconocimiento de nuevos movimientos cívicos, políticos y regionales. Uno de esos movimientos regionales ha sido el de los procesos constituyentes en varias regiones del país, promovido por la organización alemana de participación ciudadana Friedrich Ebert Stiftung –FESCOL. La misión del Proceso Constituyente de la Región Central de Colombia es ensamblar un espacio geográfico regional, cuyo desarrollo esté en manos de la sociedad, que

pretenda crear una institucionalidad basada en la autonomía regional. Este segundo informe de investigación contempla el estudio de la problemática ambiental, el desarrollo sostenible y la estructura socio-geográfica y territorial de la región central.

Palabras clave: autonomía regional, proceso constituyente, desarrollo sostenible, medio ambiente.

ABSTRACT

Territorial organization world projects in the context of geographical globalization, meant for Colombia the beginning of integrational regional processes like Región Administrativa or Región Central de Colombia (Administrative Region or Central Region of Colombia) from 2001.

The proposal of Estado Regional Unitario (Regional Unitary State) arises from the need to overcome the anachronistic division of regions to start systems of regional cooperation, which facilitate a correct managing in

Recepción del artículo: 24 de julio de 2008. Aceptación del artículo: 11 de septiembre de 2008.

* Este artículo es producto de segundo avance del proyecto de investigación desarrollado dentro de la línea Política Territorial y Medio Ambiente. Auxiliares de investigación (semillero): July Ramírez, Nancy Hungría Salamanca, Diana Carranza, Nayaska Cepeda, Olga López, Jorge Alberto Morales, Nicolás Levy, Juan Carlos Caicedo y Luis Fuentes.

** Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especializado en Derecho Administrativo del Colegio Mayor del Rosario, Derecho Constitucional de la Universidad Nacional, Teoría Jurídica de la Universidad Libre. Profesor e investigador de la Corporación Universitaria Republicana, director del Grupo de investigación Política Territorial y Medio Ambiente, registrado en Colciencias. E-mail: mottaricardo2003@yahoo.com

the serious problems of a region, such as environmental deterioration, people's forced displacement, sustainable development and in addition to allow the recognition of new civic political and regional movements.

One of those regional movements has been the Procesos Constituyentes (Constituent Processes) in several regions of the country, promoted by the German organization of civil Participation Friedrich Ebert Stiftung - FESCOL. The mission of the Proceso Constituyente de la Región Central de Colombia (Constituent Process of the Central Region of Colombia) is to get together a geographical regional space, whose development depends on society, that tries to create an institutionality based on regional autonomy. This second research report includes the study of the environmental issue, the sustainable development and the socio geographical and territorial structure of the central region.

Key words: regional autonomy, constituent process, sustainable development, environment.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 determinó la competencia y atributos de las entidades territoriales, con grados de autonomía y descentralización a pesar de haber optado por mantener el modelo de Estado Unitario vigente desde la Constitución de 1886. Sin

embargo, el constituyente del 91 abrió la opción de crear nuevas entidades territoriales como territorios indígenas, provincias y regiones y desarrollar legislativamente los municipios, distritos y departamentos.

En un primer informe se destacó el proceso de conformación de la Región Central, desde el año 2001, integrada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, con sus respectivas capitales, como resultado de mesas de trabajo de los estudios pertinentes de ordenamiento territorial, medio ambiente y participación ciudadana en el proceso de integración regional.

Colombia es hoy denominado un país de regiones, debido a la existencia de una amplia gama de climas, diversidad cultural y prácticas sociales. La Carta política colombiana contempla regiones administrativas y de planeación, pero estos procesos que hoy destacamos van más allá de simples mandatos constitucionales.

La conformación de varias regiones del país es un reconocimiento social, cultural y político y sus estudios en temas diversos, a través de la conformación de constituyentes, son temas de un tratamiento y visión holística, en debates acerca del crecimiento económico, la concertación sobre un nuevo modelo regional, el esquema de ciudad y región, el reconocimiento de la identidad cultural y el manejo ambiental¹.

1 Constituyente de la Región Central. FESCOL. 2007. Las propuestas que esboza este documento contribuyen a la construcción social de la Región Central aplicando los principios de solidaridad y equidad. Esta iniciativa pasa para atender una serie de tareas para:

- a. Contractualizar la solidaridad entre las organizaciones civiles del tercer sector, los municipios, el distrito Capital de Bogotá, las empresas, las comunidades organizadas y Cundinamarca.
- b. Plantear la construcción de la región desde formas equitativas y justas de gobernabilidad del recurso hídrico que reconozca los servicios ambientales que aportan las áreas y comunidades rurales así como los municipios circunvecinos a la urbe de Bogotá.
- c. Fortalecer el control social como medio para propiciar soluciones a problemas de ética pública, eficiencia económica y ambiental, y realizaciones de los objetivos del Estado Social de Derecho.
- d. Integrar opciones de generación comunitaria de empleo en el manejo sostenible de los residuos sólidos.
- e. Poner en funcionamiento una cadena de abastecimientos de alimentos, por parte de las formas organizativas propias de las comunidades.

PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

- a. ¿Cuál es el impacto sociojurídico en la construcción de la Región Central en el contexto de organización territorial del Estado colombiano?
- b. ¿Cuál es la misión del Proceso constituyente en la Región Central?
- c. ¿Cuál es la problemática ambiental de la Región Central y sus perspectivas de cooperación para el desarrollo del Ecosistema?
- d. ¿Cuál es el desafío medioambiental de la Sabana en los próximos diez años?

OBJETIVO GENERAL

Analizar la problemática ambiental de la Región Central y sus perspectivas de cooperación para el desarrollo del Ecosistema y su estrategia de desarrollo regional.

METODOLOGÍA

Se pretende revisar unas fuentes bibliográficas, jurisprudenciales, documentos de políticas públicas, resultados de foros ambientales, cuadernillos de las Constituyentes y memorias de procesos de integración regional, informes de ONG que manejan la problemática medioambiental de los ecosistemas urbanos.

Este proyecto de investigación ha utilizado los métodos deductivo, inductivo e histórico lógico, partiendo del análisis constitucional y legal hasta llegar a la individualidad de realidades territoriales y su proceso de conformación, de procesos constituyentes. En el método histórico se busca la cronología de hechos y sucesos

en la transformación regional desde hace unos cinco años, ante la ausencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Es importante utilizar metodología comparativa en los proyectos territoriales del Estado y de las entidades privadas en los procesos de integración del Distrito Capital con el departamento de Cundinamarca. Son muchas las prioridades en los proyectos de integración como: la cooperación regional en la reforestación, la descontaminación del río Bogotá, proyectos regionales de acueductos y manejo adecuado de desechos sólidos, lo mismo que proyectos de integración cultural.

MARCO REFERENCIAL

1. El problema de la identidad regional

Presentemos una síntesis de los enfoques teóricos sobre región:

- a. Teorías Convencionales. Son reconocidas por autores franceses. Uno de sus representantes es François Perroux, quien afirmó que el espacio podía concebirse con dos postulados así: 1) definido por un plan, 2) un campo de fuerzas o un agregado homogéneo.
- b. Teorías Contemporáneas. Se pueden dividir en varias teorías, una de ellas es la de la región espacial, porción del territorio donde tienen lugar procesos y relaciones sociales, y existen elementos y procesos naturales, que están articulados y conforman el complejo social natural, así lo define Luis Coraggio².

Alejandro Rofman define la región integral, la organización del espacio por parte de toda

2 *Boletín de la Comisión de ordenamiento territorial*. No. 1, 1992. Universidad Distrital, p. 36. "Las regionalizaciones más conocidas en el país son: Informe Le Bret, 1958, Fornaguerra y Guhl, 1969, Modelo de regionalización Nodal. DNP, 1976, Regiones para la descentralización Administrativas, DNP, 1976, Revisión del modelo de regionalización Nodal. DNP 1980. Alternativas de regionalización según niveles diferenciales de desarrollo departamental DNP. 1984".

sociedad y le imprime una forma específica a su configuración. “Los diferentes subsistemas o regiones se diferencian por el tipo particular de formación social, compartiendo rasgos característicos del sistema nacional³ .

La región histórica se define como un espacio históricamente constituido, producto de las relaciones sociales y de patrones de dominación imperantes en las sucesivas etapas de su desarrollo. La conformación de una región además de ser un hecho físico como el modelo de región central, también constituye un espacio en el cual se genera una cultura, que relaciona individuos y procesos históricos sociales.

La globalización ha traído consigo el surgimiento de los procesos regionales. Los primeros intentos de regionalizar el país a través del CORPES, en 1985, fueron un paso fundamental en este desarrollo.

El retroceso de la autonomía regional obedece a muchos factores que han retardado esta regionalización como: la ausencia de la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; la prolongación de los antiguos Consejos Regionales de Política Económica y Social CORPES que impidieron la formación de Regiones Administrativas con autonomía; la normatividad de municipios y departamentos que no cuenta con la coordinación de una ley orgánica; el conflicto armado en algunas zonas por el control del territorio, por parte de grupos subversivos y grupos de autodefensa.

2. Construcción social- Región Central (2004-2009)

La construcción social de la Región Central es una iniciativa territorial que busca crear una institucionalidad en la autonomía regional. Para ello se ha elaborado un diag-

nóstico de la realidad que viven los departamentos, ciudades y municipios que hacen parte de la Región Central.

La propuesta en la construcción social de la Región Central se ha expuesto en varios documentos preparados por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia FESCOL y demás entes que lideran estas propuestas. El documento de Cuadernos Constituyentes editado en el año 2007 señala como tareas principales en esta actividad:

- a. Concertar la solidaridad entre las organizaciones civiles, los municipios, el Distrito Capital de Bogotá, las empresas, las comunidades organizadas y Cundinamarca.
- b. Plantear la construcción de la región desde formas equitativas y justas de gobernabilidad del recurso hídrico que reconozca los servicios ambientales de esta región.
- c. Fortalecer el control social como medio para propiciar soluciones a problemas de ética pública, eficiencia económica y ambiental, y realización de los objetivos del Estado Social de Derecho.
- d. Poner en funcionamiento una cadena de abastecimiento de alimentos por parte de las formas organizativas propias de las comunidades y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.
- e. Integrar opciones de generación comunitaria de empleo en el manejo sostenible de los residuos sólidos⁴ .

3. El problema de la identidad regional

Una de las dificultades en la creación de esta región es la ausencia del proceso de creación

3 Ibid., p. 37.

4 Constituyente de la Región Central de Colombia, documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente. Ediciones Cuadernos Constituyentes, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia FESCOL, Primera edición, Bogotá D.C., septiembre de 2007.