



Marco de Política Pública para la Fuerza Pública en
Colombia : periodo 2010 - 2014

Camilo Terreros Piedrahita

Trabajo de grado para optar al título profesional:
**Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional
de los Conflictos Armados**

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia

Legislación para la Fuerza Pública: 2010-2014

Ministerio de Defensa Nacional

Comando General de las Fuerzas Militares

Escuela Superior de Guerra



Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados

Marco de Política Pública para la Fuerza Pública en Colombia:

Periodo 2010 – 2014

Camilo Terreros Piedrahíta

Director

Teniente Coronel David Andrés Rodríguez Camacho

Instituciones y Derechos Humanos

Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados

Trabajo de grado

Bogotá – Colombia

2016

Resumen	4
Palabras Clave	4
Abstract.....	5
Keywords.....	5
1. Introducción.....	6
2. Formulación del problema.....	8
3. Justificación	8
4. Metodología.....	9
5. Objetivos.....	10
5.1. General	10
5.2. Específicos.....	10
6. Marco teórico: las políticas públicas, un marco de caracterización	11
7. Legislación militar en el periodo 2010 -2014, categorización y análisis	16
7.1. Objeto de estudio	18
Derechos Humanos.....	18
Caracterización de las iniciativas:	19
Justicia	28
Caracterización de la iniciativa:	29
Seguridad	33
Caracterización de la iniciativa:	34
7.2 Caracterización de iniciativas legislativas especiales.....	38
Caracterización de las iniciativas:	39
8. Consideraciones finales	45
8.1. Legislación militar como marco de política pública para las Fuerzas Públicas en el periodo 2010 - 2014.....	46
9. Conclusiones.....	50
9.1 Formula para un Marco de Política Pública exitoso para la Fuerza Pública:	52
10. Anexos.....	53
11. Referencias	55

Cuadro 1. Marco de Política Pública..... 53

Marco de política pública para la Fuerza Pública en Colombia.

Figura 1. Porcentaje por temáticas: 7

Resumen

El objeto de esta investigación es categorizar y crear un marco de política pública para el periodo legislativo 2010-2014. Se empleó una metodología cualitativa basada en el análisis documental, comprendiendo información sobre planes del Congreso y observatorios legislativos. Buscando establecer los parámetros para la creación de una política pública, es decir, un elemento evaluativo.

Los hallazgos de esta investigación permitirán determinar el número exacto de iniciativas legislativas relacionadas con la fuerza pública. Para este trabajo se subdividieron en varias categorías lo que permitirá conocer cuál fue el rol que con mayor número de políticas públicas pesó con las Fuerzas Armadas y así realizar una caracterización de estas.

Palabras Clave

Legislación Militar, Acciones Políticas Públicas, Tipos de decisiones.

**Marco de política pública para la Fuerza Pública en Colombia:
Periodo 2010-2014**

Resumen

El objeto de esta investigación es categorizar y crear un marco de política pública para el periodo legislativo 2010-2014. Se empleó una metodología cualitativa basada en el análisis documental, compilando información sobre gacetas del Congreso y observatorios legislativos, buscando establecer los parámetros para la creación de una política pública, es decir, sus elementos constitutivos.

Los hallazgos de esta investigación permitieron determinar el número exacto de iniciativas legislativas relacionadas con la fuerza pública, para este trabajo se subdividieron en varias categorías lo que permitió concluir cual fue el enfoque con mayor número de políticas públicas para con las Fuerzas Públicas y así realizar una caracterización de estas.

Palabras Clave

Legislación Militar, Actores, Políticas Públicas, Toma de decisiones.

**Policy framework for the security forces in Colombia:
Period 2010 - 2014**

Abstract

The purpose of this research is to categorize and create a framework of public policy for the 2010-2014 legislative period. A qualitative methodology based on document analysis, compiling information on gazettes of Congress and legislative observatories, searching to establish the parameters for the creation of public policy, that is, its constituent elements.

The findings of this investigation allowed to determine the exact number of legislative initiatives related to the security forces, for this work it was subdivided into several categories, which allowed to concluded with the highest number of public policies for the Armed Forces and a characterization of these.

Keywords

Military legislation, Actors, Public Policies, decision making.

1. Introducción

En Colombia durante el periodo 2010 - 2014, se presentaron 58 iniciativas de ley relacionadas con la Fuerza Pública, éstas responden diferentes temáticas; conformando así un marco de política pública en el ámbito militar, en este marco destaca un contenido amplio con respecto a Derechos Humanos. Cada proyecto de ley busca convertirse en una política pública que responda a una problemática. El presente documento pretende plantear una descripción sobre el marco de política pública correspondiente a la Fuerza Pública para el periodo mencionado, esto mediante la caracterización de la legislación militar. Para esto se realizó un análisis de dicha reglamentación y teniendo presente un marco teórico en cuanto a políticas públicas, sin dejar de lado los actores inmersos en cada propuesta y su proceso, con el fin de presentar observaciones sobre la investigación.

Para comprender la creación de políticas públicas en Colombia hay que explicar los trámites en el Congreso de la República de Colombia, en virtud del diseño constitucional de los procedimientos legislativos, un proyecto de ley debe transitar por las dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes; cumpliendo en cada una de ellas cuatro debates en el caso de los actos legislativos y dos en cada una en el caso de los proyectos de ley ordinarios. Según el artículo 138 de la constitución de 1991¹, el desarrollo de sus funciones se realiza mediante legislaturas anuales. Estas se dividen en dos períodos de sesiones ordinarias. Así, el primer periodo inicia el 20 de Julio y culmina el 16 de diciembre, el segundo comienza el 16 de marzo y finalizando el 20 de junio. Empero, el gobierno puede convocar sesiones extraordinarias (Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga & Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2009; p. 3).

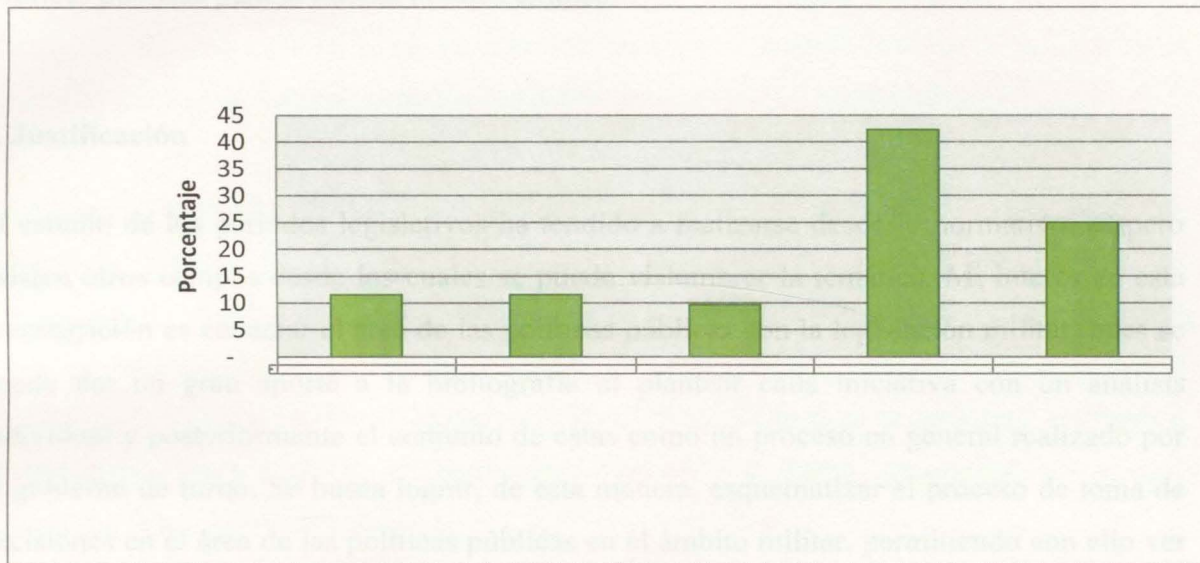
Durante el periodo legislativo 2010 - 2014 se generaron diversas iniciativas entorno a la legislación militar, las cuales se originaron alrededor de cinco temáticas que se han dividido en esta tesis así: (I) Salarios y pensiones, (II) Justicia, (III) Seguridad, (IV) Educación, y

¹ Recuperado de (Agosto 11 de 2015): www.camara.gov.co/portal2011/preguntas-frecuentes/116-ique-fechas-comprenden-los-periodos-legislativos-de-sesiones

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Observatorio de Legislación Militar.

(V) Derechos Humanos. Éstas en su totalidad se vieron representadas en diversos porcentajes de proyectos de ley que fueron archivados y otros que fueron sancionados como ley. (Figura 1).

Figura 1. Porcentaje por temáticas:



Dada la variedad de los temas, surge la iniciativa de caracterizar dichas propuestas como políticas para la Fuerza Pública, para lo cual se realiza el proceso de selección entre las iniciativas dadas, categorizándolas en los temas vistos, partiendo de si son sancionadas como ley, cómo se da su tránsito en el Congreso, y si cumple con los elementos que plantean Meny y Thoening –expuestos en la metodología de investigación- para configurarse como política pública.

Para comprobar los elementos que configuran la política pública y toma de decisiones se realizó un marco general que permitió analizar los proyectos de ley objeto de estudio para indagar como se caracterizan las leyes relacionadas con la Fuerza Pública, centrando la investigación en las que fueron aprobadas como ley y que tienen como tema central los Derechos Humanos.

2. Formulación del problema

Con esta investigación, busco plantear cómo se pueden enmarcar las iniciativas aprobadas en el Congreso como parte de una política pública para la Fuerza Pública, basándome en la teoría de las políticas públicas y crear un manual que de pautas para la presentación de políticas públicas para la Fuerza Pública exitoso.

3. Justificación

El estudio de los periodos legislativos ha tendido a realizarse desde lo normativo, empero existen otros campos desde los cuales se puede vislumbrar la temática. Mi interés en esta investigación es conectar el área de las políticas públicas con la legislación militar, pues se puede dar un gran aporte a la bibliografía al plantear cada iniciativa con un análisis individual y posteriormente el conjunto de estas como un proceso en general realizado por el gobierno de turno. Se busca lograr, de esta manera, esquematizar el proceso de toma de decisiones en el área de las políticas públicas en el ámbito militar, permitiendo con ello ver cada componente de la política, de la iniciativa, y su articulación en el ciclo de política pública.

El periodo legislativo comprendido entre 2010 - 2014 dejó como resultado una serie de iniciativas que lograron ser aprobadas como legislación militar, las cuales se enmarcan en este trabajo como política pública para la Fuerza Pública. Partiendo de esto se pretende responder cómo desde la teoría de las políticas públicas se pueden enmarcar las iniciativas aprobadas en un marco de política pública sobre legislación militar, es decir, las leyes y reformas constitucionales que modifican el accionar de la Fuerzas Públicas.

4. Metodología

El método a utilizar para el presente documento se centra en el análisis documental, partiendo de documentos institucionales, siendo estos los publicados por entes estatales. Se realizó con base en la recopilación del Observatorio de Legislación Militar sobre el periodo 2010 – 2014. Se realizó un análisis de los proyectos de ley para conformar un objeto de estudio, se eligió la legislación en Derechos Humanos y se analizó cuál fue su tránsito en el Congreso y si fue archivada o sancionada como ley.

Definido el objeto de estudio, se partió de lo expresado por Meny & Thoening sobre los elementos constitutivos de una política pública para catalogar las iniciativas escogidas como parte del marco a conformar. De esta manera se establecieron como parámetros: cuál era la iniciativa, su autor, su medida concreta, su marco general, y la población tratamiento de esta, con lo cual se estableció el marco final. El ejercicio en sí es un análisis a los datos y documentos arrojados por las entidades concernientes a la Rama Legislativa, por lo cual esta es una investigación cualitativa.

La metodología para el análisis de la política pública asumido en este trabajo es deductivo, intuyo la política a través del análisis de los proyectos, lo que me permite plantear no solo el Marco de Política Pública sino las características que a futuro tendría que tener un proyecto de ley para ser exitoso en materia de legislación militar.

El modelo de política pública asumido es el de *Policy Cycle*, traducido para esta investigación como “modelo secuencial” y cuya aplicación permitió dividir el análisis en varias fases que conllevo a una mejor caracterización del proyecto de ley.

5. Objetivos

5.1. General

Caracterizar las iniciativas aprobadas por el Congreso de la República durante el periodo legislativo 2010 - 2014, en un marco de política pública para la fuerza pública en Colombia.

5.2. Especificos

- Plantear cuáles son los elementos por los cuales una serie de iniciativas o proyectos de ley se pueden configurar como política pública.
- Categorizar, partiendo de las temáticas de las iniciativas, la legislación aprobada para formar el objeto de estudio.
- Establecer un marco de política pública con base en las temáticas que el periodo legislativo abordó.

6. Marco teórico: las políticas públicas, un marco de caracterización

Al hablar del concepto de *política pública* se debe tener en cuenta que este presenta múltiples significados, siendo así complejo ubicarlo en un sólo contexto, acto, o procedimiento, su definición está referenciada por los vocablos *polity*, *politic* y *policy*; describiendo estructura, proceso y resultado. Sin embargo, el conceptualizar una política pública requiere ubicar pautas en el proceso, interacciones en la estructura y, por supuesto, resultados tangibles que permitan ver impactos o cambios en la situación tratada, que en este caso se referirá a proyectos de ley y actos legislativos.

Con el fin de abordar el marco de legislación militar dado durante el periodo 2010-2014, como marco de política pública, se configura el presente marco teórico sobre *políticas públicas*, para de ésta manera generar una caracterización que permita identificar actores, interacciones, fases del proceso, y el resultado final, que serían la política y las temáticas que la componen.

Existen diversas descripciones acerca de qué es una *política pública*, Aguilar (2009: p. 14) la expone como un "*conjunto de acciones orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es de interés público*". A la vez, este autor plantea que dichas acciones han de ser decididas y ejecutadas por autoridades públicas legítimas, actores gubernamentales, o por estos en asociación con actores sociales. Mediante ello se originan patrones de comportamiento, ya sea de los individuos implicados, del gobierno o del sistema político en específico. Destacando como expone Müller (2010: p. 89) que aun cuando no todos los individuos implicados son parte de la burocracia pública, ésta queda como marco principal de la acción para los participantes.

Por su parte, Meny y Thoening (Müller, 2010; p. 67 - 68) identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública como lo son: (I) el constituirse por medidas concretas, la esencia de la política; (II) comprender decisiones y asignación de recursos; (III) inscribir un marco general de acción; (IV) tener una población tratamiento (en la literatura de las políticas públicas el público a quien va dirigida); y (V) presentar unas

metas y objetivos planteados en función de normas y valores. Estas características las encontramos en los proyectos de ley y de actos legislativos trabajados en esta tesis.

Ahora bien, W. Phillips Shively expresa que las políticas "*consisten en la toma de decisiones comunes para un grupo, por medio del uso del poder..., cualquier acto de política puede ser visto desde dos perspectivas, sea como una búsqueda cooperativa de respuesta a problemas comunes o como un acto por el cual algunos miembros de un grupo imponen su voluntad*" (citado en Vargas, 1999: p. 57), representando así a la política desde una visión del poder.

Hasta este punto tenemos una breve descripción de lo que es una política pública, siendo esta una respuesta a problemas, una asignación de recursos, físicos o simbólicos, la cual implica a unos actores y una población tratamiento, y se origina mediante una serie de procesos y toma de decisiones. Sin embargo, las políticas públicas como subcampo plantean un espectro mucho más amplio, siendo más que una respuesta a una problemática o a una temática impuesta por un grupo de individuos. Las políticas públicas se expresan como un conjunto de procesos entrelazados los cuales pueden ser analizados de forma individual con el fin de ver el proceso en macro. De este modo se generan múltiples aportes al área dado que cada fase de una política concibe diversas conclusiones en cuanto a los actores, las decisiones y el proceso en sí. Estos conjuntos de procesos serán analizados en los proyectos de ley objeto de estudio de esta tesis.

Retomando a los autores, Vargas (1999; 57) define a las políticas públicas como el *conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones, y acciones*. En esta frase podemos ver cómo la política no es simplemente toma de decisiones sino un proceso que implica una formulación, diagnóstico, una decisión y una implementación; esto con el fin, como expone el autor, de llevar situaciones complejas a niveles manejables.

Por su parte Cuervo (2007) expresa que las políticas públicas son una manifestación de la voluntad de la tecnocracia, siendo legislación endógena al régimen, esta teoría explicaría porque gran cantidad de proyectos de ley en Colombia provienen del gobierno, aunque son

aprobados por el Congreso. La caja negra, es la incógnita de las motivaciones por las que los partidos políticos escogen las temáticas que conforman la agenda gubernamental, esta relación legislativo-ejecutivo se ve legitimada cuando un proyecto de ley aprobado por el Congreso es sancionado por el Presidente, dándose el denominado *output* de una política pública. (Universidad Externado, 2007; p. 151 - 153).

Claro está, no hay que dejar de lado el planteamiento de Mark Moore (1998; p. 89), en cuanto a que la política es la respuesta a la pregunta sobre qué se debe producir con recursos públicos satisfaciendo a la vez procesos colectivos.

Entonces, ya planteada una descripción sobre el concepto de política pública partiendo de los autores anteriormente mencionados, hay que tener claro que para analizar cualquier objeto de estudio se debe partir de una perspectiva teórica. Sobre esto, Roth (2008; p. 67 - 84) realiza una descripción sobre los paradigmas para el análisis de políticas.

Continuando con Roth (2008; p.77 - 82), el marco de análisis se encuentra en un primer momento ubicado en el modelo secuencial, ya que permite el estudio por separado de las fases, permitiendo ubicar cómo se dio el proceso en sí. No obstante, dado que este enfoque pierde de vista el proceso en su conjunto, el presente documento se centra en la fase de la toma de decisiones, partiendo así del marco *institutional analysis and development* (IAD), el cual pone en su centro una "arena de acción" donde interrelacionan actores individuales o colectivos, ponentes y partidos para el caso, en una situación que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política.

Este marco presenta en dos momentos: En el primero, se hace un análisis de interrelaciones, en el cual se explica también las características de la política, y se parte de la elección racional. En el segundo, se pretende entender los factores que influyen en la configuración de la política en la arena, las plenarias, comisiones y congreso pleno. Ahora bien, se destacan tres tipos de factores: (I) unas reglas para ordenar las relaciones (rules-in-use), (II) las características del contexto, y (III) las particularidades culturales de la comunidad política implicada. Se escoge este marco ya que para el análisis del objeto de estudio –la

legislación en temas militares- las características que presenta es el adecuado, por la temporalidad que se prefiere la IAD pues solo se tienen presente una perspectiva temporal de cuatro años 2010-2014 (Roth, 2008; p. 81 - 82).

Con respecto al *modelo secuencial*, partiendo de Roth (2006; p. 70), este se encuentra configurado por cinco fases, las cuales, aunque son diferentes en ocasiones se pueden desarrollar durante un mismo momento. La primera fase es la identificación e institucionalización del problema, en ella se realiza un diagnóstico en el cual se tiene en cuenta los valores, acontecimientos, intereses, demandas de la población tratamiento entre otras cuestiones, y se empieza a proyectar la temática a la agenda pública, presentando como actores no sólo una población tratamiento y de control, sino también a los partidos, actores sociales y movimientos que inscriben la temática en la agenda.

Esta última se puede inscribir mediante diferentes modelos: (I) mediación, donde intermedia la clase política; (II) mediatización, ventilando información en los medios de comunicación; (III) movilización, dada en la ciudadanía; (IV) anticipación, ingresando temas que el gobierno o los actores consideran pueden ser a futuro un problema; (V) agenda nacional e internacional, por convenios, tratados y el sistema de participaciones; (VII) lobbying; (VIII) agenda judicial, como rasgo del estado social de derecho en cuanto a la protección de los derechos humanos y oferta pública, como intervención del poder legislativo (Universidad Externado, 2007; p. 157 - 161).

Cabe destacar que la definición del problema (Roth, 2002) está ligada al tipo de actores, y para que este sea público debe tener condiciones como son la relevancia social del actor, competencia de una autoridad presente o futura, y que el problema sea susceptible de ser traducido al lenguaje político (Ibíd.; p. 155).

En cuanto a la segunda fase, referida a la formulación de soluciones o acciones, en ella se empiezan a generar múltiples respuestas con base en una selección de criterios, lo cual se genera por los actores implicados en la toma de decisiones, la cual lleva a la tercera fase, movilización ciudadana, en esta se decide en sí cuales son los componentes de la política,

ello mediante el debate, y la generación de una coalición mayoritaria, apoyada por la sociedad civil, que legitime el planteamiento formulado para el tratamiento de la temática (Roth, 2006; p. 70).

La ejecución, que constituye la cuarta fase, plantea la generación de efectos concretos, la puesta en marcha de lo trazado en los postulados de la política; y por último, la quinta fase, la evaluación (Ibíd.), la cual se puede generar ya sea ex-ante, concomitante (durante el proceso en sí), y ex-post, permitiendo vislumbrar los posibles impactos, los avances en el proceso, y los resultados ya dados, logrando mediante ello, al finalizar el desarrollo de las fases, un feedback, o una retroalimentación con el fin de mejorar la política, logrando así, en algunos casos, volver a iniciar el ciclo. Ejemplo de esto es cuando la Corte Constitucional o el Presidente de la República devuelven un proyecto de ley por errores de forma o de fondo.

Al centrar el análisis en el proceso de toma de decisiones, se debe tener presente que las temáticas a tratar provienen de la agenda, la cual presenta unos procesos de inscripción netamente políticos en los cuales se utilizan y suscitan oportunidades y luchas para la inscripción, siendo así procesos poco lógicos, racionales y lineales; donde los actores tienen diversas estrategias, partiendo de sus posiciones y recursos (Ibíd.; p. 73).

Ahora bien, como tal, la toma de decisiones es resultado de negociaciones, ajustes entre argumentos e intereses, ya que esta se encuentra configurada por una multiplicidad de actores activos. Estos últimos siguen dos secuencias durante esta fase: la primera, correspondiente a la formulación, donde se ponderan y priorizan los diversos objetivos para realizar las metas de la política, como cuando el gobierno radica un proyecto de ley con mensaje de urgencia. La segunda, la legitimación, dada tras concretar y determinar impactos de las decisiones, vislumbrando a la vez indicadores con el fin de realizar un seguimiento (Ibíd.; p. 75 -79).

No hay que dejar de lado el hecho de que puede ser engañoso concebir la fase de toma de decisiones como reflejo exacto del interés público, dado que puede incidir en ella

numerosos tipos de irracionalidad, como los son la corrupción, la miopía política, la falta de voluntad o coraje para conseguir compromisos complicados de cumplir, y la incapacidad para gestionar el riesgo; dificultades que afectan moralmente el proceso de decisión en la conducta del congreso a los ojos de los ciudadanos, y demás actores implicados (Moore, 1998; 90).

Para el análisis de la fase de toma de decisiones, se parte del modelo de racionalidad limitada expuesto por H. Simón (1983), ya que el modelo de racionalidad absoluta es inaplicable, se parte de este modelo pues la información sobre el problema y las soluciones nunca es completa, la capacidad para identificar soluciones es variada y algunas se descartan, los criterios para identificar cualidades, ventajas y desventajas son pocos y generalmente no tienen un grado de validez y consenso en las áreas de aplicación.

7. Legislación militar en el periodo 2010 -2014, categorización y análisis

El periodo entre el 2010 y el 2014, en cuanto a legislación militar se presentaron 58 iniciativas las cuales se clasifican en cinco temáticas; (I) Salarios y pensiones, (II) Justicia, (III) Seguridad, (IV) Educación, y (V) Derechos Humanos. De éste conglomerado se seleccionan 11 proyectos de ley correspondientes a las tres principales temáticas, se escogen aquellas que fueron aprobadas para la fecha del primer informe sobre Legislación Militar 2010 - 2014, realizado por el Observatorio de Legislación Militar. La temática que más abarca proyectos de ley es la concerniente a Derechos Humanos, compuesta por 5; seguida por las de Justicia con 3; y Seguridad con 3.

En resumen, se descubrieron 5 temáticas que componen un total de 58 proyectos de ley. Para este trabajo, se eligieron como objeto de estudio 3 temáticas, dejando por fuera los temas de salarios, pensiones y educación.

Ahora bien, para categorizar estas como marco de política pública sobre legislación militar se parte de lo expresado por Meny y Thoening (Müller, 2010; p. 67 - 68) en cuanto a los

elementos que fundamentan la existencia de una política. De esta manera, se identifica en cada una de las iniciativas los primeros cinco elementos planteados por estos autores:

1. Que se constituya por medidas concretas
2. Que comprenda decisiones y asignación de recursos
3. Que tenga un marco general de acción
4. Que tenga una población tratamiento
5. Que presente unas metas y objetivos planteados en función de normas y valores.

También se usa el modelo secuencial expuesto por Roth (2006; p. 70), en el que se desarrollan cinco fases que permiten entender como se crea, decide, ejecuta y evalúa el proyecto de ley. Estos son:

1. Identificación e institucionalización del problema
 - Demandas de la población tratamiento.
 - Partidos, actores sociales y movimientos.
2. Toma de decisiones.
3. Movilización ciudadana.
4. Generación de efectos concretos.
5. Evaluación.

Al realizar esta categorización se encuentra el objeto de estudio más importante es el de Derechos Humanos, debido a que es el que mayor cantidad de iniciativas tiene -42 proyectos de ley- sin embargo, también se analizan las temáticas de Justicia y Seguridad. Para este estudio, se usan los cinco criterios planteados en la introducción de este punto de categorización y análisis.

Usar los dos modelos, el planteado por Meny y Thoening y el planteado por Roth, busca encontrar conclusiones fundamentadas que den paso a entender cual fue el Marco de Política Pública para la Fuerza Pública en Colombia y poder hacer un manual que a futuros

investigadores les de pautas sobre como se debe presentar un proyecto de ley para la Fuerza Pública y que este sea exitoso.

7.1. Objeto de estudio

Derechos Humanos

Ésta es la temática que más iniciativas tiene, siendo el núcleo central del marco de legislación como política. En ella se encuentran las siguientes cinco iniciativas:

1. "Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario"
2. "Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen Verdad, Justicia y Reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones {Justicia Transicional}"
3. "Por la cual se prorroga la vigencia de Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, y 1106 de 2006; se modifica algunas disposiciones y se dictan otras {Lucha contra acciones antiterroristas}"
4. "Por medio de la cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado {Referendo por la paz}"
5. Por medio de la cual se aprueba el "acuerdo entre la Republica de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la ejecución de las penas por parte de la Corte Penal Internacional" hecho en Bogotá D.C., el 17 de mayo de 2011 {Acuerdo con la Corte Penal Internacional}

Caracterización de las iniciativas:

1. *"Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario"*

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** dicha iniciativa se constituye en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sancionada en Junio de 2011.

2. **Decisión y asignación de recursos:** La exposición de motivos del proyecto de ley muestra que se busca una “reparación vía administrativa y una reparación por vía judicial” lo que demuestra que la asignación de recursos no es exclusivamente económica, sin embargo, el proyecto muestra que en cuanto a dineros se han comprometido 10 años de vigencias futuras y que para el 2010 se tienen destinados 5.3 billones a través del Presupuesto General de la Nación.

3. **Marco general de acción:** Su marco de acción es: *“establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas, que permita hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifiquen a través de la recuperación del ejercicio de sus derechos constitucionales”*².

4. **Población tratamiento:** Entrando a definir dicha Ley en su artículo tercero, a la población tratamiento: *Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho*

² Recuperado de (Marzo 13 de 2015): <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan-medidas-de-atencion-y-reparacion-integral-a-las-victimas-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-e-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-ley-de-victimas-restitucion-de-tierras/5985/>

Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a la normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ministerio del Interior y Justicia, 2011; p. 19).

4. Metas y objetivos planteados: Para lograr su objetivo el proyecto propone la reparación integral y la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado desde el año de 1985. La meta es atender a los 3.461.000 ciudadanos que se han acercado al Estado a declararse como desplazados.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. Identificación e institucionalización del problema: La exposición de motivos del proyecto de ley señala la necesidad de reconocer que existen víctimas de un conflicto armado y la obligación del Estado de repararlas, jurídica, simbólica y económicamente.

2. Toma de decisiones, proceso legislativo: El proceso de toma de decisiones se vio fuertemente intervenido por la posición del gobierno, los Congresistas tuvieron poca incidencia en el articulado del proyecto y en cambio se vieron abocados a aprobar lo que venía desde el Ejecutivo, empujados por la fuerte gestión del entonces Ministro del Interior, German Vargas Lleras.

3. Movilización ciudadana, audiencias públicas: Una de las audiencias públicas a destacar fue la de “las mujeres en la ley de víctimas” convocada por la bancada de mujeres de la Cámara de Representantes.

4. Generación de efectos concretos: Se creó la Unidad de Víctimas.

5. Evaluación: Se creó la “Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.

2. "Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen Verdad, Justicia y Reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones {Justicia Transicional}"

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Esta iniciativa se constituye como medida concreta en la Ley 1424 de Diciembre de 2010, inscribiendo como marco de acción el *contribuir, dentro del marco de justicia transicional, a la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias y porte ilegal de armas y municiones, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos; así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad*³.

2. **Decisión y asignación de recursos:** la exposición de motivos del proyecto señala que los recursos se han desembolsado "mediante la expedición del Decreto 1290 de 2008, se incorporó al sistema de transición colombiano, la posibilidad de acceder a una indemnización expedita por la vía administrativa para las víctimas de homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que causan incapacidad, lesiones personales que no causaron incapacidad, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilegal de menores y desplazamiento forzado.

3. Desde la implementación del programa, han sido desembolsados 397.396 millones de pesos, a favor de 21.754 familias que han sufrido las consecuencias de la violencia en Colombia."

³ Recuperado de (marzo 13 de 2015): <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan-disposiciones-de-justicia-transicional-que-garanticen-verdad-justicia-y-reparacion-a-las-victimas-de-desmovilizados-de-grupos-organizados-al-margen-de-la-ley-se-conceden-beneficios-juridicos-y-se-dictan-otras-disposiciones-justicia-transicional/6059/>

4. **Marco general de acción:** Busca contribuir a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de los grupos armados, buscando recabar a través de mecanismos no judiciales contribución a la verdad y a la memoria histórica.

5. **Población tratamiento:** La población tratamiento son las víctimas de los grupos armados y los desmovilizados de estos.

6. **Metas y objetivos planteados:** Que las víctimas tengan acceso a la verdad, que los sucesos sean seria y rápidamente investigados, que los desmovilizados sean judicializados y de cumplir con los preceptos de esta ley, obtenga sus beneficios. Retomar mas de 19.000 desmovilizados que han tenido violaciones al proceso.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema, actores intervinientes:** Los actores intervinientes en esta iniciativa fueron de la línea de gobierno, el ponente vuelve a ser –como en el proyecto anterior- el Ministro del Interior y los ponentes Congresistas del Partido de la U. Una vez más se vislumbra la relación ejecutivo-legislativa, en donde el Congreso se convierte en una caja negra que saca adelante la agenda gubernamental sin que sean muy claros sus intereses, lo que le hace parecer un mero tramitador.

2. **Toma de decisiones:** El proceso de toma de decisiones se vio marcado por el afán del gobierno en sacar de manera acelerada el proyecto, esto se demuestra en que su primer debate se dio el 30 de noviembre de 2010 y fue sancionado como ley el 29 de diciembre de 2010, tiempo record que se logró con la citación a Comisiones Conjuntas, donde legislaron simultáneamente las Comisiones Primeras de Cámara y Senado, una fórmula que se usa, sobre todo, en casos de proyectos de ley con mensaje de urgencia del gobierno.

3. **Movilización ciudadana:** En los registros consultados, Congreso Visible, Observatorio de Legislación Militar y Gacetas del Congreso, no se encontraron registros de audiencias públicas sobre este proyecto de ley. Esto permite inferir que el lobby fue

interinstitucional, es decir, de la Fiscalía, como ponente, hacia el Ministerio del Interior, como autor, con poca incidencia de la sociedad civil.

4. Generación de efectos concretos: Lograr la desmovilización y la reintegración de la mayor cantidad de integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley.

5. Evaluación: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha realizado audiencias públicas de “Seguimiento a la implementación de la Ley de Justicia y Paz”. La última de ellas en marzo de 2015.

2. *"Por la cual se prorroga la vigencia de Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, y 1106 de 2006; se modifica algunas disposiciones y se dictan otras {Lucha contra acciones antiterroristas}"*

Modelo Meny y Thoening

1. Medida concreta: Esta iniciativa se constituyó como medida concreta mediante la Ley 1421 de Diciembre de 2010, comprendiendo como decisión el extender las normas contenidas en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, y 1106 de 2006, ya que estas vencían el 21 de Diciembre de 2010; y debido a que si bien la política de Seguridad Democrática tuvo resultados en la disminución de la accionar de grupos al margen de la ley es necesario enfrentar y derrotar definitivamente el fenómeno como sus consecuencias⁴.

2. Decisión y asignación de recursos: Permitted que los municipios y departamentos aportaran recursos propios y que estos fueran invertidos en la compra de material de guerra, reparación de cuarteles, montaje de redes de inteligencia, pago de recompensas, etc.

⁴ Recuperado de (marzo 13 de 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/p-eriodo-legislativo-2010-2014/2010-2011/article/169-por-la-cual-se-prorroga-la-vigencia-de-la-ley-418-de-1997-prorrogada-y-modifica-por-las-leyes-548-de-1998-782-de-2002-y-1106-de-2006-se-modifican-algunas-dis-posiciones-y-se-adicionan-otras-polizas-transporte-terrestre>

3. **Marco general de acción:** Los municipios y gobernaciones del país reportaran a un fondo-cuenta de la Nación recursos que luego serán distribuidos por este según las necesidades de seguridad del país.

4. **Población tratamiento:** Alcaldes y gobernadores.

5. **Metas y objetivos planteados:** Ampliar la cobertura del seguro de protección de vehículos, buscando protegerlos de acciones terroristas, logrando así preservar el orden público.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** Los actores intervinientes fueron Congresistas de los partidos de gobierno, dado que este proyecto fue radicado desde el Ministerio del Interior. Como casi todas las iniciativas que provienen desde el Ejecutivo, fue aprobado rápidamente y con amplias votaciones a favor.

2. **Toma de decisiones:** El proceso de toma de decisiones se vio marcado por la participación de varios partidos, El Conservador, el Liberal, el Partido de la U e incluso una ponencia del Partido Polo Democrático. Llama la atención que este proyecto de ley tuvo una gran cantidad de solicitud de impedimentos de Congresistas para participar en la discusión y votación, los cuales fueron negados en su totalidad.

3. **Movilización ciudadana:** El proyecto permite que el desminado humanitario se haga por parte de civiles, designando a la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersona la facultad para avalar a las organizaciones civiles que en conjunto con las Fuerzas Militares realicen desminado.

4. **Generación de efectos concretos:** Creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

5. Evaluación: El proyecto no tuvo ninguna comisión de seguimiento.

4. *"Por medio de la cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado {Referendo por la paz}"*

Modelo Meny y Thoening

1. Medida concreta: Decisión y asignación de recursos: Con respecto a esto, como medida concreta se presenta en la Ley 1745 de diciembre de 2014, presentando como marco de acción de un mecanismo para garantizar la mayor participación posible de la sociedad colombiana de cara a un escenario de terminación del conflicto; enmarcando como población tratamiento a la ciudadanía, inscribiendo como meta la participación de esta última para refrendar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado⁵.

2. Marco general de acción: El proyecto de ley permitirá que se acuda a las urnas a aprobar o improbar lo acordado con las Farc, esto se podrá dar al tiempo con otras elecciones, es decir, se podrán elegir, por ejemplo, gobernaciones y dentro de esa elección realizar un plebiscito u otro mecanismo que permita la refrendación popular de los acuerdos.

3. Población tratamiento: Ciudadanos que hagan parte del censo electoral.

4. Metas y objetivos planteados: Que sean los ciudadanos quienes refrenden un acuerdo con las Farc, evitando así tener que acudir a una Asamblea Nacional Constituyente.

5. Evaluación: El proyecto no ha sido puesto en marcha, su evaluación solo podrá hacerse una vez se firme el acuerdo y se llame a las urnas a los ciudadanos a refrendarlos.

⁵ Recuperado de (marzo 13 de 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2013-2014/article/62-por-medio-del-cual-se-regulan-las-reglas-para-el-desarrollo-de-referendos-constitucionales-con-ocasion-de-un-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-armado-mensaje-de-urgencia-conjuntas>

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. Identificación e institucionalización del problema: Varios sectores de la oposición y de las Farc han solicitado una Asamblea General Constituyente, el gobierno ha estado en desacuerdo con esta opción y en cambio ha propuesto que se ratifiquen los acuerdos mediante consulta popular. Este proyecto de ley es la manifestación explícita de la decisión gubernamental de someter a referendo un acuerdo con las Farc.

2. Toma de decisiones: El proyecto tuvo la característica de tener llamado de urgencia del gobierno, lo que permitió que se legislaran en conjunto dos cámaras, Senado y Cámara de Representantes. El proyecto tuvo conciliación en cada una de las Cámaras y como se ha apreciado en otros apartes de esta investigación, la caja negra que conlleva el hecho de que las Conciliaciones no tengan relatoría en la Gaceta del Congreso, impidió conocer las razones de conciliar lo aprobado.

3. Movilización ciudadana: El proyecto de ley tuvo una audiencia pública que fue duramente criticada por su “falta de audiencia”. El mas fuerte contradictor en dicha audiencia, paradójicamente, no fue un ciudadano, sino el entonces Senador Juan Lozano, quien reclamó que sus proyectos de ley no tenían la misma celeridad que los que radicaba el gobierno, demostrando que el llamado de urgencia da una capacidad aplastante al Ejecutivo para pasar la legislación que considere conveniente, sin mucha traba en el Congreso.

4. Generación de efectos concretos: La ley permitirá que se pregunte a los Colombianos si están de acuerdo o no con los acuerdos alcanzados en La Habana, la variante radica en que este referendo podrá realizarse a la par con elecciones a gobernaciones, concejos, alcaldías, Congreso, etc.

5. Evaluación: La ley aun no ha sido aplicada, no se ha llamado a un referendo todavía.

5. Por medio de la cual se aprueba el *"acuerdo entre la Republica de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la ejecución de las penas por parte de la Corte Penal*

Internacional" hecho en Bogotá D.C., el 17 de mayo de 2011 {Acuerdo con la Corte Penal Internacional}

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Esta iniciativa se constituye como medida concreta en la *Ley 1662 de Julio de 2013*⁶, que plantea en su artículo primero, *Finalidad y alcance del acuerdo*, como población tratamiento a la Corte y a Colombia, por ser en quien recae la responsabilidad en la ejecución de las penas; inscribiendo un marco de acción mediante el cual plantea la regulación de cuestiones relacionadas con la ejecución de las penas impuestas por la Corte en establecimientos penitenciarios en Colombia.

2. **Marco general de acción:** Este proyecto se debatió en las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes (las mismas que debaten temas relacionados con las Fuerza Pública), tuvo un 93% de votación a favor y ninguna proposición de modificación, es decir, el proyecto fue aprobado exactamente en los mismos términos que lo propuso el gobierno.

3. **Población tratamiento:** Prisioneros sentenciados por la Corte Penal Internacional.

4. **Metas y objetivos planteados:** Que en Colombia se haga entrega del condenado y que el país también sirva para el transito de estos, siendo responsabilidad del Estado que se cumplan los Derechos del reo.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** Según la exposición de motivos el tratado es necesario para dar cabal cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado Colombiano con la ratificación del Estatuto de Roma.

⁶ Recuperado de (marzo 24 de 2015): <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201662%20DEL%2016%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf>

Los actores intervinientes son Congresistas del Partido de Gobierno en alianza con Ministros, lo que denota que el proyecto se radicó en conjunto, una vez más la alianza legislativa-ejecutiva garantiza el éxito de la creación de políticas públicas.

2. **Toma de decisiones:** El proyecto de ley tuvo poco debate, el proceso de toma de decisiones fue formalizado y las votaciones fueron amplias a favor de aprobar el tratado.

3. **Movilización ciudadana:** Este proyecto de ley no tuvo ninguna audiencia pública.

4. **Generación de efectos concretos:** Reos condenados por la Corte Penal Internacional podrán purgar su pena en Colombia o hacer transito por el país.

5. **Evaluación:** Hasta ahora no se ha hecho efectivo este tratado internacional, es decir, en el país no hay ningún condenado por la Corte Penal Internacional por lo que la evaluación de este tratado aun no ha sido considerada.

Justicia

Ésta temática está compuesta por tres iniciativas:

1. Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 *"Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"*

2. *"Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por perdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del ramo de la defensa nacional {Bienes de la defensa nacional}"*

3. *"Por la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones {Estatutaria Ley de inteligencia y contrainteligencia}"*

Caracterización de la iniciativa:

1. Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 *"Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"*

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Este punto se constituye como medida concreta en la Ley 1592 de 2012; su marco general se inscribe en la modificación del articulado con respecto a la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley en pro de la generación de paz⁷, enmarcando a dichos miembros como población tratamiento.

2. **Marco general de acción:** El proyecto de ley extiende los postulados de la ley de justicia y paz y añade otros como el deber del Estado de resocializar a los desmovilizados que se encuentren presos.

3. **Población tratamiento:** Miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que se hayan desmovilizado.

4. **Metas y objetivos planteados:** Prorrogar la ley de justicia y paz.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** Este proyecto de ley vino de la Fiscalía y obtuvo el apoyo del gobierno, convirtiéndose en ponentes al Ministerio de Hacienda, de Defensa, de justicia y de Agricultura.

⁷ Recuperado de (marzo 26 de 2015): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50829>

2. **Toma de decisiones:** El proyecto se radicó y fue votado en Comisiones primeras de Senado y Cámara, fue impulsado por el gobierno y el partido mayoritario, tuvo ponentes y aval favorable de varios Ministros.

3. **Movilización ciudadana:** Este proyecto de ley tuvo audiencia pública, sin embargo, poco influyó en su articulado.

4. **Generación de efectos concretos:** Se prorrogó la ley de justicia y paz.

5. **Evaluación:** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha realizado seguimiento a las audiencias públicas de seguimiento a la implementación de la ley de Justicia y Paz.

2. *"Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del ramo de la defensa nacional {Bienes de la defensa nacional}"*

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Este punto se presenta como medida concreta en la Ley 1476 de Julio de 2011.

2. **Marco general de acción:** Como marco de acción el contar con una herramienta legal que permita recuperar, en forma ágil, oportuna y eficaz, el patrimonio estatal e institucional cuandoquiera que se le ocasione un detrimento por pérdida o daño de sus bienes⁸.

3. **Población tratamiento:** La población tratamiento son los miembros de la Fuerza Pública que han causado un detrimento patrimonial al Estado.

⁸ Recuperado de (marzo 26 de 2015): <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide/5746/>

4. Metas y objetivos planteados: Busca conservar, proteger y restablecer el patrimonio público mediante acciones administrativas no sancionatorias ni punitivas.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. Identificación e institucionalización del problema: Los actores intervinientes son los Congresistas de la Comisión Segunda del Senado y de la Cámara. Los ponentes son de partidos tradicionales, Conservador y Liberal, pese a que la iniciativa es gubernamental.

2. Toma de decisiones: El proceso de toma de decisiones se vio marcado por una conciliación entre las dos cámaras que, aunque fue corta, se dio debido a diferencias entre los textos aprobados por cada Cámara. Aquí se denota un problema de la caja negra: las conciliaciones no son reseñadas en la relatoría de la Gaceta del Congreso, por lo que conocer las deliberaciones de los congresistas es un imposible.

3. Movilización ciudadana: Este proyecto de ley no tuvo audiencias públicas ni participación de la sociedad civil.

4. Generación de efectos concretos: Así como la Fuerza Pública tiene un régimen especial en el aspecto disciplinario, penal, pensional, etc. Se creó un régimen especial administrativo para recuperar y resarcir cuando haya un detrimento en el patrimonio del Estado.

5. Evaluación: No hay estudios que demuestren la efectividad de la norma, estadísticas que prueben cuanto patrimonio se ha recabado a través de este sistema de sanción administrativa. En el Congreso no se creó ninguna comisión de seguimiento.

3. "Por la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones {Estatutaria Ley de inteligencia y contrainteligencia}"

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Este apartado se constituye como medida concreta mediante la Ley 1621 de abril de 2013.
2. **Marco general de acción:** Comprendiendo como decisión e inscribiendo en su marco de acción el establecer un marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal. Presentando como población tratamiento los organismos a quienes pertenezca dicha función, y a las entidades tanto públicas como privadas que deban colaborar con dicha acción⁹.
3. **Población tratamiento:** La población tratamiento son los miembros de la Fuerza Pública que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, también, los mismos Congresistas, que podrán realizar inspección y vigilancia a través de la denominada “Comisión de Inteligencia y Contrainteligencia”.
4. **Metas y objetivos planteados:** Crear un marco jurídico que defina con claridad los fines y los límites de la actividad de inteligencia, al igual que mecanismos que protejan la información que se recolecta y que al tiempo proteja a los miembros de la Fuerza Pública que ejercen esta actividad.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** El proyecto nace porque no hay un mecanismo que defina los fines y los límites de las actividades de inteligencia. Sumado a esto, se busca establecer un sistema de autorizaciones para el acceso a la información, todo esto debido a que en el pasado la Corte Constitucional tumbó por vicios

⁹ Recuperado de (marzo 26 de 2015): <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/6128/>

de procedimiento una ley que pese a haber pasado el debate en el Congreso, no había sido radicada como ley estatutaria, como si lo hace este proyecto de ley.

2. Toma de decisiones: El proceso de toma de decisiones para esta iniciativa fue variado, primero, se creó una comisión accidental proveniente del seno de la Comisión Segunda, de ahí se sacó el proyecto de ley, posteriormente se solicitó el concepto del Ministerio de Hacienda, en la ponencia participaron congresistas de todos los partidos, incluidos los de oposición. Finalmente, la Corte Constitucional declaró exequible parcialmente la ley, tardando más de seis meses en su deliberación.

3. Movilización ciudadana: Los actores intervinientes son los Congresistas, a los que también se les suma el gobierno en representación de estamentos de la Fuerza Pública. También participó el Ministerio de Hacienda, dando su concepto institucional. Sobre este proyecto de ley estatutaria no hubo audiencia pública con la sociedad civil.

4. Generación de efectos concretos: Se creó en el Congreso de la República la Comisión de Inteligencia y contrainteligencia.

5. Evaluación: Los reportes que emite la Comisión de Inteligencia y Contrainteligencia son secretos. No es posible para un investigador conocerlos, ni siquiera con la ley de transparencia.

Seguridad

Este punto se compone por tres proyectos:

1. *"Por medio del cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada {Desaparición forzada}"*
2. *"Por medio del cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas de extinción de dominio y se dictan más disposiciones en materia de seguridad {Estatuto de seguridad ciudadana}"*

3. "Acuerdo entre la república de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Caracterización de la iniciativa:

1. "Por medio del cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada {Desaparición forzada}"

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Con respecto a esta temática de seguridad, el primero, como medida concreta se formula en la Ley 1531 de Mayo 23 de 2012¹⁰, comprendiendo como decisión el crear la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada.

2. **Marco general de acción:** El proyecto busca que las entidades del Estado no exijan a los familiares de desaparecidos el tener que entregar un certificado de defunción o una declaración de muerte presunta para acceder a algunos beneficios, por ejemplo, para acceder a una herencia. Esto busca evitar un daño psicológico en la persona que aun tiene la esperanza de reencontrar a su familiar.

3. **Población tratamiento:** Resolver la situación jurídica de personas que no han sido encontradas ni vivas ni muertas.

4. **Metas y objetivos planteados:** Crear la figura de Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada.

¹⁰ Recuperado de (marzo 28 de 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2011-2012/article/58-por-medio-del-cual-se-crea-la-figura-de-la-declaracion-de-ausencia-por-desaparicion-forzada>

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** La exposición de motivos del proyecto de ley señala que el obligar a un familiar de una víctima de desaparición forzada
 2. **Toma de decisiones:** El proceso de toma de decisiones fue en extremo lento y el proyecto se vio abocado a ser archivado por tránsito de legislatura, prueba de esto es que fue radicado en julio de 2010 y vino a ser aprobado en mayo del 2012.
 3. **Movilización ciudadana:** Los actores intervinientes fueron en su mayoría Congresistas del Partido Liberal, de dónde provino esta iniciativa, aunque también tuvo amplio apoyo del Partido Polo Democrático. Al igual que otras iniciativas de este tipo, se dio pie a audiencias públicas en que la Sociedad Civil pudo exponer sus recomendaciones.
 4. **Generación de efectos concretos:** La declaración de Ausencia por Desaparición Forzada fue inscrita como tal en el registro civil de la víctima.
 5. **Evaluación:** El Congreso no ha hecho una Comisión de seguimiento a la implementación de esta ley, tampoco ha habido audiencias públicas en el tema.
2. *"Por medio del cual se reforma el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas de extinción de dominio y se dictan más disposiciones en materia de seguridad {Estatuto de seguridad ciudadana}"*

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Se constituye como medida concreta en la Ley 1453 de junio de 2011, comprende decisiones preventivas, para asegurar y mejorar la seguridad ciudadana, fortalecer los organismos Estales en la lucha contra el terrorismo, mediante ciertas reformas a los códigos y regímenes que en la iniciativa se tratan.

2. **Marco general de acción:** El proyecto de ley reforma varios puntos del estatutos de seguridad ciudadana a fin de brindar mayor protección a los ciudadanos, su marco general se enfoca en dar mayores herramientas a distintas entidades del Estado, jurídicas y de la Fuerza Pública para hacer mas ágil y efectiva su labor.

3. **Población tratamiento:** La población tratamiento es la ciudadanía en general, aunque también está dirigido a los miembros de la Fuerza Pública y a los operadores judiciales.

4. **Metas y objetivos planteados:** cuatro objetivos: el eliminar la impunidad; luchar contra el crimen organizado y el terrorismo; aumentar la efectividad del procedimiento penal, la extinción de dominio y la responsabilidad juvenil; y vincular a la comunidad en la prevención del delito, protegiéndola a la vez¹¹.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** La exposición de motivos del proyecto plantea varias necesidades, desde la imposibilidad del INPEC de dar correcta vigilancia a las prisiones domiciliarias hasta la necesidad de dar más tiempo a las órdenes de interceptaciones, son unos 40 puntos que aduce el gobierno son necesarios solucionar a través de este proyecto de ley.

2. **Toma de decisiones:** El procedimiento de este proyecto de ley se vio marcado por ser de iniciativa totalmente gubernamental, sin embargo, obtuvo apoyo de casi todos los partidos del Congreso, exceptuando al Polo Democrático y al Partido Verde.

3. **Movilización ciudadana:** Este proyecto tuvo participación de la Sociedad Civil a través de audiencias públicas y foros que se realizaron para debatir el tema.

¹¹ Recuperado de (marzo 30 de 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2010-2011/article/166-por-medio-de-la-cual-se-reforma-el-codigo-penal-el-codigo-de-procedimiento-penal-el-codigo-de-infancia-y-adolescencia-las-reglas-sobre-extincion-de-dominio-y-se-dictan-otras-disposiciones-en-materia-de-seguridad-estatuto-de-seguridad-ciudadana>

4. Generación de efectos concretos: Se crean una serie de medidas para garantizar la seguridad ciudadana, medidas penales, de extinción de dominio, reforma al código de infancia y adolescencia, entre otros.

5. Evaluación: Un proyecto de ley que reforma este estatuto se encuentra actualmente cursando en el Congreso, esto permitirá inferir que muchas de las medidas tomadas aquí no fueron suficientes para dar herramientas a la Fuerza Pública para controlar la criminalidad.

3. *"Acuerdo entre la república de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información"*, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Modelo Meny y Thoening

1. Medida concreta: Se constituye como medida concreta en la Ley 1734 de Septiembre de 2014; dicho Acuerdo comprende cómo decisión y marco general de acción el permitir contar con el marco normativo necesario para realizar las gestiones propias que conlleva la relación de cooperación con la OTAN.

2. Marco general de acción: El tratado establece un acuerdo que permitirá a futuro incrementar las capacidades de la Fuerza Pública Colombiana, permitiéndole participar en misiones humanitarias y de paz.

3. Población tratamiento: como población tratamiento este presenta a las Fuerza Pública de Colombia principalmente, dado que dicha relación se enfoca en el fortalecimiento de sus capacidades por medio del establecimiento de estándares que permiten la interoperabilidad, en diversos frentes, entre las Fuerzas Armadas de los países que hacen parte de esta Alianza¹².

¹² Recuperado de (marzo 30 de 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2013-2014/article/86-por-medio-de-la-cual-se-aprueba-el-acuerdo-entre-la->

- 4. Metas y objetivos planteados:** Aunque como lo señala el tratado, Colombia no puede pertenecer formalmente a la OTAN debido a que los estatutos de esta organización lo impiden, si se busca que hayan elevados estándares que permitan la interoperación entre la Fuerza Pública y las Fuerzas Militares de los países que hacen parte de esta alianza.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

- 1. Identificación e institucionalización del problema:** La principal razón que aduce el proyecto de ley para ratificar el acuerdo con la OTAN
- 2. Toma de decisiones:** El proceso de toma de decisiones fue atípico por tratarse de un tratado internacional, primero el Estado Colombiano tuvo que firmar el acuerdo y luego someterlo a aprobación en el Congreso a través la Cancillería, finalmente la Corte Constitucional tuvo que evaluar la asequibilidad para permitir que entre en vigor como ley.
- 3. Movilización ciudadana:** Los actores intervinientes fueron la Cancillería Colombiana, la Comisión Segunda de relaciones internacionales y Congresistas de todos los partidos, puesto que por ley estos tienen que ratificar el acuerdo.
- 4. Generación de efectos concretos:** Se abrió la posibilidad de que la Fuerza Pública Colombiana participe en misiones de apoyo a la OTAN.
- 5. Evaluación:** A la fecha no se han hecho publicaciones por parte del Ministerio de Defensa acerca de cómo se ha implementado este acuerdo.

7.2 Caracterización de iniciativas legislativas especiales

Por la importancia que tuvieron en la legislatura pasada y por adaptarse a los modelos propuestos en este trabajo, se adicionarán tres iniciativas más, estas son:

1. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. [Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014]”
2. “Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia. [Justicia Penal Militar, Fuero Militar]”
3. “Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones. [Sistema de Defensa Técnica y Especializada para la fuerza pública]”

Caracterización de las iniciativas:

1. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. [Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014]”

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** El plan se desarrolla como una medida concreta del gobierno del Presidente Santos bajo el lema “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática”.
2. **Marco general de acción:** Para lograr sus objetivos, el plan propone el fortalecimiento y desarrollo regional, el crecimiento sostenible e innovación para la prosperidad, la agricultura y el desarrollo rural, la infraestructura de transporte, el desarrollo minero y la expansión energética, viviendas y ciudades amables y la consolidación de la paz.
3. **Población tratamiento:** La población Colombiana.

4. Metas y objetivos planteados: Según la exposición de motivos, el proyecto busca:

“Un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando.

- Un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación.

- Un país integrado a la economía mundial, con una infraestructura y un entorno de competitividad que permite transformar las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos y, por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social.

- Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción.

- Un país que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional, y que abre y consolida espacios para que los ciudadanos participen en la construcción del bienestar de toda la sociedad”

Modelo Secuencial propuesto por Roth

- 1. Identificación e institucionalización del problema:** El proyecto de ley es una manifestación del proyecto de gobierno del Presidente Santos, sus prioridades se basan en un análisis de diferentes entidades del Estado sobre las necesidades del país.
- 2. Toma de decisiones:** Para crear el plan, primero se presentó al Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes- y al Consejo Superior de Política Fiscal – Confis-, posteriormente se envió un borrador al Congreso y luego fue remitido a funcionarios del Departamento Nacional de Planeación. Se realizaron consultas previas con comunidades étnicas para finalmente presentar este proyecto de ley a través del Ministerio de Hacienda.

3. **Movilización ciudadana:** Hay evidencia de diez foros nacionales y de veinte foros regionales en los que se incluyó la participación de minorías étnicas a fin de dar cumplimiento a los requisitos de la Corte Constitucional para consulta previa.
 4. **Generación de efectos concretos:** El efecto concreto es la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo y su aplicación en la sociedad colombiana.
 5. **Evaluación:** Esta es probablemente la política pública que mejor tiene seguimiento y evaluación de las que se han analizado en esta investigación, bajo el programa “sinergia” Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados, se puede conocer como se ha implementado este programa en el país, filtrándolo por sector, entidad o indicador.
2. "Por el cual se reforman los artículos 116, 152, y 221 de la Constitución Política de Colombia [Justicia Penal Militar, Fuero Militar]"

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Como medida concreta se busca reformar los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución.
2. **Marco general de acción:** El acto legislativo busca crear un marco jurídico claro que le permita a los miembros del Ejército y la Policía Nacional actuar de manera efectiva contra las amenazas al orden constitucional.
3. **Población tratamiento:** Miembros de la Fuerza Pública Colombiana.
4. **Metas y objetivos planteados:** El acto legislativo busca:
 - Crear parámetros para la competencia entre la justicia penal militar y la justicia ordinaria.

- Crear una comisión mixta para dirimir dudas en los conflictos de competencia.
- Busca armonizar el Derecho Penal nacional y el Derecho Internacional Humanitario.
- Crear un Tribunal de Garantías Penales.
- Crear la Justicia Penal Policial.
- Creación de un fondo para la defensa jurídica de miembros de la Fuerza Pública.
- Se contempla a futuro la creación de un Código Penal Policial.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

- 1. Identificación e institucionalización del problema:** El acto legislativo nace como una solución al problema de ausencia de garantías y reglas claras para el juzgamiento de miembros de la Fuerza Pública, que se ha conocido como “inseguridad jurídica”.
- 2. Toma de decisiones:** Se convocó una Comisión Asesora de Alto Nivel compuesta por tres ex presidentes de la Corte Constitucional, dos generales de la reserva y un ex viceministro de Justicia para elaborar el articulado del acto legislativo.
El proceso legislativo constó de 8 debates por tratarse de un acto legislativo que modifica la constitución. Fue demandando ante la Corte Constitucional aduciendo vicios de forma porque se sesionó simultáneamente en Comisión Primera y en Plenaria, generando así un vicio de trámite insubsanable.
- 3. Movilización ciudadana:** El acto legislativo tuvo audiencia pública en Cámara de Representantes.
- 4. Generación de efectos concretos:** Al ser declarado inexecutable total por la Corte Constitucional sus efectos concretos fueron nulos.
- 5. Evaluación:** Al ser declarado inexecutable total por la Corte Constitucional no se le realizó ninguna comisión de seguimiento.

3. “Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones. [Sistema de Defensa Técnica y Especializada para la fuerza pública]”

Modelo Meny y Thoening

1. **Medida concreta:** Crea el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública –FONDETEC-.
2. **Marco general de acción:** Se busca crear una entidad que propenda por la defensa jurídica de los miembros de la Fuerza Pública, para esto, un fondo cuenta administrado por la fiduciaria “La Previsora” dará los recursos para pagar los abogados que sirvan a la defensa de militares y policías encartados judicialmente.
3. **Población tratamiento:** Abogados defensores, militares y policías.
4. **Metas y objetivos planteados:** Que todos los miembros de la Fuerza Pública tengan el derecho irrenunciable a acceder a un defensor de oficio proporcionado por el Estado.

Modelo Secuencial propuesto por Roth

1. **Identificación e institucionalización del problema:** El Ministerio de Defensa reconoce que hay un problema en la asignación de abogados idóneos para los miembros de la Fuerza Pública, quienes en la gran mayoría de los casos deben pagar su propia defensa aun cuando hayan sido acusados de delitos cometidos en actos del servicio, los menos afortunados, tienen que conformarse con abogados de oficio provenientes de la Defensoría del Pueblo que han sido denunciados en repetidas ocasiones por su bajo conocimiento en asuntos militares.

- 2. Toma de decisiones:** El proyecto nace del proyecto de Fuero Militar que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en dicho acto legislativo se había contemplado la creación de esta entidad, pero este impedimento obligó al gobierno a radicar un proyecto de ley exclusivamente para rescatar este punto.

Este proyecto de ley fue radicado con mensaje de urgencia y se llamó a sesionar Comisiones Conjuntas, lo que permitió que el proyecto fuera aprobado en sus cuatro debates en tan solo 15 días calendario, con su primer debate el 26 de noviembre de 2013 y su último debate el 11 de diciembre de 2013.

Esto demuestra que el llamado de urgencia y la capacidad de solicitar sesionar en comisiones conjuntas son una facultad excepcional que el Ejecutivo tiene para sacar con celeridad y sin cuestionamientos sus proyectos.

- 3. Movilización ciudadana:** Fue tal el afán en que se aprobó la creación de esta entidad que no se dio pie a una audiencia pública. Sorprende que en la demanda de inconstitucionalidad que se le realizó a esta entidad y bajo la cual la Corte Constitucional le dio potestad a la Defensoría del Pueblo y no al Ministerio de Defensa sobre el control de esta entidad, no se adujo que el Congreso le había negado la oportunidad a los ciudadanos de pronunciarse sobre la creación de esta entidad.

- 4. Generación de efectos concretos:** Se creó la entidad FONDETEC, Fondo de Defensa Técnica y Especializada para los Miembros de la Fuerza Pública.

- 5. Evaluación:** En un debate de control político sobre falsos positivos, algunos congresistas del Polo democrático solicitaron al Ministerio de Defensa que dieran cifras sobre esta entidad. El Ministerio respondió señalando a que abogados habían contratado y cuantos procesos tenían a cargo.

8. Consideraciones finales

El plantear un marco de política pública para las fuerzas públicas con base en la legislación militar durante el periodo 2010 - 2014 es un proceso complejo dada la cantidad de iniciativas que se presentan y los múltiples procesos que cada una de ellas conlleva; empero, el partir de lo expuesto por Meny y Thoening en cuanto a los elementos por medio de los cuales se fundamenta la existencia de una política pública, se delimita el objeto de estudio, las iniciativas que cumplan con las pautas de tener una medida concreta, un marco de acción, una asignación de decisiones y recursos, y una población tratamiento logrando así estipular en las áreas a tratar las temáticas correspondientes, tal como se expone en el apartado anterior en el cual se describe el objeto de estudio.

En cuanto a la configuración de las once (11) iniciativas como marco de política pública, para dar respuesta al por qué se consideran política pública, cómo se estructura ésta, y centrar el documento en la fase que más interesa, en cuanto al proceso político dado para su formación como lo es la toma de decisiones; en este punto antes de entrar a describir las líneas del marco, se explicaran dichos interrogantes a partir de la temática de derechos humanos, por ser el área con mayor número de iniciativas.

Se parte considerando la legislación militar dada durante el periodo 2010 - 2014, ya que como menciona Aguilar (2009), esta se conforma por acciones orientadas a realizar objetivos considerados de valor o a resolver problemas, en este caso para una población amplia conformada por las Fuerzas Públicas, las víctimas del conflicto, y los miembros de grupos armados ilegales; siendo acciones decididas y ejecutadas por autoridades públicas legítimas, así se puede ver como son decididas por los miembros del Congreso mediante los debates que cada una de las iniciativas atraviesa, mostrando los patrones de comportamiento en las decisiones sobre las áreas que se escogen, y las iniciativas que se sancionan. Representando a la vez el concepto de "Poder", ya que la toma de decisiones por parte de los actores implicados en los debates de cada iniciativa se puede vislumbrar como un acto mediante el cual imponen una voluntad (Vargas, 1999).

En cuanto a los ya mencionados Meny y Thoening, es partir de sus elementos sobre lo que fundamenta la existencia de una política pública (Müller, 2010; p. 67 - 68), como son el constituirse por medidas concretas; comprender decisiones y asignación de recursos; inscribir un marco general de acción; tener una población tratamiento; y presentar unas metas y objetivos planteados en función de normas y valores; que se presenta la categorización de las iniciativas y se vislumbra que si existe un marco de política pública.

En la caracterización de las iniciativas se puede ver como hay una población tratamiento conformada por víctimas, desaparecidos, desmovilizados, grupos terroristas, la ciudadanía, entes encargados de enfrentar el fenómeno del terrorismo, y la Corte Penal Internacional y Colombia, haciendo referencia a entes estatales e internacionales. Como problemática a tratar se encuentra un marco de acción amplio que trata cada uno de los integrantes de dicha población, de lo cual se ampliara la explicación en el siguiente apartado, el 7.1; como medida concreta encontramos las sanciones como ley, y de paso se hallan los autores que inciden en la toma de decisiones.

Con respecto a la construcción de la política pública, se retoman aquí los demás temas, para configurar como tal el marco, sin embargo, para explicar cómo configurar la política por fases solo se tiene presente una iniciativa del área de derechos humanos, dada la cantidad de iniciativas presentes en el objeto de estudio.

8.1. Legislación militar como marco de política pública para las Fuerzas Públicas en el periodo 2010 - 2014

La construcción de una política implica la consecución de diferentes fases, las cuales varían según los autores, empero en ellas se resume un proceso de formulación, decisión e implementación. Alejo Vargas (1999; 57) planteó estas como un conjunto de iniciativas decisiones y acciones, lo cual vislumbramos en la Legislación Militar, al encontrar once (11) iniciativas durante el periodo trabajado las cuales son sancionadas como ley,

respondiendo con ello a una serie de decisiones que pasan por distintos actores que conforman el Congreso, y que representan en el papel unas acciones a ejecutar.

Roth (2006) expone en cuanto al *policy cycle* que existen una serie de fases. Dado que el periodo tratado es reciente, el análisis del objeto de estudio desde la literatura de las políticas públicas se enmarca aun en el deber ser, cumpliendo con las primeras tres fases del ciclo de la política: identificación e institucionalización del problema, inscripción en la agenda; formulación de soluciones; y toma de decisiones.

Para explicar cómo se concibe la construcción del marco se expondrá el siguiente ejemplo partiendo de una de las iniciativas, el cual se puede aplicar a cualquiera de las demás, dado que todas cumplen con los elementos para ser consideradas como política, y como tal para formar una macro política. De esta manera, se parte de la iniciativa del área de derechos humanos: *"Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen Verdad, Justicia y Reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones {Justicia Transicional; 2010"*.

Esta iniciativa presenta como autor al entonces Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, la demanda de la ley está dada debido a la necesidad de satisfacer, a partir del marco de justicia transicional, las garantías de verdad, justicia y reparación, con respecto a la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley; presentándose como población tratamiento a los desmovilizados, y a los afectados por los conflictos dados, ya que mediante la satisfacción de dichas garantías se responde a sus interrogantes, y a los impactos físicos y morales causados a ellos.

Para esta iniciativa la inscripción en la agenda se origina mediante diversos procesos, ante todo mediación, dado que es la clase política, representada por el Ministro del Interior quien la presenta; empero, esta incurre a la vez en mediatización, ya que los medios de comunicación incurren, como es su deber, en ventilar información sobre la conducta de los desmovilizados y los grupos a los cuales pertenecían; incide también la movilización, dado

que los afectados, o los familiares de las víctimas solicitan ante el Estado respuesta sobre los actos cometidos; y por último, son parte de la agenda judicial, pues responden a la protección de los derechos humanos.

La formulación de soluciones nos presenta una iniciativa mediante la cual se plantea: *La presente ley tiene por objeto contribuir, dentro del marco de justicia transicional, a la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias y porte ilegal de armas y municiones, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos; así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad*¹³. La cual, para ser sancionada como ley, transita por un proceso de toma de decisiones, en que se generan dos debates en el Senado y en la Cámara de Representantes, siendo el ponente en el Senado, el Senador Roy Barreras; y en la Cámara, Carlos Osorio A.

El proceso de toma de decisiones tanto para esta iniciativa como para las demás, presenta una serie de etapas en las que se involucran diferentes actores:

1. Se presenta el proyecto original junto con dos copias a la Secretaría General del Senado, de la Cámara de Representantes o públicamente en las plenarias, donde se asigna un número, y clasifica según el autor, y la materia;
2. Después el presidente de la cámara a la que se presentó el proyecto partiendo de la clasificación escoge la comisión que lo estudia, y asigna para el primer debate uno o varios ponentes, los cuales para llevar a la aprobación del proyecto deben utilizar diversas estrategias partiendo de sus posiciones y recursos en el congreso, tras esto se pasa al debate en comisión;

¹³ Recuperado de (abril 1 de 2015) <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan-disposiciones-de-justicia-transicional-que-garanticen-verdad-justicia-y-reparacion-a-las-victimas-de-desmovilizados-de-grupos-organizados-al-margen-de-la-ley-se-conceden-beneficios-juridicos-y-se-dictan-otras-disposiciones-justicia-transicional/6059/>:

3. Sí se aprueba, pasa la ponencia para segundo debate, donde el presidente de la comisión puede asignar otros ponentes o continuar con los mismos; y para terminar con el proceso en dicha cámara se debate en plenaria donde un coordinador ponente expresa el proyecto y pueden intervenir los demás congresistas.

4. En este punto, se generan una serie de negociaciones ajustes entre los argumentos e intereses, pudiéndose modificar el proyecto e incluso decidir si se envía de nuevo a comisión, hasta aquí se cumple con una fase de formulación, tras la cual se pasa a la legitimación con la aprobación.

5. Sí al pasar por el proceso es aprobado el proyecto, el Presidente del Congreso envía todos los documentos concernientes con las ponencias y el proyecto a la otra cámara que realiza el mismo proceso ya descrito. Si ambas cámaras lo aprueban, pasa a sanción Presidencial¹⁴.

Cabe destacar que el proceso como tal se desarrolla bajo información incompleta, donde los actores, no conocen los objetivos por completo, ni los intereses totales bajo la iniciativa, teniendo una temporalidad limitada en cada fase, lo cual lleva a que su racionalidad sea limitada. Tras la sanción presidencial se pasa a su aplicación, con lo cual se cumple con el proceso de implementación.

El cuadro 2 (Anexo) “Marco de Política Pública” da cuenta de las iniciativas en materia de Derechos Humanos que, tras haber surtido el proceso legislativo antes mencionado, se ha convertido en política pública. Este cuadro clasifica las iniciativas en el área que debe tratar la política, su población tratamiento, las problemáticas y las estrategias del legislador o del régimen para solucionarlas.

Concluyendo, se encuentra tras la organización y análisis de la información que con respecto a la legislación militar se presenta para el periodo dado un marco de política pública, el cual se intuye a partir de los proyectos, ya que estos cumplen con los elementos para considerarlos como políticas públicas, como lo son el constituirse por medidas concretas; comprender decisiones y asignación de recursos; inscribir un marco general de

¹⁴ Recuperado de (mayo 15 de 2015): <http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/como-se-tramita-una-ley>

acción; tener una población tratamiento; y presentar unas metas y objetivos planteados en función de normas y valores; de igual forma, tras cumplir con esto, tienen una clara delimitación de temáticas, centrándose en tres áreas: Derechos Humanos, Justicia y Seguridad; conformando entre los tres campos 11 estrategias, siendo cada una de estas representada en una iniciativa que si fue sancionada como ley; configurando ellas una población tratamiento nutrida.

9. Conclusiones

¿Cuál fue el Marco de Política Pública para la Fuerza Pública en el periodo 2010-2014?

El análisis de los proyectos de ley permitió establecer criterios que pueden ser tenidos en cuenta por los futuros investigadores en temas de legislación militar:

- **Tiene que tener apoyo del gobierno:** La totalidad de los proyectos de ley y actos legislativos aprobados fueron de iniciativa gubernamental o fueron apoyados por el. Esto permite concluir que un proyecto de ley en asuntos militares no tiene ningún futuro sin el apoyo del Ejecutivo. Ejemplo de esto es el voto militar, que pese a tener gran acogida entre la opinión pública ni siquiera tuvo su primer debate pese a que se presentó al menos tres veces.
- **Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental son poco modificables:** En legislación militar los textos que envía el Ejecutivo a través de sus ministros son poco modificados por los Congresistas. Esto se evidencio en el proyecto de Fuero Militar, donde a lo sumo algún Senador o Representante se abstenía de votar un artículo en particular, sabiendo la poca acogida que tienen las proposiciones modificatorias del articulado de un proyecto de ley en asuntos militares que venga desde el gobierno.
- **Las audiencias públicas sirven para la forma, no para el fondo:** Dos de las reglas de análisis propuestas en la metodología de este trabajo se basa en observar la

participación de la sociedad civil en el proceso legislativo (III. movilización ciudadana y VIII. lobbyng). Esto se evidencia en las audiencias públicas, donde cualquier ciudadano o corporación pueden dar sus opiniones sobre un proyecto de ley. Lo que se evidenció tanto en el trabajo de campo como en el análisis de las Gacetas es que lo dicho en estas audiencias tiene nula influencia en el articulado de los proyectos de ley sobre asuntos militares, son solamente un asunto de forma.

- **El llamado de urgencia es una herramienta excepcional del gobierno sobre el Congreso:** El análisis del proyecto de ley que crea el Fondo de Defensa Técnica y Especializada para los miembros de la Fuerza Pública, utilizando los puntos de la metodología I. Mediación y VIII. Agenda judicial, permitió descubrir que la intervención del Ejecutivo, incluso cuando se trata de temas judiciales, sobrepasa la capacidad de este para controvertirlo o dar un adecuado debate, prueba de esto es que el proyecto que crea FONDETEC tardó menos de un mes en tener todos sus debates.

- **Las comisiones que tramitan exitosamente la gran mayoría de proyectos de ley relacionados con la Fuerza Pública son las primeras y las segundas:** Muy pocos proyectos de ley fueron radicados en comisiones distintas, esto demuestra que son los actos legislativos, las reformas constitucionales y los asuntos militares, como los ascensos o tratados internacionales en materia de seguridad, son mayoría en la agenda legislativa.

- **En materia de tratados internacionales de Seguridad Nacional el Congreso es un mero tramitador:** El análisis de dos acuerdos internacionales permitieron concluir este punto: el tratado con la OTAN y el acuerdo con la Corte Penal Internacional. Su paso por la Comisión Segunda fue exclusivamente para obtener votos de aprobación o de rechazo, lo que conlleva a concluir que el error está en un asuntos de forma, al suscribir el tratado ningún congresista puede hacer una observación al articulado, sino hasta que este ya ha sido suscrito con la contraparte, por lo que el legislativo solo puede aprobarlo o rechazarlo.

- **La caja negra en los proyectos de ley son las conciliaciones:** La principal dificultad con la que se encontrará un investigador en temas de legislación militar serán las

conciliaciones. La ausencia de registros en la Gaceta del Congreso de la Conciliación, de cómo se da su debate, los argumentos para asumir uno u otro articulado, serán un vacío que el investigador tendrá que llenar con conocimiento empírico basado en las inferencias que pueda realizar de lo analizado en lobby o la participación de la sociedad civil o corporativa en las audiencias públicas.

9.1 Formula para un Marco de Política Pública exitoso para la Fuerza Pública:

Recogidas las conclusiones se puede realizar un manual que explique como una Política Pública para la Fuerza Pública puede ser exitosa en el futuro, por ejemplo, en el periodo 2014-2018:

1. Debe provenir del gobierno o tener su aval. Iniciativas individuales de Congresistas o bancadas tienen muy pocas probabilidades de convertirse en ley.
2. Si la bancada o el Congresista insiste en hacerlo de manera individual, el articulado del proyecto debe ser redactado en común acuerdo con el Gobierno Nacional.
3. Debe radicarse en Comisiones Primeras o Segundas.
4. Si el proyecto de ley se retrasa o no obtiene el quórum suficiente para avanzar, se debe usar la figura de “Llamado de Urgencia” por parte del Ejecutivo y además solicitar que las comisiones sesionen conjuntamente.
5. Las modificaciones que la sociedad civil solicite hacer al proyecto de ley debe hacerse a través de Lobby privado, las audiencias públicas son meros formalismos que en nada inciden en el articulado. El cabildeo debe ser privado, no público.
6. Cuando se trate de Tratados Internacionales en materia de Seguridad Nacional, el trabajo sobre el articulado de estos se debe hacer previo a su presentación al Congreso, puesto que una vez allí, los Congresistas solo podrán aprobar o improbar, no podrán modificar lo acordado.
7. De querer hacerse modificaciones extemporáneas al articulado del proyecto de ley, las conciliaciones son escenarios adecuados, puesto que no tienen registro en la Gaceta oficial del Congreso.

10. Anexos

Cuadro 2:

Cuadro 1. Marco de Política Pública

MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LEGISLACIÓN MILITAR PERIODO 2010 - 2014	
Área:	Derechos Humanos
#Iniciativas	3
Población Tratamiento	Víctimas de los grupos armados, y desmovilizados de estos; individuales o colectivas que hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a la normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno; a la vez, desaparecidos, sus familias, la ciudadanía; y dado el marco de derechos humanos, grupos terroristas, organismos encargados de enfrentar el terrorismo, la Corte Penal Internacional y el Estado.
Problemáticas	<p>Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas, que permita hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifiquen a través de la recuperación del ejercicio de sus derechos constitucionales; como a la vez, promover la reintegración de los desmovilizados de grupos armados ilegales a la sociedad. Teniendo presente en esto, la creación de la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada.</p> <p>Ahora bien, dado el fenómeno del terrorismo, extender las normas contenidas en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, y 1106 de 2006, ya que estas vencían el 21 de diciembre de 2010; y debido a que si bien la política de Seguridad Democrática tuvo resultados en la disminución de la accionar de grupos al margen de la ley es necesario enfrentar y derrotar definitivamente el fenómeno como sus consecuencias</p> <p>En cuanto a la ciudadanía en general, dado que todos son víctimas del conflicto crear un mecanismo para garantizar la mayor participación posible de cara a un escenario de terminación del conflicto; y sin dejar de lado las relaciones internacionales, acordar la regulación de cuestiones relacionadas con la ejecución de las penas impuestas por la Corte en establecimientos penitenciarios en Colombia.</p>
Estrategias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sancionada en junio de 2011 2. Ley 1424 de diciembre de 2010 3. Ley 1531 de mayo de 2012 4. Ley 1421 de diciembre de 2010 5. Ley 1745 de diciembre de 2014 6. Ley 1662 de Julio de 2013
Área:	Justicia
#Iniciativas	5
Población Tratamiento	Presenta como población a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, a los miembros de la Fuerza Pública, y a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.
Problemáticas	Con respecto a la generación de paz, se debe modificar el articulado con respecto a la

	reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley ; a la vez en cuanto las Fuerzas Armadas Militares, se debe contar con una herramienta legal que permita recuperar, el patrimonio estatal e institucional cuandoquiera que se le ocasione un detrimento por pérdida o daño de sus bienes; desarrollar los artículos 116 y 221 de la Constitución Política, con el fin de establecer reglas para la investigación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública, en el marco del Derecho Internacional Humanitario; estipular una ley estatutaria que creará un Tribunal de Garantías Penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción. y establecer un marco jurídico que permita a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal.
Estrategias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley 1592 de 2012 2. Ley 1476 de Julio de 2011 3. Artículos 116 y 221 de la Constitución Política 4. Ley estatutaria que creará un Tribunal de Garantías Penales 5. Ley 1621 de abril de 2013
Área:	Seguridad
#Iniciativas	3
Población Tratamiento	Se presenta como población tratamiento a quienes afecten el código penal, el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas de extinción de dominio y se dictan más disposiciones en materia de seguridad. A la vez, se presenta a los desaparecidos, y a las familias de estos; y las Fuerzas Militares de Colombia mediante la inscripción de acuerdos con la OTAN.
Problemáticas	Dados las consecuencias dadas por los conflictos que atraviesa el país, definir la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada; a la vez, tomar decisiones preventivas, para asegurar y mejorar la seguridad ciudadana, fortaleciendo los organismos Estales en la lucha contra el terrorismo, mediante ciertas reformas a los códigos y regímenes que en la iniciativa se tratan. Sin dejar de lado las relaciones internacionales, buscar ampliar el marco normativo necesario para realizar las gestiones propias que conlleva la relación de cooperación con la OTAN.
Estrategias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley 1531 de mayo 23 de 2012 2. Ley 1453 de junio de 2011 3. Ley 1734 de septiembre de 2014

Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del Observatorio de Legislación Militar, la página del Congreso de la República de Colombia, y datos encontrados en www.congresovisible.com

11. Referencias

1. Alcaldía de Bogotá. (s.f). Ley 1592 de 2012, *Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de (junio 8 / 2015): www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50829
2. Aguilar Villanueva, Luis Fdo." *Marco para el análisis de las políticas públicas*". En: Maríñez Navarro, Freddy. Garza Cantú, Vidal (2009). *"Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación"*. México.
3. Cámara de Representantes (octubre 2014). *¿Cómo se tramita una ley?* Recuperado de (agosto 3 / 2015): www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/como-se-tramita-una-ley
4. Cámara de Representantes. (s.f). *¿Qué fechas comprenden los periodos legislativos de secciones?* Recuperado de (agosto 18 / 2015): www.camara.gov.co/portal2011/preguntas-frecuentes/116-ique-fechas-comprenden-los-periodos-legislativos-de-sesiones
5. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Proyecto de ley S-211/13; C-268/13, *Por la cual se desarrollan los artículos 116 y 211 de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones (Estatutaria)*. Recuperado de (agosto 25/ 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/component/jooedb/article/1/211-por-la-cual-se-desarrollan-los-articulos-116-y-221-de-la-constitucion-politica-de-colombia-y-se-dictan-otras-disposiciones-estatutaria>
6. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Proyecto de ley S-060/12, *Por el cual se estimula a los soldados bachilleres que preste servicio a la patria, vinculándolos al*

proceso educativo de nivel superior. Recuperado de (agosto 25 / 2015):
<http://190.26.211.102/proyectos/index.php/component/jooDB/article/1/60porlacualse-estimula-a-los-soldados-bachilleres-que-preste-su-servicio-a-lapatriavinculandolos-al-proceso-educativo-de-nivel-superior>

7. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Recuperado de (mayo 6 / 2015):
<http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2011-2012/article/58-por-medio-del-cual-se-creala-figura-de-ladeclaracion-de-ausencia-por-desaparicion-forzada>

8. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Recuperado de (mayo 6 / 2015):
<http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2010-2011/article/166-por-medio-de-la-cual-se-reforma-el-codigo-pen-al-el-codigo-de-procedimiento-penal-el-codigo-de-infancia-y-adolescencia-las-reglas-sobre-extincion-de-dominio-y-se-dictan-otras-disposiciones-en-materia-de-seguridad-ad-estatuto-de-seguridad-ciudadana>

9. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Recuperado de (junio 3 / 2015):
<http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2013-2014/article/86-por-medio-de-la-cual-se-aprueba-el-acuerdo-entre-la-republica-de-colombia-y-la-organizacion-del-tratado-del-atlantico-norte-sobre-cooperacion-y-seguridad-de-informacion-suscrito-en-la-ciudad-de-bruselas-reino-de-belgica-el-25-de-junio-de-2013>

10. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Recuperado de (junio 12 / 2015):
<http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2013-2014/article/62-por-medio-del-cual-se-regulan-las-reglas-para-el-desarrollo-de-referendos-constitucionales-con-ocasion-de-un-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-armado-mensaje-de-urgencia-conjuntas>

11. Colombia, Congreso Nacional de la Republica. Recuperado de (junio 12 / 2015): <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/2013-07-25-15-26-44/periodo-legislativo-2010-2014/2010-2011/article/169-por-la-cual-se-prorroga-la-vigencia-de-la-ley-418-de-1997-prorrogada-y-modifica-por-las-leyes-548-de-1998-782-de-2002-y-1106-de-2006-se-modifican-algunas-disposiciones-y-se-adicionan-otras-polizas-transporte-terrestre>

12. Congreso Visible.org, Universidad de los Andes. (s.f.), *“Por medio de la cual se crea la figura de la declaración de ausencia por desaparición forzada. [Desaparición forzada]”*. Recuperado de (junio 5 / 2015): www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/5704/

13. Congreso Visible.org, Universidad de los Andes. (s.f.), *“Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. [Marco jurídico inteligencia y contrainteligencia]”*. Recuperado de (junio 5 / 2015): www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/6128/

14. Congreso Visible.org, Universidad de los Andes. (s.f.), *“Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ramo de la Defensa Nacional. [Bienes de la Defensa Nacional]”*. Recuperado de (junio 5 / 2015): www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide/5746/

15. Congreso Visible.org, Universidad de los Andes. (s.f.), Recuperado de (junio 5 / 2015): www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan-medidas-de-atencion-y-reparacion-integral-a-las-victimas-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-e-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-ley-de-victimas-restitucion-de-tierras/5985/

16. Congreso Visible.org, Universidad de los Andes. (s.f.), Recuperado de (junio 5 / 2015): www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-reforman-los-articulos-11

6-152-y-221-de-la-constitucion-politica-de-colombia-justicia-penal-militar-fuero-militar/6586/

17. Congreso Visible.org, Universidad de los Andes. (s.f.), "*Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones. [Justicia transicional]*". Recuperado de (junio 5 / 2015): www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan-disposiciones-de-justicia-transicional-que-garanticen-verdad-justicia-y-reparacion-a-las-victimas-de-desmovilizados-de-grupos-organizados-al-margen-de-la-ley-se-conceden-beneficios-juridicos-y-se-dictan-otras-disposiciones-justicia-transicional/6059/

18. <http://190.26.211.102/proyectos/>

19. Instituto de Ciencia Política - Hernán Echavarría Olózaga & Fundación Konrad Adenauer (KAS) (2009). "El ABC legislativo". Bogotá.

20. Ministerio del Interior y de Justicia (2011). "*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*". Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

21. Moore, M (1998). "*Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*". España: Paidós Ibérica.

22. Müller, Pierre. JOLLY, Jean-François. SALAZAR V., Carlos (2010). "*Las políticas públicas*". Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

23. Observatorio de Legislación Militar (2014). "Informe sobre legislación militar 2010 - 2014". Bogotá.

24. REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1424 de diciembre de 2010

25. Ley 1531 de mayo de 2012
26. Ley 1662 de Julio de 2013
27. Roth Deubel, André-Noel (2006). *"Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia"*. Bogotá: Ediciones Aurora.
28. Ídem (2007). *"Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación"*. Bogotá: Ediciones Aurora.
29. Ídem (2008). *"Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?"*. En: Revista Estudios Políticos No. 33, pp. 67 - 91. Medellín.
30. Ídem (2010). *"Enfoques para el análisis de políticas públicas"*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
31. Universidad Externado de Colombia (2007). *"Ensayos sobre políticas públicas"*. Bogotá: Universidad Externado.
32. Vargas Velásquez, Alejo (1999). *"Notas sobre el Estado y las políticas públicas"*. Bogotá: Almudena Ediciones.
33. www.camara.gov.co
34. www.cej.org.co
35. www.congresovisible.org
36. www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6763/ Recuperado en junio 5 / 2015.

37. www.icpcolombia.org

38. www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/abc_legislativo.pdf

39. www.presidencia.gov.co Recuperado de (junio 3 de 2015):
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201662%20DEL%2016%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf>

40. www.senado.gov.co/

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.

"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000237