



El futuro  
es de todos

Mininterior

Al responder cite este número:

**RESPUESTA OFICIAL EXT\_S22-00028558-PQRSD-022050-PQR**

Bogotá, D.C. 12/04/2022.

Para verificar la autenticidad del documento ingrese [AQUÍ](#) y digite el código de consulta **487985002283124831** o escanee con su celular el código QR que se registra a continuación.

Doctora

**Maricela Casallas Cediel**

Gerente de Promoción de Derechos  
Humanos de la Gobernación del Meta

[gerenciaddhh@meta.gov.co](mailto:gerenciaddhh@meta.gov.co)

carrera 21 sur, Camino Ganadero  
Villavicencio, Meta



Asunto: integración de los Consejos Municipales de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos.

**Referencia:** PQRSD-022050 del 24 de marzo de 2022.

Respetado Respetada señora gerente:

En atención a su solicitud de consulta, contenida en PQRSD-022050 del 24 de marzo de 2022, mediante la cual solicita el sustento jurídico para la integración de las dos instancias consejos de derechos humanos y consejos de paz, reconciliación y convivencia en una sola instancia, damos respuesta en los siguientes términos, acorde con lo señalado en el numeral 22 del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el Decreto 1140 de 2018, que reza que es función de esta oficina emitir, de manera general, conceptos relacionados con asuntos de su competencia sobre la interpretación y aplicación de las normas, se procede a emitir el presente concepto:

### 1. ANTECEDENTES.

La señora Gerente de Promoción de Derechos Humanos de la Gobernación del Meta, manifiesta:

*(...)” De conformidad con la circular emitida el día 6 de abril de 2018, donde exhortan a las gobernaciones a la integración de las dos instancias consejos de derechos humanos y*



*consejos de paz, reconciliación y convivencia en una sola instancia, en consecuencia en el departamento del meta se encuentra estas instancias por separado, pero queremos unificar por efectividad, coordinación y articulación, preguntamos a ustedes como orden nacional, el sustento jurídico y en qué departamentos del país se han unificado estos espacios.” (...)*

## 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

- Constitución Política de Colombia, artículo 2º. y 5º. y ss.
- Ley 434 de 1998, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto Ley 885 de 2017.
- De conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al presidente de la República “*Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”. Así mismo, según lo dispone el artículo 303 Superior, el gobernador de cada departamento “*será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público*”. y de acuerdo con el numeral 2 del artículo 315 de la Carta Política, son atribuciones de los alcaldes “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador.*”
- La ley 434 de 1998 “*Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones*”, prevé:

**“Artículo 1º. De la Política de Paz.** *La política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional. Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz.” (...).*

**“Artículo 3º. Creación y naturaleza de los Consejos Nacionales de Paz.** *Créase el Consejo Nacional de Paz con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente”.*



**“Artículo 13º.- Consejos Regionales.** *Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizadas para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz. Las funciones y composición serán análogas a las del Consejo Nacional de Paz, salvo en lo referente a las ejercidas en desarrollo de delegación presidencial. Las actuaciones de los Consejos Departamentales y Municipales de Paz deberán ser realizadas en coordinación con el Comité Nacional de Paz y en concordancia con las directrices y parámetros que éste señale”.*

- El artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, modifica el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, así:

**“Artículo 3º. Funciones de los municipios.** *Corresponde al municipio: 2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.*

*Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”.*

### 3. CONSIDERACIONES

Con base en lo expuesto, se da respuesta al primer interrogante planteado en la consulta, así:

*(...)” en el departamento del meta se encuentra estas instancias por separado, pero queremos unificar por efectividad, coordinación y articulación, preguntamos a ustedes como orden nacional, el sustento jurídico” (...)*

La Ley 434 de 1998 crea el Consejo Nacional de Paz, con la misión de propender por el logro y mantenimiento de la paz y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado



interno, con miras a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente, previendo la posibilidad de que puedan participar los grupos armados irregulares cuando han manifestado su intención expresa de participar en un proceso de paz.

La precitada ley en su artículo 13, autoriza la creación de los Consejos Regionales de Paz disponiendo: *"En el orden territorial, se autoriza a los concejos municipales y asambleas departamentales para que a iniciativa del alcalde o gobernador, creen los Consejos Municipales o Departamentales de Paz, como una institución análoga al Consejo Nacional de Paz, esto es, que a través de éste se pretenda el logro y mantenimiento de la paz, otorgando prioridad a las alternativas de negociación del conflicto armado interno."*

Posteriormente se expide el Decreto Ley 885 de 2017 *"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"*, que dispone en su artículo 1º, lo siguiente:

***"Artículo 1º. De la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional. Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Esta política tendrá como objeto avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; promover un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente"***.

En este mismo sentido, la Presidencia de la República, emitió la Directiva Presidencial. No. 01, del 2 de febrero de 2018, dirigida al Vicepresidente de la República, al Alto Comisionado Para La Paz, al Ministro Del Interior, al Alto Consejero Presidencial Para El Posconflicto, a los Gobernadores, a los Alcaldes, a los Diputados y a los Concejales, cuyo asunto representa un apoyo al consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia y a la creación e impulso a los consejos territoriales de paz para la reconciliación y la convivencia, convocando a todos los servidores públicos destinatarios de la misma para que, en cumplimiento de la Ley 434 de 1998 y el Decreto Ley 885 de 2017, y en concordancia con los principios de integridad, solidaridad, responsabilidad, participación, negociación, gradualidad, enfoque territorial y diferencial, adelanten las siguientes acciones en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales:



1. *Respaldar institucionalmente las acciones que desarrolle el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional.*
2. *En el marco de sus competencias, crear los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y promover las actuaciones de los mismos como órganos de participación de la ciudadanía en articulación con los gobiernos departamentales y municipales en la construcción y mantenimiento de la paz.*
3. *Apoyar y organizar los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia como espacios centrales en donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, debidamente coordinados con el Comité Nacional de Paz para la reconciliación y la convivencia.*
4. *Disponer el apoyo logístico, operativo y financiero para cada una de las entidades involucradas, con el fin de implementar y poner en funcionamiento los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.*

Seguidamente, por medio de circular externa conjunta, del 6 de abril de 2018, el Consejo Presidencial para los Derechos Humanos, la Alta Comisión para la Paz y el Ministerio del Interior, proponen a los Gobernadores, Alcaldes, Asambleas, y Concejos Municipales, la posibilidad de integrar los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia de que trata el Decreto Ley 885 de 2017 y la Ley 434 de 1998, con las instancias de derechos humanos (DDHH), y derecho internación humanitario (DIH), establecidas en el Decreto 4100 de 2011, modificado por el Decreto 1081 de 2015 y 1216 de 2016.

La propuesta en mención tiene como fundamento jurídico la descentralización administrativa y la autonomía de las autoridades territoriales.

Término definido según la Sentencia 497A de 1994 de la Corte Constitucional así:

*“La descentralización en sentido técnico jurídico significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales. Por lo cual se entiende como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente”.*

Por su parte la Sentencia 496 de 1998 de la Corte Constitucional definió:



*“La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”*

La Sentencia 921 de 2007 de la Corte Constitucional:

*“Las entidades territoriales conformadas según lo establecido en la Constitución, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado, corresponden a la descentralización administrativa territorial, y por tanto, ostentan la condición de personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios y empleados son servidores públicos. La descentralización administrativa territorial requiere la determinación de la estructura del Estado en el orden territorial, dado que para atender los servicios básicos de la población se impone un reparto de competencias claramente definido entre la Nación y las entidades territoriales, y la asignación a éstas de recursos de aquella para la financiación de los gastos en que incurran con dicho fin, lo que necesariamente crea un vínculo y una interlocución en el orden fiscal entre la Nación y sus entidades territoriales que debidamente conformadas, son quienes ostentan la condición de personas jurídicas de derecho público y por tanto sujetas a las normas fiscales respectivas”*

Ahora bien, según el artículo 2.1.7.5.1 del Decreto 1081 de 2015, las administraciones territoriales departamentales, municipales y distritales son las responsables de crear espacios formales y legales constituidos para la garantía integral y protección de los DDHH y el DIH *“en el ámbito de sus competencias y autonomía y, en todo caso, a partir de las orientaciones contenidas en las normas vigentes , especialmente en el decreto 1188 de 2003”*

En este orden de ideas, y según lo establecido en la circular externa de 6 de abril de 2018, las entidades territoriales son autónomas para integrar espacios de participación y cumplir así sus propósitos comunes con fundamento en los principios de coordinación, colaboración, eficacia y eficiencia administrativa, promoviendo así el fortalecimiento de escenarios participativos orientados a la promoción, protección, garantía y seguimiento al cumplimiento



de las normas jurídicas nacionales y los pactos y convenios internacionales suscritos por el Estado Colombiano en materia de DDHH para la construcción de paz.

Finalmente, considera esta cartera ministerial que, de manera autónoma las administraciones territoriales departamentales, municipales y distritales, podrán fusionar y crear al interior de los territorios, los Consejos de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos, con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Municipal, cuya misión unificada sea propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, a los grupos, comunidades, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales y defensores y defensoras de derechos humanos, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente, la garantía de los derechos humanos y respeto de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Ahora bien, en respuesta al segundo interrogante planteado en la consulta, así:

(...) *“en qué departamentos del país se han unificado estos espacios”* (...)

En respeto a la autonomía territorial y teniendo en cuenta los artículos 6, 121 y 123 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Ley 2893 de 2011 y los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019, normas que definen las funciones y competencia del Ministerio del Interior, no existe en esta cartera ministerial una relación concreta o listado unificado en el que se tenga expreso control sobre los departamentos, municipios y distritos en los cuales ya se han integrado las descritas instancias de participación, con la fusión y creación de los Consejos de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos.

Sin embargo, con el propósito de otorgar herramientas que permitan tener claridad en el asunto consultado y teniendo en cuenta los principios de transparencia y acceso a la información pública, se cuenta que, en la web, se hayan publicados algunos ejemplos, entre los cuales sobresalen:

- El Decreto 0314 de 2017, *“por medio del cual se crea el comité de derechos humanos y derecho internacional humanitario del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.
- El acuerdo N° 002 del 18 de mayo 2020 *“por el cual se crea el consejo municipal de paz, reconciliación y convivencia del municipio de Neiva y se dictan otras disposiciones”*



- El acuerdo 011 de agosto de 2020, “*por el cual se crea el concejo municipal de paz, reconciliación, convivencia y derechos humanos de Bosconia, Cesar y se dictan otras disposiciones*”

#### 4. NATURALEZA DEL CONCEPTO.

Esta consulta se absuelve en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyen simplemente en un criterio orientador que no compromete la responsabilidad del Ministerio.

Cordialmente,

**Lucia Soriano**

Jefe – Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio del Interior

Elaboró: Yelena Zoray Cotes Martinez, abogada contratista GAA - OAJ

Revisó: Jeannette Patricia Munoz Nieto , Coordinadora Grupo Actuaciones Administrativas

Aprobó: Lucia Soriano , jefe Oficina Asesora Jurídica