

Nuevas estrategias del IEMP para el próximo cuatrienio



Cortesía Oficina de Prensa PGN

► El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado y el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, en la ceremonia de premiación del IEMP como Mejor Grupo de trabajo del año 2012.

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
 DIRECTOR DEL IEMP

Mediante Resolución 014 del 24 de enero de 2013 el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, formalizó el Plan Estratégico «Innovación y virtualización 2013-2016» del IEMP, con el fin de optimizar las acciones misionales y la mejora continua de los procesos y procedimientos de esta unidad académica del ministerio público. La planeación estratégica garantiza la efectiva aplicación y desarrollo de las funciones de una organización, tal como sucedió en el cuatrienio anterior a través del plan «Innovación y compromiso 2009-2012» que logró avances importantes en sus tres ejes estratégicos: optimización de la capacitación e investigación, la reforma integral del IEMP y su acreditación e internacionalización. El proceso de cambio del IEMP, de la Procuraduría General de la Nación, significó una reorientación a una organización con proyección, modelo para otras entidades del Estado, especialmente al implementar de manera eficiente y eficaz los objetivos estratégicos que, entre otros propósitos, buscaron incorporar el Sistema Inte-

grado de Gestión (SIG) soportando la gestión en procesos y procedimientos cuyos fines primordiales han sido la satisfacción de los clientes, la comercialización de sus productos y servicios, la racionalización de los recursos, la capacidad de adaptación al entorno y la mejora continua. El SIG del IEMP fue certificado por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), a finales de 2011, en la norma ISO 9001:2008. A finales de 2012 este Organismo Nacional de Normalización (ONN) realizó una auditoría externa para revisar el cumplimiento satisfactorio de los requisitos y la excelencia en el desempeño del sistema que tuvo como resultado el aval, nuevamente, de la norma ISO de carácter internacional, y la certificación en la NTCGP 1000:2009 que demuestra la evaluación y desempeño institucional de entidades del Estado colombiano «en términos de calidad y de satisfacción social, de manera sistemática y transparente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 872/2003».¹

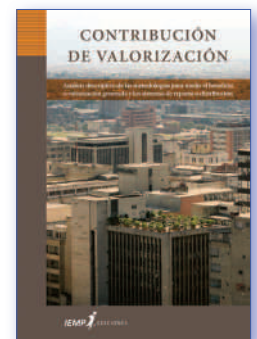
En el anterior número de **INNOVA** contamos a nuestros lectores los grandes logros del Instituto durante cuatro años que se caracterizaron por el diagnóstico del IEMP, revisando sus antecedentes y resultados al año 2009, los ajustes de las debilidades encontradas y potencializando las fortalezas evidentes en cada una de las áreas; asimismo, la planeación permanente y seguimiento de los programas académicos, publicaciones e investigaciones de carácter social, económico, jurídico, ambiental, entre otras, mediante instrumentos como la delegación de responsabilidades y

¹ <http://www.icontec.org.co/index.php?section=202>. Tomado el primero de marzo de 2013.

NÚMERO 14 • FEBRERO DE 2013

Inversión del IEMP para el 2013	6
El IEMP certificado en normas ISO 9001 y NTCGP 1000	8
El Instituto de Estudios también pasó al tablero	16
Repensar el aprendizaje: una necesidad en la educación con acceso a la información	32
La oralidad en el proceso contencioso administrativo	44
Transparencia y efectividad del servicio en las entidades estatales	48
Análisis sobre la instrumentalización de los convenios interadministrativos	59
La corrupción en la Administración pública	64
Condecoraciones del IEMP	74

Novedades editoriales



Contribución de valorización
 Análisis descriptivo de las metodologías para medir el beneficio o valorización generada y los sistemas de reparto o distribución.
 PVP \$ 40.000.00

innova, marca registrada. Resolución 00056862 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador general de la nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo

Viceprocuradora general de la nación

Christian José Mora Padilla

Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público - PGN

Dirección general

Christian José Mora Padilla

Coordinación editorial y corrección de textos

Mónica Vega Solano

Comité editorial

Luis Enrique Martínez Ballén
Carlos Humberto García Orrego
Carmenza Carreño Gómez
Mónica Vega Solano

Diseño gráfico editorial

Hernán Hel Huertas Olaya
Diseñador gráfico

Diagramación

Diana Carolina Chacón Enciso
Diseñadora gráfica IEMP

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Editor

Instituto de Estudios
del Ministerio Público
Bogotá, carrera 5 - 15 - 80 piso 16
PBX: 587 8750 Ext. 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp

Envíe sus comentarios y aportes a
innovaiemp@procuraduria.gov.co

Los contenidos del presente boletín
son de responsabilidad exclusiva
de sus autores.

los planes de medición de los procesos.

La Dirección del IEMP, en concordancia con los planteamientos del Plan Estratégico de la PGN «Procurando orden y rectitud 2009-2012», y con el apoyo de las jefaturas de Capacitación, Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos y de la División Administrativa y Financiera del Instituto, planteó un decálogo de principios que fueron el marco para la conformación de equipos de trabajo, caracterización de procesos y evaluación constante de los impactos tempranos del Plan Operativo Anual (POA) en cada vigencia.

Los principios estaban relacionados con la innovación organizacional en productos, servicios y publicaciones; la motivación y participación de los servidores del IEMP, el reconocimiento de sus contribuciones, experiencias, saberes y el compromiso con la nación, con los ejes misionales y las estrategias de los componentes del ministerio público. De otra parte, la actuación del Instituto se basó en el respeto, la prevalencia de los intereses de la sociedad, la defensa de los derechos fundamentales, los derechos colectivos y el patrimonio público; incrementó su responsabilidad social y fomentó la interdisciplinariedad, el trabajo en equipo, el espíritu solidario entre sus integrantes y la cultura de evaluación en todos los programas. Igualmente, promovió la protección de los recursos institucionales como bienes públicos, el fortalecimiento de las redes de formadores e investigadores y el mejoramiento continuo.

Adicionalmente, la búsqueda de la excelencia en las labores del IEMP tuvo actores que fueron claves para el proceso como el procurador, Ale-

jandro Ordóñez Maldonado; la viceprocuradora, Martha Isabel Castañeda Curvelo; el Consejo Académico del IEMP conformado por el jefe del ministerio público y el defensor del pueblo, o sus delegados, un representante de los procuradores delegados y de la Federación Nacional de Personeros (Fenalper) y el director del IEMP que lleva a cabo la secretaría técnica; los comités de capacitación, investigaciones y editorial; los dueños de procesos y equipos de trabajo; las redes de formadores e investigadores internos, externos y eméritos; los aliados estratégicos como centros de investigación, universidades y escuelas del Estado; los proveedores y, por supuesto, quienes son nuestra razón de ser, los clientes internos y externos.

Plan Estratégico del IEMP

«Innovación y virtualización 2013-2016»

Mantener los niveles de calidad y excelencia en las instituciones es igual y —si se me permite el calificativo— más complejo que el diseño e implementación de estrategias o sistemas de gestión. La mejora continua implica ajustar de manera decidida las fallas encontradas al realizar el seguimiento y medición de los indicadores de gestión, resultado e impacto de cada proceso; mantener las calidades logradas en los productos y servicios demandados por los clientes; innovar y entrar a la era contemporánea y, sobre todo, fortalecer cada una de las áreas para continuar entregando lo mejor a los servidores del ministerio público, del Estado y a la comunidad.

El nuevo plan estratégico que presentamos a nuestros fieles lectores es el derrotero



Desde el año 2009 el IEMP cuenta con una publicación trimestral que brindó información permanente sobre las acciones que desarrolló durante el anterior cuatrienio. Ver <http://www.procuraduria.gov.co/iemp/innova.page>

que guiará al IEMP a la consecución y proyección de la «universidad y editorial del ministerio público», elaborado con la participación de servidores del Instituto y especialistas en la materia, y teniendo como insumos los resultados y análisis de la gestión 2009 a 2012. Nos complace presentar a continuación el Plan Estratégico del IEMP «Innovación y virtualización 2013-2016».

Misión del IEMP

El IEMP, unidad administrativa especial de carácter académico adscrita a la PGN, promueve, facilita y desarrolla la gestión del conocimiento y el respeto de los derechos constitucionales a través de investigaciones, capacitaciones, publicaciones y certificaciones en competencias laborales, dirigidas a los servidores del ministerio público, entidades públicas y a la sociedad en general.

Visión del IEMP

En el año 2016, el IEMP se consolida como un centro de pensamiento, aliado estratégico del ministerio público y organismo de excelencia en sus servicios y productos, el cual apoya de forma sostenible la gestión pública y el Estado social de derecho.

Ejes estratégicos

- Sostenibilidad.
- Regionalización.
- Virtualización.
- Internacionalización.

Perspectivas

- Orientación al cliente.
- Mejora de los procesos.
- Conocimiento y talento humano.
- Financiera.

Objetivos globales 2013-2016

Con el fin de soportar los cuatro ejes estratégicos del Instituto y su relación con las perspectivas, para lograr el cumplimiento de su misión institucional, se definieron los siguientes objetivos para el cuatrienio:

Orientación al Cliente

- Fortalecer la identidad corporativa e imagen institucional en un 30%, durante los próximos tres años, a través de una campaña institucional resaltando los logros institucionales.
- Incrementar la prestación de todos los servicios y productos ofrecidos por la institución en un 100% a través de la ejecución del plan de marketing.
- Implementar y consolidar el servicio de certificación de personas a través de la conformación del proceso de certificación y su acreditación.
- Aumentar el reconocimiento y valor percibido de los clientes del IEMP a través de una adecuada gestión de marca.
- Consolidar los métodos del proceso de comercialización de los servicios que incluyan desarrollo de nuevos productos y servicios, mercados y el comercio electrónico.
- Fortalecer la presencia del IEMP en las diferentes regiones del país, en un 50%, en los próximos dos años, a través de una adecuada coordinación de las dependencias de la PGN (Res. 232 del 2010).
- Incrementar la oferta de productos y servicios a través de medios virtuales.

Mejora de los procesos

- Fortalecer la línea de actualización jurídica en materia disciplinaria y de contratación, durante el 2013 y el 2014, mediante la asignación de personal especializado y alianzas estratégicas.

- Mejorar continuamente el desempeño de los procesos institucionales, en un 70%, mediante el logro de los objetivos misionales y estratégicos, durante el período de vigencia del Direccionamiento Estratégico.
- Asegurar cooperación internacional para el IEMP a través de acuerdos académicos.
- Implementar una plataforma tecnológica (hardware & software) a través de un proyecto de inversión.

Conocimiento y talento humano

- Desarrollar el talento humano del IEMP a través de un programa de capacitación y entrenamiento (virtualización, comercialización, internacionalización, regionalización, educación virtual, liderazgo y capacidad directiva), de manera permanente.
- Fortalecer la cultura institucional, principios y valores, mediante un programa de cambio durante el 2013 y 2014.
- Fortalecer las redes de formadores e investigadores del IEMP a través de programas específicos.

- Consolidar los resultados financieros a través de los resultados de los procesos misionales (convenios interinstitucionales, cooperación internacional, presencia en las regiones, servicios virtuales, apoyo de la PGN).

Valores del IEMP

El Instituto adopta para el cuatrienio, tal como en el plan estratégico 2009-2012, los valores de la Procuraduría General de la Nación, a saber: igualdad, justicia, trascendencia, respeto a la dignidad humana, probidad, buena fe, honestidad, responsabilidad, tolerancia, respeto, compromiso, transparencia, solidaridad, efectividad, fraternidad y libertad.

Principios del IEMP

Corresponden a los lineamientos mediante los cuales el Instituto pone en práctica sus valores. El nuevo decálogo de principios permitirá resolver las dificultades, reconocer las capacidades y orientar las actividades hacia el logro de los objetivos estratégicos.

Mónica Vega Solano - IEMP



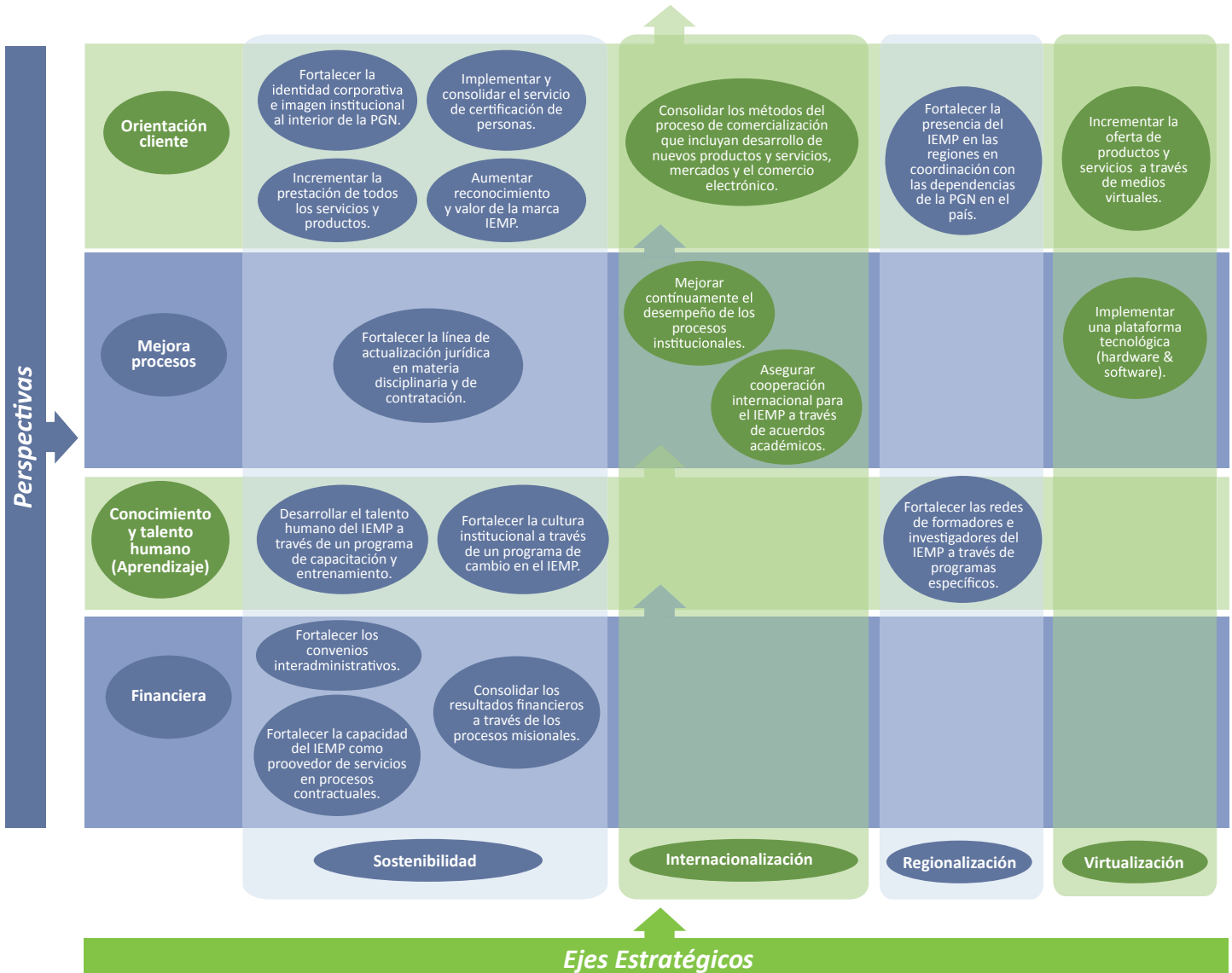
- El Plan Estratégico «Innovación y virtualización 2013-2016» incorporó como objetivo estratégico, en la perspectiva orientada al cliente, «fortalecer la presencia del IEMP en las diferentes regiones del país, en un 50%, en los próximos dos años, a través de una adecuada coordinación de las dependencias de la PGN».

Financiera

- Fortalecer la capacidad del IEMP para participar como proveedores de servicios en procesos contractuales, mediante un programa de transformación que incluya métodos de gestión de proyectos y las habilidades de los servidores públicos, en forma permanente.
- Fortalecer los convenios interadministrativos (Colciencias, Sena, ESAP, DAFP, Icontec, universidades nacionales y extranjeras, entre otros), mediante evaluaciones técnicas, jurídicas, financieras y su consolidación.

- Enfatizar, especialmente, en la innovación organizacional, tanto en productos como en servicios.
- Motivar la participación de los servidores del Instituto en los diferentes programas y procesos de virtualización, internacionalización y administrativos del IEMP, a fin de conseguir la sostenibilidad del IEMP.
- Reconocer las contribuciones valiosas de los servidores del IEMP para el logro de la misión y visión institucional.

Plan Estratégico IEMP «Innovación y virtualización» 2013-2016



- Impulsar el compromiso de los servidores del IEMP con la nación, los ejes misionales y las estrategias de los integrantes del ministerio público.
- Actuar bajo el respeto, la prevalencia de los intereses de la sociedad, la defensa de los derechos fundamentales, los derechos colectivos y el patrimonio público.
- Incrementar la responsabilidad social frente a los más vulnerables en condiciones de equidad y respeto al ordenamiento jurídico.
- Fomentar la interdisciplinariedad, el trabajo en equipo, el espíritu solidario entre sus integrantes y la cultura de evaluación en todos los programas.
- Tener presente que «los recursos institucionales son bienes públicos que

deben ser protegidos por todos los integrantes de la entidad».

- Reconocer la experiencia y el saber de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, básicos para la construcción del conocimiento institucional y el aprendizaje organizacional.
- Consolidar las redes de formadores e investigadores, la promoción de un espíritu de superación y de innovación permanente en sus labores.

2013, el año de las regiones en el IEMP

El Instituto actúa en todo el territorio nacional, de acuerdo con los planes de capacitación trazados por las diferentes

áreas del nivel central, las líneas de investigación definidas por las procuradurías delegadas o el mismo IEMP, y mediante la participación del proceso de publicaciones y su componente editorial en diferentes eventos y ferias del país.

Han sido muchos los reconocimientos al esfuerzo del IEMP por descentralizar el aprendizaje durante sus cerca de 17 años de existencia; y, precisamente, con el fin de ampliar la cobertura y el alcance de los programas, el Plan Estratégico «Innovación y virtualización 2013-2016» incorporó como uno de sus cuatro ejes estratégicos la regionalización. En el marco de la perspectiva de orientación al cliente del Balance Scorecard (BSC), y que se menciona en párrafos anteriores, el objetivo del IEMP en

los próximos dos años es fortalecer su presencia, en un 50%, en las diferentes regiones del país, a través de una adecuada coordinación de las dependencias de la PGN. De otra parte, en la perspectiva de conocimiento y talento humano, el propósito es fortalecer las redes de formadores e investigadores del IEMP, a través de programas específicos, durante el cuatrienio (Resolución 232 de 2010).

Además de ser la regionalización una necesidad del Instituto para tener mayor presencia nacional, fue uno de los compromisos adquiridos por esta unidad académica en el 2010 a través del acto administrativo formalizado por el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, que permite al IEMP modificar su esquema y ampliar la cobertura de los ser-


vicios que presta. El documento evidencia la oportunidad del Instituto para multiplicar la gestión del conocimiento en cada una de las ciudades con el apoyo de procuradores regionales, provinciales y judiciales, o quienes ellos deleguen, trabajando en estrecha relación para determinar qué capacitaciones requieren los funcionarios de los distintos niveles; adicionalmente, se convertirán en nuestros aliados permanentes para la comercialización de los servicios de capacitación y publicaciones, y formarán parte activa de las redes de formadores e investigadores del IEMP.

Servidores del ministerio público expondrán todo su conocimiento y experiencia para el saber hacer, saber ser y saber conocer. Hoy contamos

con varias empresas del sector público, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de educación superior, entre otras instancias, que solicitan la capacitación del IEMP. La regionalización permitirá que nuestros aliados en los departamentos, distritos y municipios del país transmitan al Instituto los requerimientos y necesidades y así ofrecer las alternativas educativas focalizadas para cada territorio.

De igual forma, las publicaciones que recogen conceptos, investigaciones y lecciones aprendidas también estarán en los cuatro puntos cardinales de Colombia. Comercializar la labor editorial del IEMP expandirá el conocimiento que, en muchas ocasiones, se queda en Bogotá.

La Resolución 232 de 2010 plantea varios beneficios e incentivos por el aporte al conocimiento y la comercialización de los servicios y productos del IEMP, que van desde la prelación de cupos para capacitación y auxilios para viajes de tipo académico, hasta el apoyo de las redes en temas de interés general. Cada procuraduría regional y provincial es generadora de conocimiento jurídico que afecta y rige el comportamiento de los funcionarios públicos a nivel nacional.

El IEMP se regionaliza, para estar más cerca de la gente, con unos formadores e investigadores idóneos que divulgan y promueven la acción permanente del ministerio público, y produciendo y distribuyendo publicaciones de calidad. 

¡Énfasis! «Innovación y virtualización» 2013-2016



Inversión del IEMP para el 2013

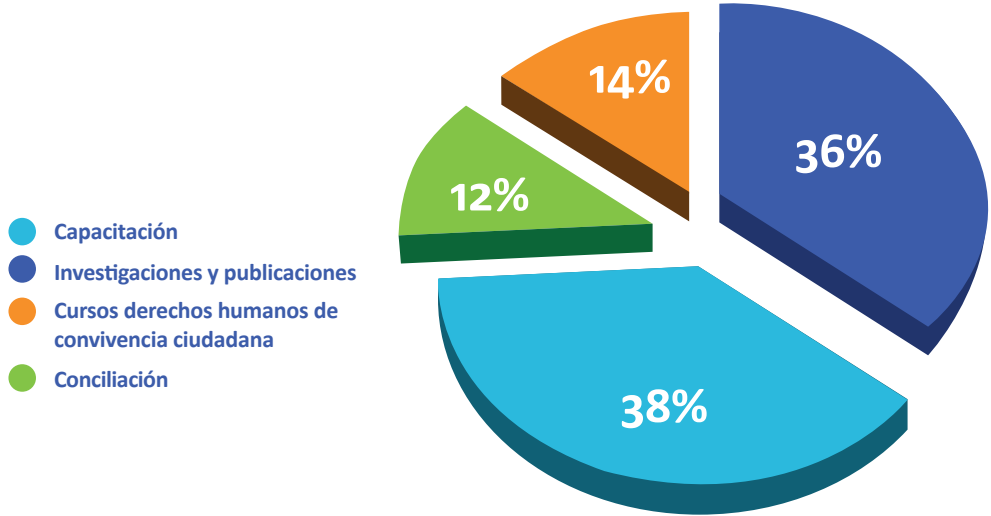
La prioridad, descentralizar el conocimiento



LAURA VIVIANA MERA ARENA
 PROFESIONAL DE PLANEACIÓN
 DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y
 FINANCIERA DEL IEMP

El 14 de diciembre de 2012, el IEMP presentó al Consejo Académico el Plan Operativo Anual (POA) 2013. Se tuvieron en cuenta por la Dirección del Instituto, para la presentación de las actividades —entre otros criterios—, la innovación de programas de capacitación e investigación, focalizando recursos en temas de impacto socioeconómico, jurídico y político, en el marco del Plan Estratégico de la Procuraduría General de la Nación; así mismo, las solicitudes de algunas procuradurías delegadas y regionales que cumplieron con lo proyectado en el 2012, cuyos recursos hubiesen sido ejecutados o que se encuentren en desarrollo.

Inversión proyectos del IEMP en 2013



Recursos del IEMP 2013

Rubro	Investigación	Capacitación	Conciliación	Amonestación	TOTAL
Inversión	\$ 900.000.000	\$ 950.000.000	\$ 300.000.000	\$ 350.000.000	\$ 2.500.000.000
Funcionamiento	\$ 500.000.000	\$ 830.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 1.330.000.000
TOTAL	\$ 1.400.000.000	\$ 1.780.000.000	\$ 300.000.000	\$ 350.000.000	\$ 3.830.000.000

Mónica Vega Solano - IEMP



► El Programa Nacional de Capacitación en Derechos Humanos para personereros municipales y distritales ha sido desarrollado por la División de Capacitación del IEMP durante los últimos diez años. En la foto (izq) el coordinador académico del programa Luis Alberto Ujueta Cárdenas.

Programas del IEMP 2013

CAPACITACIÓN EN CERTIFICACIONES LABORALES Y CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN DERECHO A NIVEL NACIONAL

Número	Programa
Conciliación	
1	Certificación conciliación en derecho.
2	Certificación en competencias laborales de los servidores del ministerio público y del sector justicia.

DESARROLLAR CURSOS DE DERECHOS HUMANOS Y CONVIVENCIA CIUDADANA A NIVEL NACIONAL

Número	Programa
Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y participación ciudadana	
1	Desarrollar cursos de Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana a nivel nacional.

INVESTIGACIÓN PARA APOYAR EL FORTALECIMIENTO DE LA MISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO A NIVEL NACIONAL

Número	Programa
Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y participación ciudadana	
1	Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y participación ciudadana.
2	Investigación sobre los costos de la desintegración familiar; estado de los vínculos familiares en Colombia y causas del divorcio y la baja nupcialidad.
3	Vigilancia superior a la prevención y atención de la violencia sexual.
4	Evaluación de la aplicación de los derechos humanos en la población con discapacidad.

Conciliación	
5	Justicia, comunidad y responsabilidad social.

Nuevo ciudadano y servidores públicos	
6	El nuevo servidor público colombiano. Análisis de la incidencia de los servidores en la creación de valor público. Casos, política pública de gestión de riesgos y política pública de lucha contra la corrupción.

Gerencia pública, buen gobierno y anticorrupción	
7	Estudio descriptivo de las apreciaciones, concepciones y comportamientos frente a la corrupción de niños y jóvenes escolares.
8	Análisis de la cooptación de la Administración pública en Colombia. Fase II.
9	Análisis integral de las regalías en Colombia.
10	Análisis del impacto de la aplicación de la NTCCP 1000 en Colombia.
11	Contratación y compras en el sector público.
12	Análisis de la gerencia pública en Colombia.
13	Análisis de perfiles, puestos de trabajo y factores que permitirían alternativas de teletrabajo en la Procuraduría General de la Nación.

Actualización jurídica	
14	Observatorio del Sistema Penal Oral Acusatorio.
15	Caracterización del sector justicia.
16	Diagnóstico de la enseñanza de Constitución y democracia en las instituciones educativas del occidente del país.

Ambiental	
17	Participación de la PGN en el agendamiento de la política pública para la recuperación de los bienes de uso público ocupados indebidamente en los litorales marítimos.
18	Caracterización de la minería ilegal en Colombia.

Talento humano	
19	Realización de material pedagógico audiovisual sobre familia.
20	Historia de las procuradurías delegadas.

Hacienda pública, economía solidaria	
21	Modelos de desarrollo desde la economía social. Prospectiva de la economía solidaria.

Áreas transversales	
22	Publicaciones
23	Socialización
24	Apoyo misional a la investigación.

CAPACITACIÓN PARA LOS SERVIDORES DEL MINISTERIO PÚBLICO A NIVEL NACIONAL

Número	Programa
Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y participación ciudadana	
1	Promocionar el mecanismo de participación ciudadana de cabildo abierto.
2	Participación ciudadana para la garantía de los derechos y la contratación estatal.
3	Diplomado en Derechos Humanos para Personeros Municipales Fase III.
4	Programa en DD. HH. y D. I. H. para funcionarios de la PGN.

Nuevo ciudadano y servidores públicos	
5	Capacitación para el proyecto Diplomado en Familia PGN.

Gerencia pública, buen gobierno y anticorrupción	
6	Congreso de Gerencia Pública.
7	Congreso Nacional de Contratación Estatal y Presupuesto Público.

Entes territoriales y descentralización	
8	Descentralización de la capacitación.

Actualización jurídica	
9	Congreso Nacional de Derecho Disciplinario.
10	Actualización en el Sistema Penal Oral Acusatorio.
11	Programa Nacional de Justicia Disciplinaria y Derecho Probatorio.
12	Elaboración y capacitación sobre la Guía del Proceso Disciplinario.
13	Actualización en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
14	Código General del Proceso.
15	Capacitación del grupo de procuradores judiciales penales I y II que intervienen en los procesos penales adelantados contra la criminalidad organizada; y delitos conexos a la seguridad pública, los recursos naturales y el medio ambiente.

Talento humano	
16	Inducción y reinducción para la Red de Formadores del IEMP.
17	Política de gestión integral del talento humano en la PGN.
18	Lógica y argumentación jurídica.
19	Fortalecimiento de la modalidad de educación a distancia.
20	Programa de preparación a la jubilación.
21	Apoyos educativos.
22	Fortalecimiento especializado y actualización tecnológica del recurso humano.

Áreas transversales	
23	Internacionalización.
24	Sistema de información, registro control académico y calidad.
25	Comercialización.
26	Teleconferencias.

El IEMP, un Sistema Integrado de Gestión, certificado en normas ISO 9001 y NTCGP 1000

SANDRA MARCELA NARVÁEZ PARADA
 ASESORA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL IEMP

El pasado 29 y 30 de noviembre de 2012, los servidores del IEMP atendieron la auditoría externa del Icontec Internacional para el otorgamiento de la NTCGP 1000:2009 para entidades del Estado y el seguimiento a la Norma ISO 9001:2008. La visita dejó como resultado, en la reunión de cierre, el otorgamiento de la certificación al Sistema Integral de Gestión (SIG) del Instituto.

Las motivaciones para otorgar las certificaciones, resaltadas por los auditores externos de la firma Icontec en el informe, y que evidencian la eficacia de la gestión del sistema en el IEMP, son:

- El compromiso de la Dirección, presente en la toma de decisiones y la asignación de recursos para el sistema de gestión, porque es un factor fundamental para el mejoramiento de los resultados de la entidad y asegurar su continuidad, a pesar de las restricciones de ingresos.
- La consolidación de alianzas estratégicas mediante convenios con diversas entidades.
- Los resultados del mejoramiento continuo logrado con la implementación del sistema de gestión porque permite posicionar a la entidad ante el ministerio público.
- El asumir el reto de generar ingresos para la sostenibilidad

Carlos Anirrés Castro Morales - Oficina de Prensa PEN



► El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, y el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, reciben de María Zulema Vélez, directora del Icontec, la certificación en NTCGP 1000:2009 para entidades del Estado colombiano y la aprobación al seguimiento anual de la Norma ISO 9001:2008.

del Instituto porque fomenta la aplicación del sistema de gestión en las actividades administrativas y misionales de la organización como parte fundamental en la estructura de la entidad.

- La capacidad de convocatoria para la organización de eventos y encuentros porque muestra la imagen y el prestigio de la institución en el medio académico y entidades públicas.
- La internacionalización de los servicios enfocados al fortalecimiento institucional de los gobiernos de países vecinos con los cuales el país realiza actividades de cooperación para cumplir con uno de los objetivos estratégicos.
- El apoyo en el proceso de comunicación a la internacionalización de la entidad con

la utilización del inglés para la transmisión de la información a diversos interesados y fortalecer la imagen institucional.

- La responsabilidad social enfocada a la presentación de resultados de la investigación a la comunidad en encuentros de socialización porque involucra a las partes interesadas y a los actores sociales.
- Las actividades de socialización de los trabajos de investigación porque genera diversos públicos o grupos de interés para facilitar su aplicación, así como beneficios que impactan a la comunidad.
- El trabajo realizado para la acreditación con el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) según la Norma ISO/IEC 17024 «Evaluación de la conformidad – Requisitos generales para

los organismos que realizan la certificación de personas», porque genera el nuevo proceso de certificación de personal como línea de servicios para la generación de recursos.

Es importante hacer historia en el sentido de enunciar que en el mes de noviembre del año 2011 el IEMP fue certificado en la Norma ISO 9001:2008, y a partir del mismo año el Instituto identifica la necesidad de modernizar las herramientas gerenciales (Ley 872 de 2003) por lo que promovió la implementación conjunta del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y la NTCGP 1000:2009 para entidades de la función pública.

Este logro alcanzado finalizando el cuatrienio es un



trabajo de equipo fundamentado en la excelencia, la innovación y la gestión que se viene desarrollando en el IEMP, basado en la actualización e implementación de todos los instrumentos necesarios para llevar al Instituto a contar con un sistema de gestión de la calidad integral cumpliendo así con los objetivos propuestos en el Plan Estratégico «Innovación y compromiso 2009–2012».

En este contexto, hago referencia a una frase del crítico y escritor británico John Ruskin: «la calidad nunca es un accidente siempre es el resultado de un esfuerzo de la inteligencia»; por esta razón, me permito resaltar el esfuerzo, el compromiso, la dedicación, el trabajo, la labor, la responsabilidad, la comunicación, el

trabajo en equipo y demás adjetivos para exaltar a cada uno de los servidores que hacemos parte de esta organización.

Esta experiencia enriquecedora, que culmina no solo con la certificación del sistema sino con el reconocimiento realizado por parte de la Procuraduría General de la Nación como Mejor Grupo de trabajo en el año 2012, hace parte del inicio, con paso firme y excelente motivación, para establecer nuevas metas, adoptar y dar cumplimiento al nuevo Plan Estratégico del IEMP «Innovación y virtualización 2013-2016», y así proyectarnos para el final del cuatrienio que arranca «como un centro de pensamiento, aliado estratégico del ministerio público y organismo de excelencia

en sus servicios y productos, el cual apoya de forma sostenible la gestión pública y el Estado social de derecho» (visión del IEMP).

Y finalizo con esta frase del reconocido abogado, político y líder de la paz Nelson Mandela: «Después de escalar una gran colina, uno se encuentra con que hay muchas colinas por escalar». Efectivamente la tarea no acaba aquí, hasta ahora estamos solidificando una estructura con bases fuertes que nos motiva a seguir por senderos que nuestras mismas necesidades de crecimiento nos las dictaminarán, el IEMP está dispuesto a seguir con su propósito que no es otro que la mejora continua en todos nuestros procesos, productos y servicios. **i**

Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



► El procurador general de la nación, el director del IEMP y la directora del Icontec, con servidores de dicha entidad y del Instituto, en el evento que otorga al sistema de gestión de la unidad académica de la PGN la aprobación de los requisitos exigidos a nivel nacional e internacional en la implementación, desarrollo, resultados y evaluación de los procesos del Sistema Integrado de Gestión (SIG) del IEMP.

«La normalización técnica (...) ayuda a alcanzar la calidad a lo largo de toda la cadena productiva, desde la manufactura o la prestación del producto/servicio, incluidos los proveedores, hasta el consumidor final, incluida la disposición final».

Mónica Vega Solano - IEMMP



dispuesto tenerlo en su página electrónica y, adicionalmente, en la revista institucional Normas & Calidad. Estos ejemplos muestran el principio de transparencia que debe tener el proceso de normalización.

En este orden de ideas, y en términos generales, la filosofía de la normalización subyace en unos principios fundamentales para su gestión: 1) el consenso, 2) la amplia participación de todos los interesados y 3) la transparencia.

En este mismo sentido, es necesario también mencionar la voluntariedad en la aplicación de las normas técnicas, pues esta es una condición para apoyar y promover la competitividad de las empresas, ya que bajo esta condición, quien considere que la norma técnica le aporta, la usa; por el contrario, quien no lo considere, no la usa o busca alternativas que satisfagan sus necesidades. Sin embargo, el gran determinante es el mercado, pues en él están las fuerzas que establecen los requisitos que se deben suplir y ese es uno de los objetivos de las normas.

En contraste con lo anterior, están los reglamentos técnicos, los cuales son de obligatorio cumplimiento y son gestionados por las autoridades gubernamentales, en cada uno de sus campos de acción. El mismo Acuerdo OTC/OMC define que los reglamentos técnicos son medios que tienen los países para proteger sus objetivos legítimos, los cuales no deben restringir el comercio más allá de lo estrictamente necesario. Estos

objetivos legítimos se relacionan con aspectos relacionados con la protección de la salud, la seguridad, el ambiente y el consumidor.

Además de la actividad normalizadora, a través de la evaluación de la conformidad se genera confianza entre el sector productivo y el consumidor final, ya que la certificación, la inspección y los resultados de ensayos sobre un bien o un servicio demuestran que se cumplen los requisitos establecidos por las normas técnicas nacionales, internacionales o de reglamentos técnicos.

En el ámbito mundial, los organismos de evaluación de la conformidad se rigen igualmente por normas internacionales, a través de la acreditación, con la que cada país asegura que los organismos que emiten certificados cumplen los requisitos establecidos y, además, los resultados que reportan generan confianza en las transacciones comerciales.

Estos organismos de acreditación están agrupados por el Foro de Acreditación Internacional (IAF, por sus siglas en inglés International Accreditation Forum) que, además de indicar las mejores prácticas, tiene acuerdos de reconocimiento entre los organismos de distintos países, con lo cual garantiza la posibilidad de convalidar en varias naciones las certificaciones emitidas, por cualquiera de los firmantes de estos acuerdos. Esto contribuye a la facilitación del intercambio comercial en el mundo.

Por lo señalado es que organizaciones como Icontec, para la convalidación de los certificados que otorga, ha gestionado acreditaciones que le permiten a los productos nacionales llegar fácilmente a países como Perú, Chile y Ecuador, así como el reconocimiento mundial a través de las acreditaciones vigentes con ANAB y ANSI de Estados Unidos y Deutsche

Akkreditierungsstelle (DAKKS) de Alemania.

Lo destacable de los aspectos y conceptos señalados es que el Acuerdo OTC/OMC también establece que tanto los reglamentos técnicos, como las normas técnicas y los procedimientos de evaluación de la conformidad, son considerados obstáculos técnicos al comercio, pero lo importante es que se usen de manera que lo faciliten y que no sean concebidos como medios para dificultar innecesariamente el intercambio comercial entre los países.

En una situación de actualidad para ver este gran marco comercial de la normalización, podemos hacer referencia a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Colombia está adelantando, en gran número, con sus principales socios comerciales y en esta línea podemos hacer referencia a uno que es sobresaliente por su impacto para el país y su comercio: el TLC con Estados Unidos de América.



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

► «Además de la actividad normalizadora, a través de la evaluación de la conformidad se genera confianza entre el sector productivo y el consumidor final, ya que la certificación, la inspección y los resultados de ensayos sobre un bien o un servicio demuestran que se cumplen los requisitos establecidos por las normas técnicas nacionales, internacionales o de reglamentos técnicos». En la foto (izq.) María Zulema Vélez, directora del Icontec, el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, y el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, en el evento de certificación del IEMP en NTCGP 1000:2009 para entidades del Estado colombiano y la aprobación al seguimiento anual de la Norma ISO 9001:2008, por parte del Icontec.

En Estados Unidos, las normas técnicas son consideradas como un pilar de desarrollo para su industria y de garantía para sus consumidores, para lo cual este país cuenta con un sistema nacional de la calidad federal, como su concepción de Estado.

En materia de normalización, la American National Standards Institute (ANSI) actúa como vocero y representante de EE. UU. en los escenarios internacionales de normalización e internamente acredita a cientos de los organismos desarrolladores de normas (SDO, por sus siglas en inglés) que en el nivel, usualmente de asociación, generan normas técnicas para todos los sectores económicos de ese país. Estos organismos, algunos con normas de uso universal, generan una base de requisitos que son exigidos en el campo voluntario por los compradores norteamericanos como una herramienta para controlar la calidad de los productos y servicios exportados a Estados Unidos. Entre los SDO's más reconocidos están American Standards for Testing and Materials (ASTM), National Fire Protection Association (NFPA), American So-

ciety of Mechanical Engineers (ASME), American Petroleum Institute (API), National Electrical Manufacturers Association (NEMA), Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), Technical Association of The Pulp and Paper Industry (TAPPI). La ANSI ha acreditado alrededor de 250 SDO's.

Respecto a la normativa técnica, existen reglamentos en los ámbitos federal y estatal que deben, obligatoriamente, cumplir los exportadores que lleven sus productos a EE. UU. Son particularmente importantes los reglamentos exigidos en materia sanitaria, zoonosanitaria y fitosanitaria, los cuales son adoptados y controlados por agencias del Estado especializadas en cada tema. En este campo se encuentra Food and Drug Administration (FDA). En temas ambientales está Environmental Protection Agency (EPA) y, de manera transversal para todos los productos, incluidos los manufacturados, la Consumer Product Safety Commission (CSPC). Otro aspecto relevante es que Estados Unidos dispone de una gran infraestructura de laboratorios de ensayos, que dan soporte a los procedimientos de evaluación de la

conformidad. Vale mencionar en este último campo los casos del National Institute for Standards and Technology (NIST), que posee laboratorios metrológicos de amplia cobertura y de tecnología novedosa. De la misma manera, y como solo un ejemplo, se encuentra la Underwriters Laboratories (UL), que desarrolla y evalúa requisitos y ensayos para la seguridad de los productos eléctricos, especialmente electrodomésticos. Este campo de la normalización, la reglamentación técnica y la evaluación de la conformidad posiblemente es algo complejo pero importante de entender, y quizás lo clave es usar y explotar adecuadamente estos instrumentos para aprovechar al máximo las oportunidades de la tan mencionada y quizás trillada globalización e internacionalización del comercio, situación que esperamos sea suplida, así sea muy parcialmente, por este artículo, que no pretende ser otra cosa que el abre bocas para generar unas líneas conductoras del impacto que tiene la calidad en el intercambio comercial entre los países y poner en relevancia herramientas y procedimientos usuales en este medio. **i**

El BSC, una herramienta de gestión que permite evaluar y mejorar el desempeño institucional

CARMENZA CARREÑO GÓMEZ

JEFE DE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL IEMP

ROLAN OSWALDO SÁNCHEZ

ASESOR DE LA DIRECCIÓN DEL IEMP

Una institución debe contar con una metodología de gestión que le permita comunicar e implementar sus estrategias a corto, mediano y largo plazo. Dicha metodología la brinda la aplicación que nació con el Balanced Scorecard (BSC), propuesta por los autores Robert Kaplan y David Norton, como una nueva forma de administrar, la cual se basa en las estrategias.

Para lograr la construcción de un BSC se deben adelantar una serie de pasos secuenciales los cuales, a su vez, se desarrollan en actividades. Para el diseño es necesario, en primer lugar, realizar un diagnóstico de la organización donde se revisan los antecedentes, la historia, los aspectos normativos y el sustento legal. Luego, el plan estratégico bajo el cual la institución adelanta su gestión, abarcando desde la misión hasta los valores y principios.

Bajo esta primera mirada, se procede al diseño del BSC, realizando el análisis del entorno de la organización. En este se recogen herramientas fundamentales como el Sistema de Gestión de Calidad y los modelos de gestión con los que cuenta la entidad para prestar sus servicios o productos. El entorno nos abre las puertas para identificar la propuesta de valor que recoge las principales estrategias sobre las cuales se debe proyectar la institución, y permite reconocer qué la hace diferente de otras entidades de su nivel y categoría.

Para el diseño BSC es fundamental efectuar la identificación de los factores de éxito que deben ser mantenidos bajo control. De otra parte, la matriz DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas) formula y evalúa las nuevas estrategias de las organizaciones entregando como resultado las propuestas que son el



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► «El éxito en la implementación del BSC es la participación de personas de diferentes niveles y áreas de la organización». *El Balanced Scorecard, una herramienta para la planeación estratégica.* (Álvarez Medina, María T., et al. En la foto parte del equipo de trabajo del IEMP, de izq. a der. Adela Cristo, profesional; y los jefes de las divisiones de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, Luis Enrique Martínez, y Administrativa y Financiera, Carmenza Carreño Gómez.

pilar para la definición de los objetivos estratégicos a los cuales se asocian las perspectivas identificadas, ejes centrales de este sistema de administración.

La matriz DOFA también identifica los procesos críticos del sistema, que afectan los objetivos estratégicos, lo que permite alinear en el cuadro de mando la estrategia que se debe seguir con cada proceso en el cumplimiento de la visión institucional.

Con estos elementos se logra formular el plan estratégico en el que se identifica la nueva misión y visión, se asocia la propuesta de valor como política general de la institución y se formulan los objetivos y las estrategias operativas. El mapa estratégico agrupa todos los elementos que hasta este punto hemos diseñado.

Continuando con la secuencialidad del BSC, se construye la matriz de indicadores que operativiza la estrategia y, a su vez, recoge las acciones que debe implementar la organización para que cada perspectiva contribuya al cumplimiento de la misión y la visión. La construcción de la hoja de vida de los indicadores,

como la han denominado algunos autores, es el cuadro de mando del BSC que permite visualizar en forma integral la gestión a partir del direccionamiento estratégico, a través del conocido semáforo de logros, estableciendo tres niveles: óptimo con el color verde, en transición con el color amarillo y crítico con el color rojo.

En conclusión, el BSC, como herramienta de gestión estratégica, le permite a la organización realizar la planificación y hacer seguimiento a la eficiencia de los procesos misionales para conocer el estado de la gestión y el logro de los objetivos estratégicos en cualquier momento, es decir, vincula el análisis temporal que se hace periódicamente llevando a la entidad a proyectarse y planear de acuerdo a los resultados obtenidos.

Adicionalmente, la herramienta desarrolla una cultura de la medición que contribuye al mejoramiento continuo y, por ende, favorece el desempeño, integra las diferentes perspectivas y la vinculación ágil y directa del personal, haciéndolos partícipes en la gestión de los objetivos, las estrategias, la misión y la visión de la entidad. **i**

¿Cómo será esta sociedad y la Procuraduría en 20 años?

CÉSAR AUGUSTO NIETO ROJAS
 INVESTIGADOR Y ACADÉMICO DE LA
 DIV. DE INVESTIGACIONES
 SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
 SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

«El futuro no se predice sino se construye» Maurice Blondel

El mundo se encuentra en constante cambio y desconocer esta realidad equivale a permitir ser sorprendido y arrollado por el futuro. No basta con estar al tanto de la realidad actual, motivados y tener vocación de éxito y triunfo, si desconocemos las reglas de juego mundiales y sobre todo si ignoramos los cambios que se esperan, por ello, la única manera de anticiparnos a ser sorprendidos es permanecer atentos a las transformaciones.

Para acompasar el quehacer del ministerio público a esta dinámica de cambio, surge la necesidad de ampliar la visión sobre el futuro de la Procuraduría General de la Nación, de manera que permita desde ahora definir estrategias, acciones y proyectos para responder a los requerimientos que le serán planteados por la sociedad, al ser guardián del interés general y vigilante del cumplimiento de los fines del Estado.

Abordar este propósito conllevó a preguntarse ¿cómo es actualmente la sociedad colombiana? ¿Cómo será esta sociedad dentro de 20 años? ¿Qué papel debe asumir la Procuraduría General de la Nación para responder a las preguntas que planteará la sociedad en los próximos 20 años?; interrogantes que se integran en uno solo: ¿cuál es la Procuraduría que queremos para el futuro?

Identificar lo que debe hacerse para construir resultados deseados y evitar que los hechos nos tomen por sorpresa, poner en tela de juicio las predicciones convencionales sobre el futuro, recono-

cer los signos de cambio y ofrecer bases para evaluar la sustentación de estrategias en diferentes circunstancias, que han de adelantarse por parte de la organización, constituyó el propósito del estudio sobre los posibles escenarios futuros por los que transitaría la Procuraduría en los próximos años.

Generar el marco de reflexión que diera paso a un proceso propositivo para la elaboración del hilo conductor entre el mundo actual y el futuro, se alcanzó con la participación de académicos, investigadores, representantes de gremios, de la sociedad civil, servidores de la Procuraduría y del IEMP, quienes con sus conocimientos, creatividad y habilidades para entender el presente, identificaron los elementos predecibles del futuro, sus principales incertidumbres y los caminos factibles hacia el mañana, priorizando la calidad del pensamiento en el futuro y no en el pasado o el presente.

César Augusto Nieto Rojas - IEMP



► «(...) lo cierto es que vivimos en un medio donde los fenómenos evolucionan con inusitada rapidez, y ante ello las organizaciones exitosas responden mirando constantemente hacia adelante para, de esta manera, adelantarse a los hechos y evitar ser sorprendidos».

Esta presencia plural interactuando, donde el diálogo y el encuentro de la diferencia, la comprensión de necesidades, potencialidades y deseos de otros, bien para posibilitar la realización de proyectos comunes que requieren ser concertados, negociados o articulados, donde el reconocimiento, respeto y comprensión de proyectos diversos, no necesariamente comunes, pero que enriquecieron e hicieron parte del escenario de posibilidades, permitió construir futuros colectivos democráticos deliberativos no excluyentes.

Los resultados obtenidos mediante el estricto seguimiento de procedimientos de comunicación libre, es decir, no excluyente, simétrica, en la que cada participante tuvo las mismas oportunidades que los demás de expresar sus reflexiones sin coacciones, en el contexto de una práctica deliberativa así regulada, que estimuló el debate sobre el futuro a partir de procesos «lenguajeantes»,¹ permitió perfeccionar acuerdos y la toma de decisiones entre los convocados, sobre las actividades que puede realizar la Procuraduría para contribuir a construir la visión de futuro de la sociedad colombiana en 2030, año del bicentenario del entidad.

Retos de la Procuraduría para el año 2030

Así como las situaciones actuales, buenas o malas, tienen explicación en el pasado, lo que va a acontecer en el futuro se está decidiendo en el presente, lo que quiere decir que en el momento actual estamos construyendo las circunstancias positivas o negativas que viviremos en el futuro.

A partir de aprehender de las experiencias y aceptar la no existencia de salidas únicas hacia el futuro, sino varias alternativas denominadas futuribles² a las cuales se puede migrar varias veces, el ejercicio identificó los escenarios «Justos pero no equitativos», «Pan para hoy y hambre para mañana», «Justicia que cojea» y «A las malas», que muestran imágenes de futuro marcadas por si-

¹ La palabra lenguaje se usa para enfatizar el carácter dinámico relacional del lenguaje y el término conversación para referirse al entrelazamiento de las coordinaciones conductuales consensuales y las emociones que ocurren al vivir juntos en el lenguaje.

² Palabra acuñada por Bertrand de Jouvenel a partir de los vocablos «futuros» y «posibles».

tuciones adversas y comportamientos difíciles de la sociedad, pero que podrían ocurrir en el mañana. Sin embargo, todas estas visiones de futuro ceden el paso a un escenario más exigente y más optimista «El país que soñamos», para lo que es menester emprender desde la Procuraduría General de la Nación, como actor social en la construcción del futuro, el despliegue de las estrategias diseñadas en el estudio para su materialización en búsqueda de un mejor vivir, un mejor estar, de la sociedad colombiana. Queda pendiente la tarea de convertirlos en realidad, es decir, en emprender desde la Procuraduría y el IEMP las acciones conducentes para contribuir a la construcción del futuro mencionado, lo cual solo es posible obtener con el despliegue de objetivos y acciones materializados en proyectos sostenibles de mediano y largo plazo. Con la entrega de este estudio a la entidad, el Instituto, activamente comprometido con el porvenir y el destino del ministerio público, aporta herramientas para los ajustes y el diseño de nuevas estrategias que deben emprenderse, porque lo cierto es que vivimos en un medio donde los fenómenos evolucionan con inusitada rapidez, y ante ello las organizaciones exitosas responden mirando constantemente hacia adelante para, de esta manera, adelantarse a los hechos y evitar ser sorprendidos. **i**

Referencias bibliográficas

- Angulo, Alejandro S. J. «Valores y antivalores de la sociedad colombiana del futuro».
- Ruiz, Alfredo. «Las contribuciones de Humberto Maturana a las ciencias de la complejidad y la psicología».
- Matallana C., Ernesto. «Estado del arte de la Procuraduría General de la Nación».
- Restrepo, Francisco Gustavo. «Grandes cambios esperados para el futuro mundial que van a afectar el comportamiento del ministerio público del futuro».
- Mojica, Francisco José. *Forecasting y prospectiva. Dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro.*
- Maturana, Humberto. *Biology of self consciousness. In Giuseppe Tranteur.* Ed. Consciousness: distinction and reflection. Nápoles. Editorial Bibliopolis. Italy.
- Trujillo, Raúl. «La criminalidad del futuro – Encuesta Delphi».

La gestión documental, herramienta esencial para lograr la calidad



Mónica Vega Solano - IEMP

► El IEMP para certificarse en la NTC ISO 9001:2008 y en la NTCGP 1000:2009 demostró al Icontec que aplica la Ley General de Archivos y una eficiente gestión documental.

INGRIT DANILA PACHECO CUBILLOS

SECRETARIA DIRECCIÓN IEMP

Todo aquello que es nuevo, en cualquier dimensión de nuestra vida, genera inseguridad y rechazo, más aún esas actividades que están relacionadas con el aprendizaje de nuevos mecanismos que optimizan la gestión y los resultados de las entidades, como parte del desarrollo y evolución de los sistemas de servicio que actualmente en el mundo se traducen como la mejora continua, los seguimientos a través de indicadores, los resultados en la ejecución de proyectos, los planes donde se estudian las falencias para convertirlas en fortalezas que impulsan a las instituciones mediante mediciones, servicios y estrategias.

Es por eso que la gestión documental y la gestión de calidad impactan tan lentamente en nuestra cultura organizacional, cuando es interpretada como «más trabajo» y no como una «herramienta» que permite prestar un servicio eficiente. En general, para diferentes certificaciones ISO, la gestión documental es la base y soporte del Sistema Integrado de Gestión (SIG); esta gran gama de normas internacionales requieren que las entidades conserven la

información relevante partiendo de la base de que la gestión documental forma parte del sistema, cuyo funcionamiento se basa en la identificación de los procesos y sus interacciones, y en donde los datos, reportes, análisis y comunicaciones en general son esenciales, entre otros aspectos, para preservar las evidencias de nuestra labor.

Una buena gestión documental se traduce en parte del éxito del SIG. «La gestión documental es un soporte en la gestión de la calidad, es importante que los requisitos y el contenido de la documentación del sistema de gestión de la calidad se orienten de acuerdo con las normas de calidad que se pretenden satisfacer».

La gestión documental necesita del respaldo institucional para ser racional, eficiente y eficaz. No es capricho, y precisa del aporte de todos los funcionarios que hacen parte de la organización —exista o no un SIG. En todo caso, el mundo contemporáneo nos obliga a acercar nuestras labores a nuevas metodologías y conocimientos debido a los continuos y permanentes cambios en los modelos de gestión, para optimizar el trabajo y nuestro aporte social. **i**

El Instituto de Estudios también pasó al tablero

LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ BALLÉN

JEFE DE LA DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

Queremos reflejar con este título la intención que tuvo el IEMP con el estudio de evaluación de resultados que adelantó el año anterior, en coherencia con su compromiso de responsabilidad institucional de cumplir con la misión de manera óptima pues, como es sabido, a través de la labor de investigación que adelanta, se hacen evaluaciones en diferentes áreas de interés nacional, con competencia de la Procuraduría General de la Nación, lo que, en términos escolares, no es otra cosa que pasar al tablero a distintos actores con la pretensión de analizar el avance de su gestión, el grado de desarrollo de su área, las fortalezas y debilidades de sus componentes —entre otros objetivos—

que puede tener un ejercicio investigativo cuyo propósito es encontrar información relevante para hacer retroalimentación a su labor cotidiana.

La responsabilidad del IEMP está reflejada en su disposición para reconocer las debilidades que tiene su gestión y el propósito de identificar sus fortalezas para optimizarlas, aspectos que pretendemos compartir con nuestros lectores en **INNOVA**, para ampliar los avances presentados en el anterior boletín donde indicamos que el estudio fue realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, a partir de entrevistas y grupos focales con funcionarios del IEMP, usuarios internos y externos, aliados y servidores públicos de otras instituciones pares.

En primer lugar, en el estudio para reconocer la dimensión del IEMP la uni-

versidad contrasta la organización con dos pares cercanos en el poder judicial. Por una parte, en el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (EJRLB); por otra, la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forense de la Fiscalía General de la Nación. Ambas ofrecen capacitación y publicaciones, mas no investigación académica; el IEMP es la única de las tres en contar con autonomía administrativa, presu-puestal y contratación, pero también la única que debe financiar su operación misional con recursos propios, aunque la nómina e infraestructura del IEMP es financiada por la PGN.

En segunda lugar, veamos con algo de detalle —sin reiterar lo compartido en anteriores números de **INNOVA**— algunos aspectos del ejercicio al que se enfrentó el IEMP:

- Entre las fortalezas señaladas en las entrevistas se encuentra el disponer de una demanda cautiva de los servicios de capacitación del ministerio público, la pertinencia de las investigaciones que ha trascendido en los medios de comu-



Juan David Durán Castañeda - IEMP

► «La responsabilidad del IEMP está reflejada en su disposición para reconocer las debilidades que tiene su gestión y el propósito de identificar sus fortalezas para optimizarlas (...). En la foto servidores del IEMP en el evento de reconocimiento como Mejor Grupo de trabajo 2012.

nicación, la magnitud y demanda de su inventario editorial, así como la cualificación de la Red de Formadores. Además del capital humano disponible en la PGN, y de una manifiesta disposición de los funcionarios para trabajar con el Instituto, también se mencionó la adecuada organización y la calidad de los contenidos de las capacitaciones, así como la flexibilidad curricular y el potencial de las alianzas institucionales.

- El estudio resaltó el hecho de que durante el último cuatrienio «el IEMP ha transitado de una tradición centrada en la capacitación del recurso humano, la promoción de políticas y la gratuidad de servicios hacia un centro de pensamiento de políticas públicas, articulado a la investigación, con calidad certificada y reconocida y con una gestión orientada hacia la sostenibilidad y la calidad del servicio», aspectos que se soportan en la incorporación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) —ahora Sistema Integrado de Gestión (SIG)— en el marco del Plan Estratégico «Innovación y compromiso 2009-2012», que guió los primeros cuatro años de esta administración con los propósitos de acreditación e internacionalización de sus actividades, el fortalecimiento de su imagen corporativa, la implementación del SGC, la adecuación de su infraestructura física, la dotación de nuevas fuentes de financiación a través de la comercialización de servicios, el fortalecimiento de la Red de Formadores y la proyección de la Red de Investigadores.

- En cuanto a las debilidades identificadas, frente a la gestión del IEMP, se encontró el desconocimiento de la marca, la comercialización de los servicios y la sostenibilidad financiera; algunos de los usuarios internos plantearon también como debilidad la falta de incentivos para trabajar con el IEMP o para participar en las redes de formadores y de investigadores, junto a la falta de difusión de sus productos y servicios al interior de la PGN. Los usuarios externos perciben la debilidad del IEMP en el desconocimiento del Instituto por fuera del ámbito del sector justicia.

- Otras debilidades halladas están referidas a la etapa del diagnóstico de

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



► «Además del capital humano disponible en la PGN, y de una manifiesta disposición de los funcionarios para trabajar con el Instituto, también se mencionó [en el estudio] la adecuada organización y la calidad de los contenidos de las capacitaciones, así como la flexibilidad curricular y el potencial de las alianzas institucionales». En la foto, evento de reconocimiento del IEMP a los servidores de la PGN que hacen parte de la Red de Formadores. De izq. a der. Luz Karime Saaibí Solano, asesora del IEMP, y César Duarte Acosta, asesor de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

necesidades «con una respuesta tardía, incierta e impersonal en algunos casos y sin atender adecuadamente a las necesidades del trabajo y de las temáticas locales». También se mencionó aquí la deficiente difusión de resultados, en consideración a que sus contenidos no son accesibles por Internet «solo llegan a través de las publicaciones, y generalmente están disponibles en los despachos de los altos directivos». Así mismo, al proceso de publicación se le señalan vulnerabilidades en dos de sus actividades: la actualización de su inventario y la estrategia de comercialización.

Adicionalmente a la identificación de fortalezas y debilidades, el centro de investigación propuso algunas oportunidades que identificó, a partir de distintas herramientas, entre las que destacamos la conocida como «diagrama causal», la cual permite priorizar las variables que deberán ser tenidas en cuenta por el IEMP a la hora de buscar su optimización, y que han sido incorporadas por la Dirección del IEMP en el marco del nuevo plan estratégico «Innovación y virtualización 2013-2016», inclusive desde su denominación. Compartimos en **INNO-**

VA las de mayor pertinencia, subrayando que el IEMP ha avanzado en algunas de ellas, otras se han implementado y unas más están siendo consideradas para su ejecución:

1. «Las investigaciones académicas podrían ser sometidas a revisiones de pares, priorizar la publicación por criterios de relevancia estratégica, y en general hacerle seguimiento a la difusión de sus resultados. Lo deseable es que sus investigaciones arrojen luces sobre asuntos de interés público y que su influencia sobre la elaboración de políticas se derive principalmente de esta circunstancia».
2. «Las publicaciones podrían vincularse a catálogo de público acceso, asegurar la distribución en bibliotecas y centros de investigación para facilitar la consulta, así como la actualización de los contenidos, elevar el diseño y la calidad editorial. Así mismo una mayor promoción y mercadeo, así como alianzas con editoriales especializadas que permitan ampliar la cobertura».
3. «Los tres procesos misionales del IEMP comparten las sugerencias sobre hacer uso de la TIC's (sic), desarrollar



► «El estudio resaltó el hecho de que durante el último cuatrienio "el IEMP ha transitado de una tradición centrada en la capacitación del recurso humano, la promoción de políticas y la gratuidad de servicios hacia un centro de pensamiento de políticas públicas, articulado a la investigación, con calidad certificada y reconocida y con una gestión orientada hacia la sostenibilidad y la calidad del servicio».

procesos de evaluación estructurada, hacer productos pertinentes en relación al ministerio público, e incrementar la cobertura y acceso a estos».

4. «El personal de planta del Instituto, en particular aquel que se dedica a labores investigativas y editoriales, debería ser seleccionado siguiendo un proceso cuidadoso, tal como recientemente se ha implementado en la selección de los integrantes tanto de la Red de Formadores y de la Red de Investigadores. El IEMP puede hacer uso de las figuras de investigadores asociados o visitantes con el fin de fomentar el aprendizaje mutuo con los investigadores de planta. No parece conveniente, por otra parte, que el trabajo de analistas externos se constituya en el eje de la producción del Instituto, en cambio la Red de Investigadores internos debe jugar un rol protagónico».

5. «Para el conjunto del IEMP también se propone ampliar y profundizar los productos y servicios. Además, ofrecer

acreditaciones y certificaciones, junto con revisar el marco legal e institucional del IEMP para facilitar sus sostenibilidad financiera».

Es de resaltar que algunas de las propuestas frente a la cualificación del SGC, han sido parte del SIG, implementado con posterioridad a este estudio, razón por la cual no vamos a detallarlas aquí; únicamente señalar que con el nuevo sistema se han incorporado indicadores de eficiencia y efectividad planteados en el estudio.

El ejercicio adelantado por el CID se centró en la evaluación de resultados sin desconocer el interés del IEMP por la implementación del proceso de evaluación de impacto, razón por la que planteó algunos elementos a considerar que se complementan con la metodología establecida en el kit de herramientas del IEMP. A las expuestas en el anterior número de **INNOVA**, compartimos las siguientes:

- «Acotar el espectro de evaluación del impacto del

IEMP hasta donde llega el umbral de lo que puede llamarse el umbral de efectos próximos. La población objetivo de la evaluación debería circunscribirse, de modo consecuente, a los funcionarios del Ministerio Público».

- «Los efectos de los servicios del IEMP en el área de interés (p.ej., profesionalización o formación de los funcionarios del Ministerio Público) se podría examinar mediante pruebas de conocimientos, aplicadas antes y después de las capacitaciones, siguiendo las formalidades y métodos de un experimento».
- «El contenido de las pruebas debería hacer referencia al conocimiento del funcionario de las temáticas centrales impartida por los cursos, requiriendo de un temario marco que se precisaría periódicamente, asegurando replicabilidad y comparabilidad».
- «Eventualmente, en una fase posterior estos resultados se podrían correlacionar con las pruebas que se implemen-

ten sobre la evaluación del desempeño en el trabajo, para que de una manera indirecta se pudiera avanzar hacia la evaluación de la contribución del IEMP a la gestión del Ministerio Público».

Finalmente, a manera de síntesis, transcribimos los siguientes retos que, sin duda, permanecerán en nuestro horizonte de cara a consolidar un Instituto de Estudios del cual todos nos sintamos orgullosos:

- ✓ Mejorar el reconocimiento del IEMP mediante la focalización en actividades de elevada calidad y mayores coberturas, y en una mayor integralidad entre los procesos de capacitación, investigación y publicación
- ✓ Apuntalar la autonomía relativa de gestión mediante la comercialización de servicios, las alianzas institucionales y la eficiencia en el gasto.
- ✓ Conservar y fortalecer su naturaleza técnica y académica frente a los avatares de la coyuntura política. **i**

Seminario Nuevo Régimen Disciplinario: Ley 1474 de 2011

Convenio marco con la Unisangil

ARTURO RONDEROS

SALGADO

COORDINADOR ACADÉMICO
DIV. DE CAPACITACIÓN IEMP

La corrupción es uno de los fenómenos que más afecta a nuestro país no solo en el presupuesto sino también en lo social, pues impacta directamente en el crecimiento económico, disminuyendo la capacidad del Estado para atender las obligaciones frente a los ciudadanos. Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales ha expedido leyes y decretos tendientes a perseguir los actos de corrupción y a sus actores. Pese a estos esfuerzos, el Barómetro Mundial de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional, para el año 2009, ubica al país en el puesto 74 entre 189 países objeto de evaluación, calificación que demuestra la necesidad de fortalecer la política contra este flagelo en Colombia.

Los instrumentos de lucha contra la corrupción que a la fecha ha implementado el país han sido útiles y sus resultados satisfactorios, pero este fenómeno es dinámico y sus manifestaciones varían con el transcurso del tiempo, se hacen cada vez más sofisticadas y difíciles de detectar las prácticas que desangran el tesoro y el futuro del país.

La corrupción se presenta porque existe un mercado en el que se puede desarrollar. Existen agentes demandantes y oferentes de corrupción que obtienen ganancias por

las transacciones de las que participan. Las políticas anticorrupción deben incorporar medidas orientadas a eliminar la corrupción por parte de los agentes públicos y privados.

El Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) fue elaborado a partir de una mesa técnica de la cual hicieron parte la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procura-

ley introduce medidas que incentivan actuaciones honestas por parte de los servidores públicos y los particulares. En síntesis, el Estatuto Anticorrupción es una normativa integral que sigue recomendaciones internacionales y que debe generar un nuevo clima para los negocios entre los particulares y la gestión pública.

En lo que concierne a la PGN, se introdujeron cambios

capacitación sobre las medidas disciplinarias de la nueva Ley 1474 de 2011; adicionalmente, desarrollar los aspectos probatorios en el proceso disciplinario. Para tal efecto, y con el fin de lograr una cobertura nacional, el IEMP ha venido asociándose con diferentes instituciones tanto del sector público como privado del orden regional, que permitan asegurar que las capacitaciones lleguen a un amplio grupo de personas de las diferentes zonas del país.

En este contexto, el IEMP y la Unisangil suscribieron el 4 de noviembre de 2011 un convenio marco de asociación. En desarrollo de este se firmó un

Cortesía fotógrafo Unisangil



► El 17 de noviembre de 2012, en las instalaciones de Unisangil, se llevó a cabo la clausura del Seminario sobre el Nuevo Régimen Disciplinario: Ley 1474 de 2011. En la foto (izq.) Christian José Mora Padilla, director del IEMP; a su lado Yamil Eduardo Álvarez Castro, asesor de la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal; el asesor y coordinador académico del IEMP, Arturo Ronderos Salgado —cuarto de izq. a derecha—; y Gustavo Adolfo Castro Capera, asesor de la Sala Disciplinaria de la PGN —cuarto de der. a izq.

duría General de la Nación y la Auditoría General de la República, en representación de los órganos de control. Como parte del Gobierno nacional tuvo asiento el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción. La sociedad civil acompañó el trabajo a través de la organización Transparencia por Colombia.

Con el objetivo de salvaguardar la gestión estatal, la

importantes a la Ley 734 de 2002 con el fin de fortalecer la aplicación del Código Disciplinario Único y hacer más eficiente y eficaz la labor de los operadores disciplinarios. También se presentaron algunas modificaciones frente al régimen contractual (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) donde, finalmente, la inobservancia de estas normas conlleva implicaciones de tipo disciplinario.

Es por ello que la PGN, a través del IEMP, considera pertinente realizar difusión y

convenio específico a fin de aunar esfuerzos institucionales para adelantar un Seminario sobre el Nuevo Régimen Disciplinario: Ley 1474 de 2011, en la ciudad de San Gil.

Así las cosas, los días 16 y 17 de noviembre de 2012 se realizó en el auditorio de Unisangil la jornada de capacitación en donde se abordaron temas como el procedimiento verbal disciplinario analizando las causales para su aplicación y el desarrollo de las audiencias, exposición realizada por Gustavo Adolfo Castro Cape-

ra, asesor de la Sala Disciplinaria de la PGN. Durante la conferencia se presentó al auditorio un video didáctico en donde el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, orienta sobre el tema.

Otros de los tópicos tratados fueron las modificaciones al régimen de contratación en aspectos como las inhabilidades para contratar, la prohibición para gestionar intereses privados, la responsabilidad de los interventores, supervisores e interventores, la maduración de proyectos, el pago de anticipos y los contratos interadministrativos; el ponente de

este eje temático fue el procurador séptimo delegado ante el Consejo de Estado, Antonio Gómez Merlano.

El asesor de la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal, Yamil Eduardo Álvarez Castro, explicó el procedimiento ordinario disciplinario que comprende las etapas de indagación, investigación y juzgamiento, los sujetos disciplinables, las nulidades, la revocatoria, el auto de cierre y la etapa de alegatos. De otra parte, como coordinador académico del IEMP, presenté a cerca de 60 participantes del evento las pruebas en mate-

ria disciplinaria, sus principios, clases y traslado; la cadena de custodia y policía judicial disciplinaria; la oportunidad procesal, la conducencia, pertinencia y utilidad. Igualmente, las diferentes notificaciones de providencias que se surten en el proceso disciplinario, las comunicaciones, las causales de nulidades y su oportunidad procesal para formularlas y resolverlas, las causales de revocatoria y la competencia para conocer los fallos disciplinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Unisangil tuvo a su cargo la convocatoria de los asis-

tentes, el apoyo logístico, el traslado de los formadores y la publicidad del evento. Esta capacitación, además, permitió al IEMP obtener recursos por el pago de la inscripción, acercar el conocimiento a las regiones y fortalecer lazos con la comunidad universitaria. En el 2013 el IEMP proyecta realizar eventos académicos nuevamente en esta zona del país, así como en Chiquinquirá y Yopal, entre otros. El propósito de la regionalización de los programas de formación del Instituto es descentralizar el conocimiento. **i**

La promoción del control social desde las personerías municipales

Encuesta sobre control social a personeros municipales. Período 2008 – 2012¹

DIANA M. BRAVO AGUILERA

ASESORA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

LEONARDO BAHOS RODRÍGUEZ

ASESOR DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El Programa de Capacitación en Derechos Humanos a Personeros Municipales es concebido como un proceso de formación especializada para fortalecer la gestión de las personerías municipales, con el fin de responder a las demandas ciudadanas en sus tres ejes de actuación: promoción y defensa de los derechos humanos, agente del ministerio público, y veedor ciudadano y del tesoro.

En este sentido, durante el año 2009 se concertó una nueva fase del programa denominado *Aplicación e implementación de conceptos para los personeros municipales bajo el enfoque de derechos humanos*, apoyado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y que está a cargo de la Procuraduría General de la Nación a través del IEMP, con la participación de la Defensoría del Pueblo y el acompañamiento de la Federación Nacional de Personeros (Fenalper).

En el marco de la anterior estrategia, la PGN, a través de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos de la Defensoría adelanta-



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

► En la foto (der.) Diana Marcela Bravo Aguilera en el evento de reconocimiento de los integrantes de la red de formadores e investigadores del IEMP por sus valiosos aportes a la gestión del conocimiento. Izq. Ingrid Danila Pacheco Cubillos, secretaria de la Dirección del Instituto.

ron el proceso de capacitación en uno de los ejes o módulos centrales denominado «El Personero Municipal y el ejercicio del control social a la gestión pública». En este escenario se aplicó una encuesta con el fin

de indagar sobre el papel desarrollado por las personerías municipales frente a la promoción del control social a la gestión pública.

La encuesta estuvo dirigida a las y los personeros

¹ La tabulación general y resultados de la encuesta puede ser consultada en las páginas de la Defensoría del Pueblo http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0870&_secc=08&ts=1 y en el link participación ciudadana de la Procuraduría General de la Nación www.procuraduria.gov.co.

«Frente a los principales resultados de la encuesta, se pudo concluir que el nivel de participación ciudadana para el ejercicio del control social a nivel nacional es bajo, ya que el número de veedurías ciudadanas inscritas en los municipios permiten dar cuenta de la poca vinculación de los ciudadanos a los procesos de control social a la gestión pública».

municipales de todo el país; el cuestionario se presentó en dos páginas con siete preguntas específicas que contenían unas subpreguntas; algunas preguntas fueron cerradas (se limitaban a un sí, no, o no responde) y otras abiertas (permitían un aporte ilimitado).

Frente a los principales resultados de la encuesta, se pudo concluir que el nivel de participación ciudadana para el ejercicio del control social a nivel nacional es bajo, ya que el número de veedurías ciudadanas inscritas en los municipios permiten dar cuenta de la poca vinculación de los ciudadanos a los procesos de control social a la gestión pública.

De la misma manera, la encuesta brinda los elementos para constatar que no todas las autoridades aceptan y promueven el tema de la participación y el control social; existe una rivalidad entre líderes «viejos» y jóvenes, faltan recursos en los presupuestos municipales para cumplir con el derecho a la participación, la cultura política arraigada en las regiones frena el ejercicio participativo, los actores del conflicto armado no permiten la participación para el control social, existe desconfianza entre los actores sociales y los actores políticos e institucionales, la participación no es tema de las agendas de los partidos políticos ni de las autoridades, existe desconocimiento de los mecanismos jurídicos para su ejercicio y una indebida apli-



Cortesía Oficina de Prensa PGN

cación de los mecanismos de protección de derechos.

No obstante, se cuenta con un marco normativo amplio para la promoción de la participación y el ejercicio del control social, y es de valorar el trabajo adelantado por las diferentes instituciones y entidades del orden nacional, departamental y municipal para avanzar en estos procesos, aunque se entiende que la apatía frente a los mismos, por parte de la población, se hace presente en los municipios debido, quizás, a las razones expuestas en los resultados de la encuesta.

También se resalta el trabajo realizado por algunas personerías municipales con los recursos económicos, los medios y el talento humano con que cuentan, que en la mayoría de los casos es insuficiente y limitado; no obstante, logran promover el ejercicio del control social a la gestión pública.

A nivel nacional es importante mencionar el trabajo de la estrategia de *Gobierno en Línea* que busca la conectividad municipal; sin embargo, la conexión a Internet no se encontró en todo el país, esta situación no permite adelantar procesos de capacitación a los personeros.

La tabulación de la encuesta arrojó un diagnóstico de la situación de las personerías municipales en materia de promoción del ejercicio del control social a la gestión pública lo que permitió conocer que existen veedurías ciudadanas inscritas en la personería municipal, los sectores o temas objeto de estas veedurías, si se ha solicitado el apoyo de la red institucional departamental o recibido algún soporte de otras entidades, cómo se promueve el ejercicio de control social y las organizaciones que lo promueven; así mismo, qué activi-

dades se desarrollan para implementarlo, relacionadas con capacitación y promoción de mecanismos de control social, audiencias públicas, rendición de cuentas, el uso de la página web con información dirigida a la comunidad, entre otros.

También se logró evidenciar el tipo de apoyo legal, asesorías o capacitaciones que requieren las organizaciones que ejercen el control social en los municipios y en qué áreas temáticas. Es clara la necesidad de fortalecer el control social a la gestión pública en las regiones; en este contexto, es importante reiterar el compromiso institucional del ministerio público en cuanto a la promoción de la participación para el ejercicio del control social mediante el desarrollo de programas de formación y capacitación a los personeros municipales, a través del continuo apoyo del IEMP y Fenalper. **i**

Las capacitaciones del IEMP se diseñan la medida de las necesidades de cada institución

GLORIA ISABEL REYES DUARTE
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

La evolución del área de comercialización de servicios de capacitación del IEMP ha conseguido en los tres años de implementación un posicionamiento importante al exterior del IEMP. Tal posicionamiento se refleja en el número de capacitados en Bogotá desde el año 2010 que asciende a casi 3000 servidores de distintas entidades del Estado, en áreas de nuestro quehacer misional y de interés específico de los solicitantes.

Con un portafolio actualizado y atractivo de los servicios de capacitación, distintas entidades estatales acuden a las oficinas del IEMP para solicitar servicios en temas de su interés con énfasis en algún subtema específico. Es así como, después de reuniones con el cliente, con el jefe de Capacitación del Instituto y algunos asesores y profesionales del área, se estructura un programa acorde con las necesidades específicas del solicitante. Este mecanismo se ha convertido en nuestra mayor fortaleza, puesto que nuestros cursos no son estándares, ni para todo tipo de público. El servicio se presta diseñando cursos a la medida de las necesidades del interesado.

La experiencia de 2012 demuestra la conciencia e interés de las distintas entidades del Estado en capacitar a sus servidores en áreas que inciden en el adecuado desempeño de sus funciones. Temas como el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como actualizaciones en el nuevo Estatuto Anticorrupción, con énfasis en derecho disciplinario o contratación estatal, predominaron durante 2012 en las jornadas de capacitación.

Estos resultados llevan a la Dirección del IEMP a emprender en 2013 una actividad de actualización permanente en los contenidos académicos ofrecidos y a la difusión de los servicios de capacitación no solamente en Bogotá. La actividad debe proyectarse en las procuradurías re-

gionales (Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), donde la primera tarea será designar un responsable del área que tenga en cuenta aspectos como detectar la necesidad de capacitación en las regiones, mediante la aplicación de una encuesta en entidades del Estado, seleccionadas al azar (la encuesta ya está diseñada); indagar en las regiones sobre posibles formadores externos en caso de que se tengan que contratar e identificar servidores de la PGN pertenecientes a la Red de Formadores para vincularlos al programa. Además, se deberá adelantar con el responsable la selección de los lugares más apropiados para desarrollar los cursos, y garantizar al interesado que las capacitaciones se harán para atender necesidades de la entidad y,

en consecuencia, serán diseñadas atendiendo sus intereses.

La comercialización de servicios es transversal a la actividad del IEMP, y teniendo en cuenta que el Instituto es la «universidad de la PGN», paralelamente a la labor de venta de servicios de capacitación en Bogotá y en distintas regiones del país, se deberá atender el tema de distribución y venta de publicaciones del IEMP, para lo cual se tendrá, como en años anteriores, un stand en la feria del libro 2013 y en otros certámenes similares. Esta presencia será mucho más efectiva con un catálogo de publicaciones completo y actualizado, que ya ha sido solicitado por posibles clientes en ferias anteriores; además de convertirse en herramienta de gran utilidad para presentar a las librerías con las que se pretende establecer convenios, con el fin de visibilizar nuestro trabajo editorial ante el público en general. Ampliar las facilidades de pago y una labor de difusión de las publicaciones del IEMP en las regiones y en Bogotá, será otra de las labores a realizar en 2013. **i**

Entidades capacitadas en el marco del componente de comercialización del IEMP	
Entidades	Programa de formación
ONU-DNIE	Diplomado sobre Formación de Formadores para servidores de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la PGN, financiado por la ONU.
Fiduagraria	Seminario sobre Contratación Estatal, con énfasis en el nuevo Estatuto Anticorrupción. Seminario Modelo Estándar de Control Interno (MECI).
Supersalud	Seminario Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ecopetrol	Diplomado sobre Derecho Disciplinario, actualizado con el nuevo Estatuto Anticorrupción. Tres jornadas de actualización sobre el Nuevo Estatuto Anticorrupción.
Ministerio de Vivienda	Seminario sobre Derecho Disciplinario, actualizado con el nuevo Estatuto Anticorrupción. Diplomado sobre Contratación Estatal, con énfasis en el nuevo Estatuto Anticorrupción. Seminario Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Fonade	Dos seminarios en Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Agencia Nacional del Espectro (ANE)	Seminario Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Jornada de Inducción Derechos Humanos, Derecho Administrativo y Sensibilización hacia el Derecho Disciplinario.
DANE	Seminario Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Inpec	Seminario Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Seminario Legislación Penitenciaria. Seminario Desarrollo Legislativo.

El 2.º Congreso Internacional de Contratación Estatal contó con la participación de los «mejores de los mejores»

INNOVA reproduce en esta edición las palabras de clausura del Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal realizado a finales del año 2012 por el IEMP, en las instalaciones del hotel AR Salitre de Bogotá, que congregó a cerca de 200 participantes. Las ponencias serán incluidas en el cuarto volumen de la colección editada por el Instituto: Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal.

JAIME MEJÍA OSSMAN
 PROCURADOR PRIMERO DELEGADO
 PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL

El Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal, organizado por el IEMP de la Procuraduría General de la Nación, durante los días 3 y 4 de diciembre de 2012, tuvo el privilegio de contar con varios expositores de gran renombre nacional e internacional. Allí estuvieron presentes participantes de numerosas entidades estatales, doctrinantes, abogados, estudiosos del derecho y jefes de las oficinas de control disciplinario que ven en la contratación estatal un espacio indispensable para repasar, actualizar y concretar sus estudios en esta disciplina tan amplia y compleja, a efectos de salvaguardar en nuestro Estado social de derecho el mantenimiento de un desarrollo sostenible, de una infraestructura adecuada, de la educación, de la salud, de la seguridad y, en general, de los derechos de los ciudadanos.

Las anteriores razones de peso, por manifestación expresa del director del

IEMP, Christian José Mora Padilla, y uno de los pilares de la buena gestión de la Procuraduría con su equipo de trabajo, como así lo denominara el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, en sus palabras de instalación del congreso internacional, son las que lo inducen a la organización de estos espacios académicos dirigidos a la prevención, a la intervención, a la vigilancia, al control y a la promoción de las buenas prácticas para la protección de los derechos de la colectividad, buscando siempre satisfacer con altos estándares las necesidades de los servidores públicos y generar dinámicas de creación y administración del conocimiento para fortalecer la acción misional.

En este Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal denominado *Nueva Política de Gestión Contractual del Estado*, nuestro actual y reelegido procurador general de la nación dejó un valioso escrito acerca



► El procurador primero delegado para la Contratación Estatal, Jaime Mejía Ossman, fue el relator general del Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal organizado por el IEMP a finales del año 2012.

del papel de los órganos de control en la nueva política de compras del Estado, el que con gran solvencia intelectual complementaron la ministra de Justicia, Ruth Stella Correa Palacio; la directora de la Agencia Nacional de Contratación Estatal, María Margarita Zuleta; y la asesora de la Procuraduría General de la Nación, María Lorena Cuéllar, temas que muy hábilmente fueron moderados en mesa redonda que presidió el asesor de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, César Augusto Duarte Acosta.

Con gran precisión y lenguaje técnico jurídico, el director de Infraestructura del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Jean Philippe Pening; la gerente Jurídica de Estructuración de la Agencia Nacional de Infraestructura, Diana Bernal; y Sandra Verano, consultora experta en materia de problemáticas de las asociaciones públicas y privadas, mostraron al auditorio el desarrollo, normativas, dificultadas e impactos de la ley de asociaciones público privadas (APP), tema que de manera juiciosa fuera moderado por Otto Aristizábal Triana, asesor de la Procuraduría.



► La ministra de Justicia, Ruth Stella Correa Palacio, presentó al auditorio del Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal su ponencia sobre el «futuro de la legislación contractual del Estado frente a la nueva política pública adoptada» en esa materia.



Cortesía Simplex S.A.

Las cerca de 200 personas que asistieron al congreso tuvieron la oportunidad de actualizar sus conocimientos sobre la Nueva Política de Gestión Contractual en el Estado, las asociaciones público privadas (APP) y los impactos de los tratados de libre comercio en la materia, los cambios en el trámite de las diferentes modalidades de selección, las problemáticas más frecuentes en contratación estatal y la responsabilidad disciplinaria, entre otros temas.

En el eje temático «actualización normativa, cambios en el trámite de las diferentes modalidades de selección», Jorge Hernán Beltrán, consultor experto en contratación, y Mauricio Fajardo Gómez, consejero de Estado, Sección Tercera, concentraron su atención en las principales novedades en la licitación y el concurso de méritos, así como sus preocupaciones respecto de las normas contenidas en el Decreto 734 de 2012 que, según sus proyecciones, recogió 27 decretos o más desde el año de 1994, temas que de manera acertada moderó el asesor de la entidad, Yamil Eduardo Álvarez Castro.

El segundo día, Gonzalo Suárez Beltrán, consultor tratadista; Jorge Luis González Tamayo, exdirector del INCOP y expresidente de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales de nuestros hermanos del Ecuador; Emmanuel Jiménez Franco, doctor en derecho de nuestra madre patria, de la Universidad de Salamanca; y Roberto Augusto Serrato Valdés, procurador delegado para la Conciliación Administrativa y coordinador nacional de los procuradores judiciales administrativos, mostraron en el derecho comparado el sistema legal de compras; la experiencia del Ecuador en la implementación del sistema nacional de contratación pública y el innovador caso de adquisición de medicamentos

que muestra un gran avance con relación a lo que nuestro esquema jurídico contiene; el problema de la corrupción, la transparencia y el gobierno abierto en la contratación pública, así como el estado actual de la conciliación y el arbitraje estatal en materia de controversias contractuales, aspectos que fueron abordados con gran ambientación jurídica, doctrinaria y jurisprudencial en mesa redonda presidida por Carlos Humberto García Orrego, jefe de Capacitación del IEMP y organizador de este magno evento. Con relación al eje temático sobre las «actuaciones contractuales y la responsabilidad disciplinaria» Hernando Tatis Gil, director general de Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; José Omar Ortiz Peralta, procurador auxiliar para Asuntos Disciplinarios; e Iván Darío Gómez Lee, investigador, profesor universitario y exauditor general de la república, con gran profundidad académica expusieron tópicos de trascendencia en la contratación pública tales como la protección a la industria nacional en la Nueva Política Pública de Gestión Contractual del Estado; el ilícito disciplinario en la contratación estatal; el triángulo de responsabilidades contractuales en Colombia, temas que tuvo el honor de moderar con la asistencia de Camilo An-

drés García Gil, coordinador de la Unidad de Contratación Estatal. Para cerrar la participación de los conferencistas en esta segunda versión del congreso internacional, Ernesto Matallana Camacho, tratadista, investigador y profesor universitario; y Adolfo José Mantilla Espinosa, consultor y docente, ilustraron a la academia sobre los convenios de ciencia y tecnología y en relación con los problemas actuales de la selección abreviada, la contratación directa y la contratación por mínima cuantía, temas que se debatieron con gran prestancia en mesa redonda dirigida por John Harvey Pinzón Navarrete, asesor del despacho del procurador. Este Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal dejó a los participantes y al IEMP profundas inquietudes académicas las que con su constante capacitación, con los «mejores de los mejores», suplirá en los próximos eventos para hacerlas trascender y multiplicar en todas las regiones colombianas, para que sean fieles al mensaje de nuestro jefe máximo del ministerio público cuando en la instalación del congreso señaló: «(...) por lo anotado esta nueva política de gestión contractual debe trazar una estrategia para la calificación del recurso humano responsable de llevar a cabo esta actividad. No basta con procesos cortos de inducción. Se debe brindar un soporte permanente a los funcionarios (...)».

Cortesía Simplex S.A.



Emmanuel Jiménez Franco, doctor en derecho, de la Facultad de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, España, expuso la experiencia de su país en temas de «corrupción, transparencia y gobierno abierto en la contratación pública».

Especialización en Gerencia de Procesos y Calidad, una inolvidable experiencia personal y profesional

Cortesía Vicente Maldonado - EAN



► En la foto servidores de la PGN en el último día de clase de la Especialización en Gerencia de Procesos y Calidad de la EAN. Sábado 24 de noviembre de 2012.

JAIME ORLANDO PEÑA ORTIZ
 ASESOR DESPACHO DEL PROCURADOR
 OFICINA DE PLANEACIÓN PGN

La ceremonia de clausura de la Especialización en Gerencia de Procesos y Calidad de la Procuraduría General de la Nación, realizada el pasado 12 de diciembre de 2012, adelantada a través de la Universidad EAN (Escuela de Administración de Negocios), fue una ocasión propicia para hacer memoria del camino recorrido en el enriquecedor año 2012, esbozar algunas reflexiones y expresar la gratitud a quienes hicieron posible el logro alcanzado. Es apenas lo justo. Porque la experiencia compartida en ese lapso de tiempo, hace que cobre especial validez decir aquí y ahora que nuestros sentidos han sido impactados, nuestras conciencias requeridas y nuestras voluntades apremiadas, como pocas veces ha ocurrido en nuestra parábola vital. Por generosa designación de mis compañeros de curso intervine en el evento de graduación ante la obligación

de expresar a cabalidad el sentimiento grupal. Aproveché la ocasión, que expongo en este escrito, iniciando con un cuento; dos jóvenes peces nadaban juntos en un río, y sucedió que se encontraron con un pez adulto que nadaba en sentido contrario, este hizo una venia y les dijo: ¡Buenos días muchachos! ¿Cómo está el agua? Los dos peces nadaron un poco, y uno de ellos dirigiéndose al otro le preguntó ¿qué demonios es el agua? Moraleja: las realidades más importantes de la vida son las que más cuesta apreciar y las más difíciles de explicar. Pasamos un año de estudio adelantado con tesón, en un ambiente de franca camaradería, que nos deja, además de las realizaciones personales y grupales, un gratisísimo recuerdo de ese tránsito nuestro por las aulas de la Universidad EAN, prestigiosa institución que tuvo a bien acogernos. Este hecho, sin duda, está relacionado con el diáfano criterio del mérito que se aplicó en la selección de los integrantes del grupo por parte de las instancias competentes de la PGN,

lo cual constituye un señalado ejemplo para el conjunto del aparato estatal.

El grupo de 35 integrantes que constituye la segunda promoción de funcionarios de la Procuraduría que han cursado la Especialización en Gerencia de Procesos y Calidad, y que recibieron el merecido reconocimiento a su esfuerzo, fue evolucionando desde una situación asistémica hasta su completa integración. Al principio, junto con la extraña sensación de retornar a las aulas, se advertía una cierta desconfianza por el desconocimiento del otro, pero el trabajo en equipo fue creando un ambiente de interacción armónica, que generó un formidable compromiso colectivo para enfrentar con éxito los retos emergentes.

Definitivamente, no creo equivocarme al aseverar que estos graduandos han experimentado una de sus más fructíferas vivencias. Además de lo aprendido y aprehendido de las canteras del conocimiento, cuán importantes resultaron ser los docentes asignados por la Universidad EAN a lo largo de los ocho módulos

www.procuraduria.gov.co/iemp



cursados. No podía ser de otra forma, habida cuenta de la cúspide alcanzada por esta *alma máter*, al obtener nada menos que el primer lugar en América Latina y el vigésimo octavo en el mundo, entre 1309 instituciones dedicadas al ámbito de los negocios, según el ranking que lidera el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España.

En verdad que los profesores asignados se distinguieron por su notable profesionalidad. Jairo Bustamante dio inicio a la especialización y su alto nivel de exigencia encendió en nosotros una llama que no se apagó durante el año. Desde luego, sin desconocer los valiosos aportes de Nancy Calixto, Santiago Gámez, Jaime Obregón —insigne educador Nicolai Abreo—, Alfredo Uribe, Luis Alfredo Estrada y el excelente remate con Vicente Maldonado. Fue en este módulo final en el cual el grupo, bajo su orientación, trabajó los temores y los dolores propios de la condición humana, para apreciarlos no como lastres sino como objetos de mejoramiento. Al respecto, merece destacarse la importancia de acudir al perdón, en cuanto a la capacidad de pedirlo, de solicitarlo y también de concedérselo a sí mismo.

En suma, ha sido honda la huella que dejaron estos distinguidos docentes, a quienes expresamos nuestro reconocimiento, porque en buena medida a ellos debemos el crecimiento que experimentamos como profesionales y como seres humanos, con lo cual salimos fortalecidos para continuar en mejor forma el derrotero vital que nos hemos impuesto.

Naturalmente, pondremos nuestro nuevo bagaje

intelectual al servicio de la Procuraduría y, más aún, previa aquiescencia de la alta Dirección, aspiramos a convertirnos en multiplicadores de ese relevante tema como es el de la gestión de procesos y calidad, adoptando la máxima aprendida al comienzo del posgrado: «hagámoslo bien desde la primera vez». Sea el momento también para recomendar muy respetuosamente que, si es posible, se haga extensivo a otros funcionarios el programa de formación que nos ocupa, pues damos testimonio de su indudable beneficio para nuestra entrañable institución.

En circunstancias como esta conviene recordar que la oportunidad de vivir que nos fue otorgada por el Creador lleva consigo un sentido, el cual supone un conjunto de ideales, anhelos, objetivos y metas. También un camino, que será pródigo en enseñanzas, cuyo aprovechamiento dependerá de la actitud que adoptemos, la calidad de nuestras decisiones y la fuerza de nuestra voluntad. Decía Antonio Machado:

*El camino y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.*


*Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.*

*Caminante no hay camino
sino estelas en la mar.*

Hermosa y profunda expresión de ese famoso orfebre de nuestra lengua castellana. Pero, ¿«el camino y nada más»? ¿tiene sentido «el andar» sin haber fijado el «norte»? Atre-



vámonos entonces a complementar el pensamiento del célebre bardo español al expresar, con inspiración prospectiva, que la intensidad de la luz necesaria para «hacer el camino» dependerá de la selección que hagamos de ese «norte» deseado.

En cuanto concierne a nuestra gran familia de la Procuraduría, liderada por el procurador Alejandro Ordóñez Maldonado, cuya reelección garantiza que para bien de la nación continuará habiendo «luz en la poterna y guardián en la heredad», gracias por su estimulante y permanente apoyo y por permitirnos formar parte de esta Institución ejemplar dentro del ámbito estatal. Culminamos un proceso de formación que nos ha dejado valiosas enseñanzas y nos permitió crear fuertes vínculos entre quienes tuvimos la oportunidad de adelantarlo. Ahora se acrecienta el compromiso con nuestras familias, nuestra institución y nuestra sociedad. Conociéndonos, estoy seguro de que sabremos estar a la altura de tal obligación. 

Plan Estratégico de Cooperación y Asuntos Internacionales 2013-2016

JORGE ANDRÉS CASTILLO ÁLVAREZ
 JEFE OFICINA DE COORDINACIÓN
 DE RELACIONES INTERNACIONALES PGN

El resultado de la planeación estratégica 2013-2016, generará la trazabilidad que hará eficaz y efectiva la reducida cooperación Internacional y la proactiva generación de los vínculos internacionales de la Procuraduría General de la Nación lo que, sin lugar a dudas, resultará de gran relevancia ya que por la diversidad de materias a desarrollar con fundamento en el mandato constitucional, hará posible que la PGN se erija como líder a nivel internacional.

Por todo ello, resulta de gran trascendencia comunicar los logros a nivel internacional, como también los retos de este órgano de control, los cuales al ser alcanzados permitirán y garantizarán de manera más efectiva el cumplimiento de los derechos fundamentales de cada uno de los colombianos. **i**

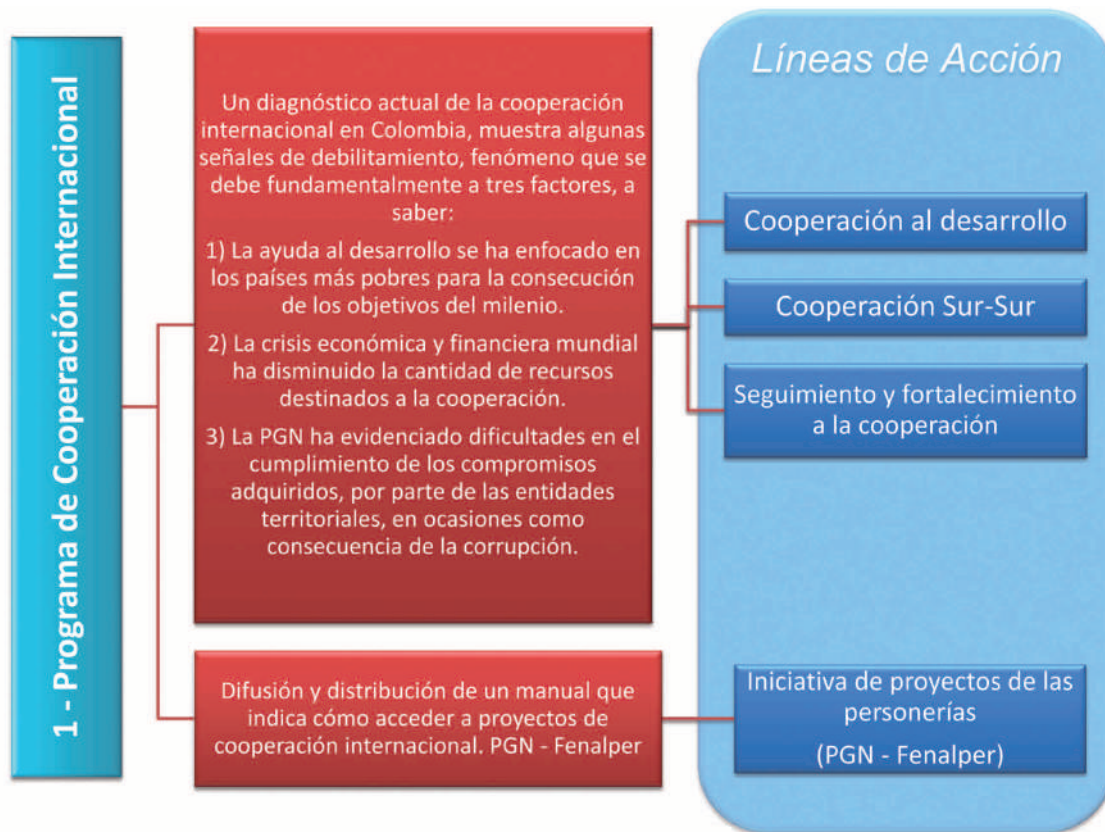


► El equipo de trabajo de la Oficina de Coordinación de Relaciones Internacionales de la Procuraduría llevó a cabo el ejercicio de planeación para el próximo cuatrienio. De izq. a der. Jorge Andrés Castillo Álvarez, Adriana Martínez Díaz, Magda Cano Riaño, Natalia Jiménez Suárez, Andrea Pino Ortiz y Germán Delgado Hilarión.

Plan Estratégico de Cooperación y Asuntos Internacionales Procuraduría General de la Nación



Plan Estratégico de Cooperación y Asuntos Internacionales 2013-2016

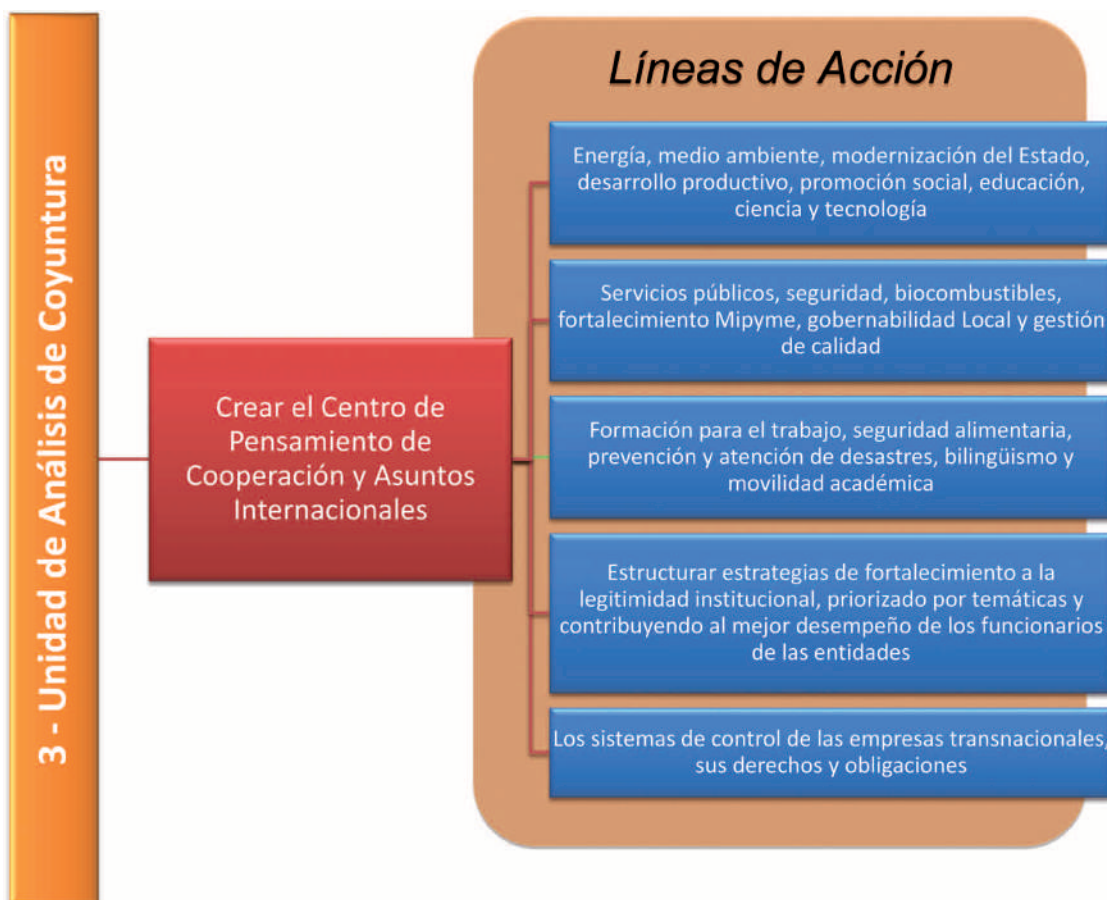


Líneas de acción del eje estratégico 1

Cooperación al desarrollo	Cooperación Sur-Sur	Seguimiento y fortalecimiento a la cooperación
<ul style="list-style-type: none"> •Gestionar convenios de cooperación con organizaciones como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con International Relief and Development (IRD), la Corporación Opción Legal, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), la Fundación MarViva, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), con Partners of the Americas; y con el fondo canasta de varios donantes del Programa de Fortalecimiento a la Justicia operado por el PNUD, con la participación de las Agencias de Cooperación al Desarrollo de España, Canadá, Suecia, Países Bajos, Suiza, Noruega, Estados Unidos y el Gobierno de Cataluña, Suiza y Canadá. 	<ul style="list-style-type: none"> •La Cooperación Sur-Sur (CSS) «es un mecanismo utilizado para la creación, intercambio y desarrollo de capacidades técnicas, experiencias y conocimientos entre los países en desarrollo. Esta cooperación se basa en los principios de solidaridad y apoyo mutuo» (http://www.apccolombia.gov.co/?ldcategoria=97#&panel1-1). •Colombia considera la CSS como un instrumento privilegiado de política exterior e integración regional. Por ello, promueve la ejecución de acciones de cooperación entre países con niveles de desarrollo similares teniendo como marco la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad para todos 2010-2014» y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012- 2014, con miras a una mayor y más pertinente integración económica, social y política con los países de América Latina y el Caribe, África, Asia y Eurasia, en las siguientes áreas: <ul style="list-style-type: none"> •Seguridad. •Promoción y protección social. •Cultura, deporte y recreación. •Fomento al desarrollo productivo. •Gestión pública y buen gobierno. •Reconciliación: atención integral a víctimas, reintegración y memoria histórica. 	<ul style="list-style-type: none"> •Es una herramienta de trabajo que pretende dar coherencia a la cooperación intencional. •Seguimiento a la inversión y ejecución de proyectos de cooperación internacional. La PGN ha evidenciado dificultades en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las entidades territoriales, en ocasiones como consecuencia de la corrupción. •En este contexto, el Grupo de Cooperación y Asuntos Internacionales y la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, en desarrollo de sus funciones constitucionales, han comenzado a realizar el seguimiento desde la esfera territorial a los proyectos de cooperación en curso, en aras de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los mandatarios locales.



* Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.



Un análisis teórico práctico de la investigación y la docencia

los desafíos de la investigación educativa en el contexto colombiano

JAVIER ALEJANDRO CRUZ¹

«La educación debe hacerse no pensando en la academia sino en el mundo, en la vida, en el contexto. Es educar en los problemas reales. Obliga a transformar las facultades y los departamentos y a hacer estructuras con base en problemas sociales y contextos culturales y no con base en problemas formales de la institución».

Entrevista a Orlando Fals Borda. Bogotá (2004).

La educación, como todos los ámbitos sociales en Colombia, tiene por asistente la diversidad étnica, política y cultural que, dentro de cualquier campo, se traduce en un amplio margen de intereses, y significativamente en el espacio educativo se ve reflejado en un grupo de personas con distinto pensamiento, motivación y capacidad. El conjunto de experiencias como estudiante y profesional en el campo de la educación me han permitido evidenciar y vivir dichos escenarios, en los cuales se puede observar cómo la educación impulsada por el Estado no favorece a los educandos en su proceso de construcción como individuos diversos, ni tampoco



Mónica Vega Solano - IEMP

► «La educación, como todos los ámbitos sociales en Colombia, tiene por asistente la diversidad étnica, política y cultural que, dentro de cualquier campo, se traduce en un amplio margen de intereses, y significativamente en el espacio educativo se ve reflejado en un grupo de personas con distinto pensamiento, motivación y capacidad».

tiene en cuenta sus necesidades y problemáticas desemejantes.

Las dificultades que afronta cada espacio educativo, y en el caso específico la escuela, se expanden en todas direcciones, tienen diferentes directrices y se gestan, particularmente, por medio de políticas de estructura que pretenden homogeneizar, que pasan por desapercibida la inmensa diversidad de la realidad que proyectan cubrir. Ejemplos de esta situación dentro de la historia educativa colombiana son bastantes, entre ellos los cambios estructurales en la educación en el periodo que comprende desde 1938 hasta 1957, los cuales, de acuerdo con

Aline Helg (1987), se regían principalmente por los preceptos de expansión escolar y por los intereses de las élites dominantes (liberales y conservadoras) que buscaban un tipo de nación específica, en la que no había cabida para la diversidad cultural ni étnica presente en el país.

Si bien el Estado históricamente ha direccionado la educación de acuerdo a sus intereses, este ha cedido un lugar importante dentro de las políticas educativas a partir de la segunda mitad del siglo xx, de acuerdo con Castillo y Caicedo (2008), gracias a los procesos llevados por los movimientos sociales étnicos, de lo cual emergiera la etnoeducación como política y enfoque educativo para la diversidad; y en los últimos tiempos, abrió un espacio más amplio dentro de la educación, con la consolidación de la Constitución de 1991 y la Ley 115 de 1994, reconociendo la diversidad étnica y cultural, así como su capacidad y posibilidad de conformar currículos propios, contratar docentes y orientar las escuelas de acuerdo con las necesidades respectivas de sus comunidades.

Sin embargo, dentro de estas nuevas posibilidades que tiene la etnoeducación y la educación oficial de formular un Proyecto Educativo Comunitario (PEC) o un Proyecto Educativo Institucional (PEI), «(...) que responda a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país» (Ley 115 de 1994), aparecen dos dificultades: la primera impuesta por la burocracia educativa y la segunda por el accionar docente.

La burocracia educativa como un obstáculo presente en la educación colombiana, la expongo desde mi experiencia docente, más que desde un acervo

teórico, indicando que las dificultades presentes dentro de la escuela hacen parte del resultado de la compleja organización administrativa que funciona actualmente, la cual se preocupa de forma inequitativa por las cuestiones cuantitativas, más que por las cualitativas. Es decir, la prioridad de los administrativos y de los establecimientos educativos gira entorno a el número de estudiantes que asiste y al puntaje conseguido por estos en las pruebas saber. La plétora de documentos requerida para constatar la asistencia del estudiante y controlar la cátedra del docente (para asegurar la producción de puntajes excepcionales), se convierten en una camisa de fuerza y un tropiezo en razón a que estos documentos son formatos que se completan con datos numéricos o breve información la cual, de ninguna manera, posibilita un diagnóstico o reflexión de horizonte amplio.

Por otra parte, con el control que se implementa con la aplicación de los estándares curriculares, la regulación del horario escolar y la aplicación de las pruebas saber se desconoce que, como señala Rafael Ávila(1999, P.64), la escuela es una instancia de mediación cultural ubicada históricamente que encarna los intereses, valores, relaciones y prácticas de una sociedad determinada, en donde se trabaja la relación de los individuos con el conocimiento, bajo la perspectiva de servir a poblaciones diversas en contextos específicos y dinámicos que exigen la producción de cambios dentro de la educación de acuerdo con sus necesidades. Este desconocimiento, el carácter externo y la obligatoriedad del control e implementación de políticas, logra que la escuela en lugar de innovar y

¹ Licenciado en educación básica con énfasis en ciencias sociales. Docente Secretaría Departamental de Cundinamarca.

desarrollar nuevas iniciativas recaiga en las prácticas tradicionales y homogéneas de la educación.

Como señalé en párrafos anteriores, la actividad docente también es partícipe de la situación actual de la educación, por la acrecentada pasividad que aborda la práctica. En concordancia con Antonio Latorre (2007, P.9), los docentes, antes que nada, debemos entender «la enseñanza (...) como una práctica investigadora y la investigación como una actividad autorreflexiva realizada por el profesorado con la finalidad de mejorar su práctica. La enseñanza deja de ser un fenómeno natural para constituirse en un fenómeno social y cultural, en una práctica social compleja, socialmente construida, e interpretada y realizada por el profesorado».

De allí, que llame la atención por la pasividad de muchos colegas frente a su quehacer, pues continúan reproduciendo las prácticas de una escuela tradicionalista arraigada, desaprovechando la oportunidad en la que se constituye el espacio escolar y, en algunos casos, entorpeciendo los procesos de reforma, pues logran reacomodar las innovaciones vaciándolas de contenido y dándole nombre nuevo a su anticuado modelo educativo.

Evitando caer en la reducida idea de que los docentes colombianos no cuentan con los prerequisites para investigar, traigo a colación a Guillermo Bustamante (1997) quien advierte que la investigación ha sido componente *sine quo non* para la formación de los licenciados y en la capacitación de docentes en ejercicio, mucho antes que aparecieran normas que hablaran de docencia e investigación como las Leyes 80 de 1980, 30 de 1992 o 115 de 1994 (artículos 4, 73 o 157); por lo cual, en concordancia con este autor, la investigación en la educación inicia por el docente mismo, a partir de su deseo, del acto íntimo e interno en el cual transforma su manera de pensar y sentir, y de preguntarse «¿(...) qué tanto le conviene a uno mismo —y a la sociedad en la que está inserto— remover sus ideas sobre ciertas cosas?» (Bustamante, 1997, P.6).

Desde esta perspectiva, la investigación educativa gestada desde la docencia, o que tenga su génesis en la experiencia directa con las problemáticas, no solo puede



Cortesía Oficina de Prensa PGN

► «Evitando caer en la reducida idea de que los docentes colombianos no cuentan con los prerequisites para investigar, traigo a colación a Guillermo Bustamante (1997) quien advierte que la investigación ha sido componente *sine quo non* para la formación de los licenciados y en la capacitación de docentes en ejercicio (...).»

conseguir una mejor práctica educativa y mejoras en las instituciones, sino que logra impactar en todas las dimensiones del individuo y a nivel social. Recalco la necesidad de incluir en toda investigación educativa la característica *ad hoc* de la *investigación acción participativa* la cual, parafraseando a Cano (1997), es la participación real de los grupos involucrados en la planeación y ejecución de las acciones que corresponden y se relacionan con el desarrollo de la investigación, para que produzcan conocimientos concretos de su realidad de acuerdo con su contexto cultural y socioeconómico con el fin de transformarlo.

Considero relevante y perentoria la inclusión de esta característica para evitar que toda investigación, política y/o reforma, quede en una simple construcción conceptual, con un «*desfase* entre los *corpora* teóricos y la realidad» (Zemelman, 2005, P.63), pues la producción de conocimiento desde los grupos involucrados permite en parte que conozcan su realidad para poder transformarla pero, además, les entrega el control sobre este conocimiento evitando que se desactualice y se convierta en inútil; en otras palabras, les permite almacenarlo, modificarlo y usarlo, en la medida que su contexto se lo exija.

Para concluir, señalo que toda argumentación que se haga acerca de la importancia de investigar desde y para la educación en Colombia inevitablemente debe girar en torno a la transformación social, y a la incidencia en la realidad por medio del

diseño, formulación y evaluación de políticas educativas que sean congruentes con las necesidades del contexto social, económico y cultural del país. ⓘ

Referencias bibliográficas

- Ávila, Rafaél. (1999). *La utopía de los PEI en el laberinto Escolar*. Colombia: Universidad Pedagógica Nacional, centro de investigaciones.
- Bustamante, G. (1997). Algunos elementos para pensar la investigación educativa. *Evaluación de oportunidades: el sentido de un centro educativo hoy*.
- Colombia, educación hoy: perspectivas latinoamericanas. Fasc. 130, PP. 77 – 94. ¿Alejo, De alguna universidad o editorial, autor?
- Cano, M. (1997). Investigación participativa: inicios y desarrollos. *Ciencia administrativa*, 1.
- Castillo, E.; Caicedo, J. (2008). *La educación intercultural bilingüe: El caso colombiano*. Buenos Aires: Flape.
- Colombia. Ley General de educación. Febrero 8 de 1994. Ley 115, artículo 73. P. 43-44.
- Cendales, L., Torres, A., & Torres F. (2004). *Uno siembra la semilla pero ella tiene su propia dinámica*. Entrevista a Orlando Fals Borda. Bogotá, Dimensión Educativa. Extraído el 28 de Enero de 2013 de http://www.dimensioneducativa.org.co/apc-aa-files/e9c8f3ef742c89f634e8bbc63b2dac77/ENTREVISTA_FALS.doc.
- Helg, A.(1987). La historia de la educación en Colombia, 1918-1957: *Una historia social, económica y política*. Colombia: Fondo editorial CEREC.
- Latorre, A. (2007). *La investigación-acción: conocer y cambiar la práctica educativa*. España: Editorial Graó, de IRIF, S.L.
- Zemelman, H. (2005). *Voluntad de conocer: el sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*. México: Editorial Anthropos.

Repensar el aprendizaje: una necesidad en la educación con acceso a la información

J. ANDRÉS GUTIÉRREZ¹

El uso educativo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) hace varias décadas dejó de ser algo nuevo y hoy es una realidad habitual en la educación de las personas dentro o fuera del salón de clase. La accesibilidad y la cobertura se incrementan favorablemente en la mayoría de las regiones de América Latina. La elección de las instituciones por conectividad y equipos no ostenta ya el estereotipo de «lujo» y en cambio, por las posibilidades y necesidades actuales, la disponibilidad de recursos tecnológicos se ha convertido en condición básica.

¿Sin embargo, qué ha pasado con nuestros antiguos problemas educativos?

Y es que el punto no es la defensa del uso de las TIC en colegios o universidades bajo la promesa de innovación y cambio. De hecho se reconoce que la tecnología aparenta cierto bienestar educativo pero solo eso: aparenta. También se advierte que difícilmente el uso de tecnología puede compensar una mala práctica en la enseñanza (Haddad, 2007).

El punto aquí es la reflexión que deben generar los problemas que a raíz del advenimiento de las posibilidades de la tecnología hemos experimentado como profesores o como estudiantes, y que deben llevarnos a replantear con responsabilidad lo que estamos entendiendo por aprendizaje desde las instituciones educativas, es decir, lo que esperamos de nuestros estudiantes cuando enseñamos y lo que debemos esperar como estudiantes cuando aprendemos. Esto no siempre ha sido claro.

¹ Magister en educación, Universidad de los Andes. Investigador en educación y tecnología de la Universidad de los Andes, con experiencia diseño y evaluación de programas educativos y ambientes de aprendizaje apoyados con las TIC. ja.gutierrez2915@uniandes.edu.co

Cortesía Simplex S.A.



► «(...) difícilmente el uso de tecnología puede compensar una mala práctica en la enseñanza» Haddad, 2007.

Permítanme demostrarles una de las ideas sobre el aprendizaje que ha operado ingenuamente frente al asunto de la disponibilidad de la información que es cada vez mayor en cantidad y en calidades gracias a los recursos tecnológicos disponibles. Ilustraré mi punto desde algunos ejemplos triviales del pasado pero que tal vez signifiquen algo para ustedes desde su experiencia como docentes o como estudiantes.

Recuerdo que en ocasiones se nos asignaban tareas en las que debíamos buscar información en la biblioteca. Íbamos el fin de semana y hacíamos fila para luego sentarnos diligentemente a transcribir párrafos enormes cargados de información. Cuando éramos muy aplicados nuestra tarea incluía algunos dibujos hechos por nosotros mismos. Nuestro trabajo era bien evaluado porque cumplíamos con llevar la información solicitada y bien presentada. Se nos premiaba el esfuerzo de buscar la información.

¿Recuerda Encarta? Era una enciclopedia multimedia de Microsoft que se

usaba en computador en formato CD-ROM. La biblioteca ahora estaba en casa o en la de un amigo. El texto se apoyaba en imágenes, video, líneas de tiempo, mapas interactivos, etc. ¡Por su puesto!, era mejor que la clase con tablero y libro de texto. En comparación con ir a la biblioteca resultaba increíblemente cómodo.

Rondaba la idea de que este tipo de materiales revolucionaban la educación, luego mejoraban la clase tradicional. Estos recursos «sabían» la misma información que antes exponía el profesor y el libro de texto pero la presentaban de forma dinámica, lúdica, vívida, interactiva y muchos otros adjetivos, la mayoría de ellos orientados a describir la forma llamativa y clara en la que se presentaban los mismos contenidos de clase. Se creía que estos nuevos recursos iban a generar una nueva etapa en la historia del interés de los estudiantes por aprender.

Ahora nuestros dibujos eran impresiones a todo color sacadas de la enciclopedia multimedia. Seguíamos llevan-

do la información que se nos solicitaba, solo que ahora era todo más fácil. Nos seguían evaluado bien por el esfuerzo, entre más información y entre más elaborada fuera la forma de presentarla, demostrábamos nuestro compromiso con lo que se nos reforzaba acerca de lo que significaba aprender. Se rumoraba: ¿los computadores remplazarán a los profesores? ¿Qué sucederá con la cuota de información que aporta el profesor si ya se encuentra todo en CD-ROM?

Entonces surgió Internet y los buscadores hicieron lo suyo. Cuando tuvimos acceso regular desde nuestras casas descubrimos información al instante y comenzamos a ejercer la función «copy» y luego «paste». Los profesores no podían competir ya con el volumen de información que los estudiantes tenían disponible en línea. Los estudiantes más curiosos comenzaban a husmear por contenidos nuevos y de cualquier calidad adelantándose incluso a lo que el profesor expondría en la siguiente

clase. Se delataba de alguna forma un rol del profesor que ya no era dueño único de la información y el conocimiento. La desactualización era visible y exponencial. Algunos estudiantes notaban que uno que otro profesor había preparado su clase consultando las mismas fuentes que ellos también podían consultar.

Los profesores percibieron el pobre esfuerzo que hacían los estudiantes y que se incrementaba cada vez más. Se comenzó a sancionar el copy-paste.² Esto parecía atinado al menos para evitar que se entregaran tareas impresas cuyo pie de página incluyera descaradamente la dirección <http://> tal cual salía al presionar «Control P» en la consulta. Incluso la dirección de lugares que obtuvieron su fama por dedicarse a difundir tareas resueltas se mitificaron y luego se consideraron tabú. La solución del estudiante fue ajustar un poco el texto y... ¡claro! no olvidarse de borrar el enlace a la página.

² Copiar y pegar.

Pero, ¿acaso copiar y pegar no era lo que siempre habíamos hecho para cumplir con la entrega de información que se nos solicitaba? Parece que lo que no hacía ver tan mal esta usual práctica era el esfuerzo involucrado. Ir lejos e invertir tiempo transcribiendo textos demostraba entonces mayor compromiso que hacerlo con un «click» y una impresora. De la ingenua idea de aprendizaje que interiorizamos a través de estas prácticas, surgían preguntas: ¿por qué llevar información al profesor que el ya conoce? ¿Por qué ahora, de repente, llevo la información que me solicitan y me hablan de cometer plagio? Este último es un problema que actualmente agobia a los estudiantes en educación superior quienes, ingenuamente, o de forma deliberada, presentan como suyas las ideas construidas por otros.

El pensamiento dominante, que estructura la desorientada dinámica descrita en estas situaciones del pasado —¡ojalá sean del pasado!—, es que la

información equivale a aprendizaje, y no lo es. El esfuerzo por recopilarla o retransmitirla tampoco puede ser interpretado como aprender.

Entrar en contacto con la información no tiene como consecuencia directa el aprendizaje. Si así fuera, estaríamos todos de acuerdo en que el uso de Internet como fuente de información ya habría solucionado el problema educativo del aprendizaje efectivo. Sin embargo, en los ejemplos anteriores, es posible ver que profesores hipotéticos, algunos reales, confiaron a la comunicación de información y a la exposición de contenidos el aprendizaje de sus estudiantes. Así mismo, como estudiantes asumimos tal requerimiento y muchos interiorizamos durante algún tiempo de nuestras vidas que de esto se trataba aprender. Llevamos al profesor enormes piezas de información que nada tuvieron que ver con nuestras mentes más allá del gesto mecánico de pasar la información de un lado a

Cortesía Oficina de Prensa PGN



► «La información siempre ha estado allí, pero son las posibilidades de aprendizaje las que debemos explorar hacia nuevas situaciones que trasciendan lo que veníamos haciendo tradicionalmente. ¿Acaso, vale la pena replicar con tecnología las mismas cosas que hacíamos sin ella?».

otro. Algunos recordaremos muy poco o casi nada.

Hoy, accesibilidad, cobertura, conectividad y equipos ciertamente están allí pero es probable que nuestro problema educativo continúe vigente. Al inicio de la historia el acceso a la información era la limitación, debíamos hacer fila en la biblioteca, ahora el acceso no es problema y la información nos satura y nos desborda. Vemos ahora que el rol del profesor no queda tan bien parado si su función se enfoca en presentar información nueva al estudiante o si se limita a exponer lo que él sabe. Sabemos que el estudiante aprende lo que él hace, no lo que el profesor hace (Biggs, 2009).

Repetir y memorizar la información que nos es presentada se constituye en un evento pasivo, de poca relevancia, en el que nuestra mente difícilmente puede involucrarse, no es efectivo si lo que buscamos es aprender, porque hacerlo depende de actividades elaboradas con un significado real como la experiencia auténtica de resolver problemas, analizar y comparar ideas o conceptos, aplicar

principios y explicar los resultados, crear productos y ser capaces de hacer explícitos nuestros propios procesos de pensamiento a través de la reflexión para el aprendizaje.

Desde el inicio el problema de esta historia pudo haber sido diferente. ¿Por qué eliminar el copy-paste? ¿No resultaba más útil acaso orientar al estudiante para que fuera capaz de encontrar y valorar diferentes fuentes de información? Copiar y pegar puede ser el inicio del plagio o de un proceso de análisis, comparación o evaluación de fuentes sobre las que los estudiantes pueden construir su opinión, sus propias ideas y, con el tiempo, desarrollar la habilidad de pensar críticamente.

Es una realidad que aunque contamos con las TIC como apoyo para los procesos de enseñanza-aprendizaje, aún está pendiente la transformación de las prácticas educativas así como la mejora de la calidad de los aprendizajes mediante el uso de la tecnología (Vacca, 2011). Podemos identificar el reto que supone repensar la educación revisando cómo la tecnología nos propone nuevas formas

y espacios de relacionarnos con la información, con el conocimiento y con los demás.

Pensar que el aprendizaje surge por una aproximación superficial a la información o que solamente en los salones de clase se da, es ahora, más que nunca, ilógico, de hecho nunca ha sido así. La información siempre ha estado allí pero son las posibilidades de aprendizaje las que debemos explorar hacia nuevas situaciones que trasciendan lo que veníamos haciendo tradicionalmente. ¿Acaso, vale la pena replicar con tecnología las mismas cosas que hacíamos sin ella? **i**

Referencias bibliográficas

- Biggs, J. *Calidad del aprendizaje universitario*. Madrid: Narcea (2005).
- Haddad, W. *ICTs for education a reference handbook, part 1: decision makers essentials*. Publicación UNESCO (2007).
- Vacca, A.M. «Criterios para evaluar proyectos educativos de aula que incluyen al computador». *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 2011. Consultado el 10 de febrero 2012. (2011).



www.procuraduria.gov.co/iemp

Seminarios taller Diplomados

- » Derechos humanos
- » Derecho disciplinario
- » Contratación estatal y presupuesto público
- » Conciliación
- » Estatuto anticorrupción
- » Código General del Proceso Ley 1564

Mayores informes:

IEMP Carrera 5 15 - 80
PBX 587 8750, ext. 11603 y 11621



SC-CER155009

CP-CER220260

El concepto de precedente judicial y su incorporación armónica en la labor de la Administración pública

KARINA VENCE PELÁEZ

PROCURADORA 139 JUDICIAL II
ADMINISTRATIVA

Actualmente, el precedente judicial en Colombia, en esta última etapa,¹ se nos ha mostrado como una figura novedosa y revolucionaria; para lo cual hay que decir que ni la primera ni la segunda afirmación son del todo ciertas. En nuestro sistema jurídico han existido desde tiempos pretéritos —si bien figuras que no son exactamente precedentes jurisprudenciales— figuras que tratan de asemejarse bastante a aquella. Tal es el caso de la doctrina legal de que hablaba la Ley 61 de 1886, la Ley 105 de 1890 y la doctrina legal más probable establecida en la Ley 153 de 1887. Por lo tanto, no es cierto que sea novedosa, pues ya han existido figuras muy parecidas y de plena aplicación en nuestro sistema normativo.

Tampoco se muestra como revolucionaria, pues si bien, como ya se dijo, es una barrera importante que los actores jurídicos están derribando para acercar las experiencias de otros sistemas jurídicos para optimizar el propio, no se torna revolucionaria en el sentido de no estar regulando la complejidad de la labor jurisdiccional, sino más bien de la función administrativa. Prueba de ello es que dicha figura tiene como cuna el derecho costarricense que es de la tradición del civil law, lo que demuestra que no se trata de revolucionar nuestro sistema jurídico con una figura ajena ideológicamente a nuestro sistema, más bien observamos que se trata de la extrapolación en la utilización de la figura del precedente judicial en la labor de la Administración pública; lo cierto

¹ Se hace especial referencia a la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Lo que se pretende no es el análisis de una figura propia del quehacer judicial, sino más bien el análisis del «precedente judicial» desde el punto de vista de la Administración pública de conformidad a la figura contemplada por el artículo 102 de la ley antes referida.

Cortesía Oficina de Prensa PGN



► «(...)no existe ni siquiera en las altas cortes una técnica depurada para la creación de un precedente, pues como se aprecia de la práctica jurídica, identificar con claridad la regla precedente es una labor titánica, toda vez que resulta casi imposible separar, por ejemplo, los *obiter dicta* de las *ratio decidendi*».

es que las posiciones están divididas como lo planteó Héctor Santaella, no estamos frente al precedente judicial —fuente principal del derecho colombiano— sino que estamos frente al precedente judicial —mecanismo alternativo de solución de conflictos—,² ante lo que disintimos, pues si bien concurrimos al pensar de que no se trata de una regulación del sistema de fuentes, tampoco creemos que se trata de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, ya que nada impide que se imponga a la Administración pública el acatamiento de fuentes de derecho distintas a la ley, pues no se trata de las fuentes del derecho a utilizar en la resolución de conflictos en sede jurisdiccional sino de la orientación del precedente en la labor de la Administración pública.

² «La existencia de la jurisprudencia en sede administrativa: alcance y límites». Exposición de Héctor Santaella en las XIII Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

Lo anterior quiere decir que lo que tenemos en la actualidad es una figura moderada, en sus efectos, que no nos permite hablar de estos como pares de los del sistema anglosajón, sino de precedentes judiciales con especiales consideraciones y ajustes que lo hacen posible en nuestro ordenamiento, para su uso, por parte de las autoridades públicas.

Lo primero que hay que advertir es que en nuestro actual sistema jurídico no existen reglas previamente establecidas, claras, uniformes, pero sobre todo científicas, para crear, modificar o extinguir lo que llamamos precedente jurisprudencial. Si bien es cierto, la Corte Constitucional ha establecido una serie de parámetros que señalan la forma de apartarse de un presente, o mejor, de una línea jurisprudencial, no existe ni siquiera en las altas cortes una técnica depurada para la creación de un precedente, pues como se aprecia de la práctica jurídica, identi-

ficar con claridad la regla precedente es una labor titánica, toda vez que resulta casi imposible separar, por ejemplo, los *obiter dicta* de las *ratio decidendi*. Ahora bien, si identificar la regla del precedente en la jurisprudencia de las altas cortes, hacerlo de tribunales inferiores resulta en la práctica imposible, ni qué decir de la interpretación privada que hagan de los precedentes los funcionarios de la Administración.

Igualmente, hemos de reiterar que el precedente judicial que estamos viendo en la actualidad no regula el sistema de fuentes, por lo que el artículo 230 de nuestra Constitución Nacional sigue incólume, y la fuente principal de derecho en nuestro país es la ley y la jurisprudencia sigue siendo un criterio auxiliar. Por lo tanto, la figura contemplada en el artículo 102 de la Ley 1437 nos plantea el reto de, si bien no estar regulando en nuestro ordenamiento jurídico el sistema del precedente judicial como tal, sí obligando a la Administración pública a su observancia y aplicación. En mi opinión, los dos sistemas son disímiles y se encuentran en orillas irreconciliables conceptualmente, sin embargo, eso se observa en la intimidad misma de los dos sistemas jurídicos, en la génesis del derecho para uno y otro, o en palabras más técnicas en su subsistema de fuentes del derecho. Lo anterior no impide de ninguna manera que instituciones de un sistema se abran campo al otro, el problema a despejar no es su compatibilidad en sí misma, sino las mutaciones que estos sufren para armonizar en el sistema receptor.

El interés general como justificante de la aparición modulada de la aplicación del precedente judicial en la Administración pública

El precedente judicial que parece incuriosar en nuestro ordenamiento jurídico, no es en sí mismo la figura que se aplica en el derecho anglosajón sino, más bien, una modulación que permite una aplicación —si se quiere tímida— de un mecanismo que se parece o acerca conceptualmente a lo que Héctor Santaella ha denominado un «mecanismo alterna-

Bucaramanga quiere la paz.



BOLETÍN DE PRENSA # 359
MARTES 16 DE OCTUBRE DE 2012



Desde hoy puede inscribirse, para la jornada de conciliación gratuita de la Procuraduría en Bucaramanga

► La razón de ser de la aparición de los MASC «es la necesidad de parar la incontestable violación de derechos fundamentales en la que la Administración pública colombiana ha incurrido en las últimas décadas, al escudar el reconocimiento de derechos a los administrados en el tiempo que toma la resolución judicial de un conflicto, sin tener un verdadero justificante jurídico para trabar las litis más que la certeza de un pronunciamiento judicial para el reconocimiento de un derecho subjetivo».

tivo de solución de conflictos» que a un verdadero agitador de nuestro sistema de fuentes.

Sin embargo, los interrogantes obligatorios que debemos hacernos son: *¿por qué?, ¿cuál es la razón de ser para que figuras ajenas a nuestra tradición jurídica se abran campo en nuestro sistema?* Para responder a estos, se ha decidido justificar dichas intromisiones de instituciones típicas y antagónicas de otros sistemas jurídicos en el interés general.

Antes de abordar el tema, debemos exponer una premisa que deberá guiar el presente punto, y es que el concepto de interés general es en derecho colombiano un concepto desarrollado normativamente, que tiene valor de principio en nuestra Constitución Política.

Pese a ser un concepto etéreo, en blanco y falto de contenido, detallado en las normas que lo consagran, es indudable que el interés general justifica en buena medida figuras en nuestro ordenamiento jurídico que se oponen al common law, como es el caso de la existencia misma de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y el uso de cláusulas exorbitantes³ en los contratos estatales. Ahora la situación se presenta de forma inversa: el interés general como justifican-

te de una figura típicamente de derecho consuetudinario con el fin de evitar la lesión a derechos del colectivo.

El concepto ha presentado dificultades enormes para establecer su contenido y alcance pues, en mi sentir, el interés general va a ser lo que en determinado momento de la vida jurídica, cultural, económica y social del país se presente como tal, donde los actores de esos diferentes flancos y las coyunturas que se den dentro del mismo llenarán de contenido el concepto con la identificación de una zona común a toda definición: es el interés que se sobrepone al particular o individual.

Una vez establecidas las anteriores premisas es hora de entrar en la sustancia que convoca al presente escrito. El artículo 102 contempla la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Dicho artículo establece lo siguiente:

Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho,

³ Conocimiento extraído de las clases impartidas por Andrés Fernando Ospina Garzón en el curso de Especialización de Derecho Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.

siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes: (...)

Como se observa de la redacción de la norma, lo que allí se establece es un imperativo a cargo de las autoridades que conforman la Administración pública, es un claro mandato de la ley. Como lo establece el artículo 6.º de la Constitución Nacional, las autoridades públicas solo pueden hacer lo que la ley les permite, estableciendo de forma genérica el sometimiento del Estado al principio de legalidad. Sin embargo, la misma ley, fuente principal de nuestro derecho, es quien está obligando a la administración a orientar su actuación según las líneas jurisprudenciales consolidadas del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, que es bien diferente al mandato constitucional del acatamiento de las órdenes y decisiones judiciales, pues en este lo que se ordena al Estado es cumplir las providencias judiciales como persona jurídica capaz de adquirir derechos y obligaciones, en este caso, de carácter judicial; mientras que en aquellas lo que se está obligando a la Administración es a la observancia de líneas jurisprudenciales en trámites administrativos, y que nada tienen que ver con la actividad judicial y frente a terceros que no han sido aún contraparte de la misma Administración en un trámite jurisdiccional.

Lo que se estableció en la norma antes transcrita, consideramos, es una figura atípica por estar compuesta de figuras ya conocidas, pero reconfigurada, y ensambladas para funcionar

con una lógica totalmente diferente; pues no creo que se trate de un mecanismo alternativo de solución de conflictos ya que, de la redacción de la norma, no se observa que se trate de una herramienta que acerque a las partes del trámite administrativo para resolver las diferencias de conformidad a un trámite específico, y con el elemento esencial de todos los mecanismos alternativos de solución de conflictos que conocemos y es la voluntariedad de las partes para utilizar dicho mecanismo, sino que se trata de una obligación —deber de las entidades públicas— observar el precedente judicial y hacerlo extensivo a un tercero; nada diferente cuando a esta misma Administración se le obliga a actuar de conformidad con la Constitución y la ley, pues, bajo esta misma lógica, la aplicación de una norma jurídica con rango de ley sería el uso de un MASC.⁴

⁴ Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos.

La razón de ser de la aparición de esta figura es la necesidad de parar la incontestable violación de derechos fundamentales en la que la Administración pública colombiana ha incurrido en las últimas décadas, al escudar el reconocimiento de derechos a los administrados en el tiempo que toma la resolución judicial de un conflicto, sin tener un verdadero justificante jurídico para trabar las *litis* más que la certeza de un pronunciamiento judicial para el reconocimiento de un derecho subjetivo. Lo que legitima al legislador colombiano para obligar a la Administración pública a acatar el «precedente judicial» es el interés general, es la salvaguarda de los derechos subjetivos de las personas, y así, habiendo elementos objetivos para prever una línea jurisprudencial consolidada, no someter al administrado a la carga de un proceso judicial oneroso en

tiempo y recursos, haciendo a la Administración pública una garante de los derechos fundamentales de la totalidad de los administrados.

Finalmente, es preciso anotar que, en principio, fue la jurisprudencia constitucional la que en nuestro medio le adscribió obligatoriedad al precedente judicial como mandato no solo para la Administración pública sino, también, para los distintos jueces de la república. Posteriormente, con la expedición y vigencia de la Ley 1395 de 2010, expresamente en el artículo 114 de esa norma, se previó la obligatoriedad de la jurisprudencia. Luego, ese mandato se reprodujo en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), solo que en esta oportunidad se restringió esa obligatoriedad del precedente atribuyéndolo, únicamente, a las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. **i**

Cortesía Oficina de Prensa PGN



► «Lo que legitima al legislador colombiano para obligar a la Administración pública a acatar el "precedente judicial" es el interés general, (...) no someter al administrado a la carga de un proceso judicial oneroso en tiempo y recursos, haciendo a la Administración pública una garante de los derechos fundamentales de la totalidad de los administrados.»

Caracterización de la justicia

Una alianza entre el IEMP y el Sena

CARLOS ARTURO MORENO ORDUZ

ASESOR E INVESTIGADOR DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIO POLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El Instituto de Estudios del Ministerio público y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) acordaron llevar a cabo una investigación tendiente a «caracterizar la justicia», trabajo que inicia durante el año 2013 y que tiene por finalidad hacer un aporte relevante a la identificación de las notas más sobresalientes de lo que debe entenderse por tal, destacando lo trascendente de la forma como se lleva a cabo esa tarea en nuestro medio y las debilidades que puedan encontrarse en la estructura con que cuenta el Estado para administrar justicia, aspectos que de manera incipiente se tocan en este trabajo como punto de partida de la investigación que se adelantará próximamente.

Resulta asunto de gran interés conocer las características de la justicia, asunto que tal vez entre nosotros no se haya acometido en forma sistemática aunque sobre ello se haya dicho mucho al aludir a la organización del Estado y a la actividad judicial, ya que de esos aspectos se ocupan amplios sectores de la sociedad por razones académicas, el oficio desempeñado, los negocios, las prácticas políticas, sus relaciones con el resto de la sociedad o como simples ciudadanos que resultan afectados en sus intereses por las decisiones judiciales o muestran inclinación por lo que sucede en su medio.

Caracterizar la justicia sin más aditamentos es idea que debe ser delimitada en aras de encontrar el cometido propuesto que no es otro que la auténtica expresión de lo que ha de entenderse por justicia, tanto en sentido material como formal.

El tema puede abordarse desde el ámbito de validez de las normas desde la eficacia de los órganos e instrumentos utilizados para ello, caso en que el mar-



Cortesía Simplex S.A.

► La investigación de la Procuraduría General de la Nación a través del IEMP, en alianza con el Sena, tiene como propósito «develar los aspectos que puedan fortalecer la justicia para que sea más pronta y acertada». En la foto la ministra de Justicia, Ruth Stella, Correa en la instalación del Segundo Congreso Internacional de Cotratación Estatal realizado por la PGN-IEMP.

co necesario de referencia debe ser el ordenamiento jurídico que nos deja de inmediato frente al concepto de derecho, una de cuyas máximas expresiones se encuentra en la Constitución Política, cuerpo normativo que organiza el Estado y, dentro de él, la Rama Judicial del Poder Público; señala su integración y los órganos e instancias que administran justicia.

La estructura allí concebida es desarrollada a través de importantes leyes, constituyendo un amplio aparato con funciones que permiten hacer efectiva la justicia material, a través de una serie de mecanismos e instituciones que responden a ese fin.

Algunos apuntes sobre la investigación

El estudio propuesto debe responder al interrogante de ¿qué aspectos comprenden la caracterización de la justicia?; y como preguntas secundarias si nuestro sistema jurídico ¿responde a esas características?, ¿es adecuado para el cometido de administrar justicia?, ¿qué debilidades

y fortalezas revela esa estructura?; finalmente, se pretenden develar los aspectos que puedan fortalecer la justicia para que sea más pronta y acertada.

Siguiendo de cerca a de Hart,¹ «el concepto de derecho no es único, más bien se presenta difuso, sus definiciones encierran paradojas aludiendo a parte de este, así, derecho sería la forma como un tribunal o juez resuelve un asunto sometido a su consideración, pero ello dejaría por fuera el texto de la norma, es decir el derecho positivo. En las diferentes organizaciones conocidas como estados, hay sistemas jurídicos, que aunque muestran diferencias, son similares en líneas generales en su estructura».

Anota el connotado tratadista que «estas similitudes se manifiestan en que hay unas reglas que prohíben o hacen obligatorias ciertas conductas, otras que exigen indemnización de los daños causados, reglas que especifican qué es lo que

¹ Hart, L.A. Herbert. *El concepto de derecho*, traducción Genaro R. Carrió. Editorial Abelardo Perrot. Buenos Aires. 1.998.

hay que hacer bajo determinados supuestos, *etc.*, tribunales que determinan cuáles son las reglas y cuándo han sido transgredidas y señalan el castigo aplicable o la compensación y una legislatura que hace nuevas reglas y deroga las anteriores».

Para G. Radbruch, el concepto de derecho pertenece a la ciencia del derecho, es «un concepto cultural».² «El derecho es la realidad que tiene el sentido de servir al valor jurídico, a la idea de derecho».³ De donde se colige que para el autor citado la idea de derecho no es otra que la de justicia, y la idea de justicia es un valor absoluto, primigenio o fundamental no derivado de ningún otro.

Lo justo, para el mismo autor, es una relación entre hombres y agrega: «La justicia también, desde otro punto de vista, se nos presenta con dos aspectos. Puede llamarse justicia a la aplicación u obediencia de una ley o a esta ley misma»⁴ de modo que, siguiendo a este autor, por el segundo de los conceptos anotado, justicia y derecho positivo⁵ son lo mismo.

La justicia del juez que aplica derecho la llama justicia, pero no la refiere a la justicia medida por el derecho positivo sino a la que es patrón del mismo derecho.

Para Stammler, la palabra derecho puede emplearse en un doble sentido. En primer lugar, como «una especial manera de ser de los actos de voluntad», y en segundo como un «concepto general aplicado ya a ciertas relaciones sociales concretas».⁶ En ambos casos se revela que la justicia aparece

como una forma de regulación de la actividad humana, ya en su nacimiento o en su interrelación con otros.

En relación con el ámbito de validez de las normas, la situación se torna interesante en la medida que explica la razón de su exigibilidad.

Las normas mandan o prohíben, pero debe recordarse que la norma es fruto de la actividad legislativa que ejerce un órgano colegiado que «representa al pueblo» y en ese marco conceptual la norma no constituye un imperativo categórico sino un acto de autoridad. Para hacer más comprensivo este aparte es preciso indicar que el ser humano debe hacer muchas cosas por su bien, como aprender, trabajar, *etc.*, y entonces se dirá que es deber del hombre aprender o trabajar.

Se trata de una voluntad expresada que no encierra una orden precisa, sino más bien, se espera que el hombre aprenda o trabaje como su obligación o deber. Por el contrario, la validez de la norma no se funda en ese tipo de deber, sino en un mandato del Estado que hace que sus actos sean obligatorios con la finalidad de que sus súbditos los obedezcan en función de que han sido dictados por autoridad para dar solución a algún fenómeno social, de manera que la validez de la norma se encuentra ligada a la orden estatal de cumplimiento.⁷

Rechazado hoy, como se encuentra el origen divino del poder, fue tarea del enciclopedismo sentar este concepto sobre bases racionales y desde entonces ha ocupado la atención de importantes pensa-

dores establecer la razón de la vigencia del orden jurídico.

Hart⁸ aborda este tema hablando de las «reglas de reconocimiento» que consisten en las reglas de determinación sobre lo que es norma obligatoria y al respecto afirma que en todo sistema se distinguen cuanto menos una constitución escrita, una legislatura y el precedente judicial, es decir, que el derecho como norma de obligatorio cumplimiento para los asociados estaría dado

una fuente de derecho».¹⁰ La norma es formulada a través de la ley, pero no en ella y por ello, la norma no constituye un elemento de la ley, sino que al lado de ella es una proposición jurídica totalmente independiente,¹¹ y concluye afirmando que «la independencia de la norma significa que esta es obligatoria por sí misma y que lo sigue siendo aún cuando exista como *lex imperfecta* por falta de la correspondiente ley, en tanto derecho soberano de



Cortesía Víctor Mendoza

► «Las normas crean simultáneamente derechos y deberes y puede obligar solo a aquellas personas que son capaces tanto de satisfacer su requerimiento cuanto de violarlo (Kaufman)».

al menos en esos elementos sin que en ellos se agote su fuente, en cuya validez deben estar de acuerdo jueces, funcionarios y particulares, y esas reglas no pueden ser más sino cuestión de hecho.

Para Stammler, vigencia no es más que «la posibilidad de hacer efectiva una determinada aspiración»,⁹ aspecto que no forma parte de las notas características de lo que es derecho, puesto que una cosa es este y otra su efectividad.

Por su parte para Binding, citado por Kaufmann Armin, el derecho es «tan solo la voluntad jurídica expresada de

obediencia, la norma pertenece siempre al derecho público; nunca al derecho penal»¹²

Las normas crean simultáneamente derechos y deberes y puede obligar solo a aquellas personas que son capaces tanto de satisfacer su requerimiento cuanto de violarlo.¹³

Para Carl Schmitt, «todos los Estados pueden dividirse según la zona de actividad política en la cual encuentren el centro de su actividad. Así, existen Estados judicialistas, o mejor dicho, de jurisdicción; junto a ellos, Estados que son esencialmente gubernamenta-

² Radbuch, G. *Filosofía del derecho*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944, P. 44.
³ Radbuch, G. Ob cit., P. 44.
⁴ Radbuch, G. Ob cit., P. 45.
⁵ Derecho escrito.
⁶ Stammler, R. *La génesis del derecho*. Editorial Espasa – Calpe S.A. Madrid, 1936, P. 48, traducción del Alemán, W. Rocés.

⁷ Kaufman, A. *Teoría de las normas. Fundamentos de la dogmática penal moderna*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977, PP. 67 y 68.

⁸ Hart, H Op. Cit. capítulo VI.
⁹ Stammler, R. Op cit, Pág 51

¹⁰ Kaufman, A. Op cit, pág 11
¹¹ Kaufman, A. Op Cit. Pág 12
¹² Kaufman, A Op. Cit, Pág 13
¹³ Kaufman, A. Op cit, Pg 13

les y ejecutivos, y por último, Estados legislativos».¹⁴

Sin pretender que nuestro Estado sea del corte de los que el autor citado denomina «judicialistas», cabe decir que todo Estado tiene dentro de su organización un «poder judicial», o como se denomina en nuestro sistema político una «rama del poder público» destinada a administrar justicia.

En todos los Estados hay un órgano, instancia o autoridad que ocupa una posición preponderante, o se encuentra en la cúspide del poder judicial, así, por ejemplo, el poder judicial de los Estados Unidos de América residirá en el Tribunal Supremo y en tantos tribunales inferiores como el Congreso juzgue necesario crear y establecer.¹⁵(3-1).

Este órgano está integrado por nueve miembros designados por el presidente con el consejo y aval del legislativo y sus miembros tienen carácter vitalicio, pero se asegura su independencia, haciendo que la función nominadora del presidente pierda significación.

El Tribunal aplica criterios de sus anteriores fallos en casos donde se debaten circunstancias sustancialmente iguales, pero este principio no es absoluto, asegurando la posibilidad de modificación de la jurisprudencia. A ellos siguen en inferior jerarquía los tribunales federales y los de circuito de apelación. Los jueces de estos órganos son todos nombrados por el presidente con la previa aceptación del Senado y su permanencia en el cargo es vitalicia.

Interesante resulta consignar que los factores que

¹⁴ Schmitt, Carl. *La defensa de la Constitución*. Editorial Tecnos, Madrid 1998. P. 131. Traducción Manuel Sánchez Sarto

¹⁵ García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional comparado*. Alianza Editorial, P. 418

Obra: La Justicia. Fresco de Luca Giordano - Galería del Palacio Medici-Riccardi en Florencia.



► «En Francia, país del que ha recibido una fuerte influencia nuestro derecho, la organización judicial y en general el Estado se proyecta bajo el concepto de soberanía nacional. Allí surgió el concepto de "Estado de derecho" del que derivan las garantías de los ciudadanos frente a los excesos y desviaciones de la Administración, como aporte de esa nación al derecho público».

atribuyen competencia para los tribunales federales son la materia y la consideración a la persona (entre nosotros denominado factor subjetivo). Por razón a la materia, pueden fallar casos en equidad y en derecho, mientras por el factor personas les están atribuidos casos donde son partes agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno; la federación, dos o más Estados federados, un Estado y ciudadanos de otro Estado, ciudadanos de diferentes Estados, o un Estado o ciudadanos de un Estado contra un Estado extranjero.

El Tribunal Supremo conoce en única instancia las cuestiones donde son parte diplomáticos extranjeros y de aquellos

asuntos donde es parte un Estado. Los demás asuntos distribuidos por materia, que corresponden para conocimiento a la jurisdicción federal, son juzgados en primera instancia por los tribunales de distrito.

De los anteriores asuntos, algunos admiten apelación, que es asumida por el Tribunal Supremo, pero en su mayoría el recurso es conocido por los tribunales de apelación de distrito que en algunos casos dictan sentencia, pero en otros emiten fallos apelables ante el Tribunal Supremo y de ellos algunos tienen conocimiento obligatorio y en otros conocimiento potestativo por parte del Tribunal Supremo. Este mismo Tribunal conoce las apelaciones contra

fallos de los tribunales de los Estados cuando traten de asuntos federales.¹⁶

Al lado de la anterior distribución de funciones cobran relevante importancia las llamadas de revisión judicial, que en lo esencial aluden al control de la ley para determinar si ella es contraria a la Constitución, y el de interpretación judicial de la Constitución y la ley, actividades que hacen del órgano judicial una especie de colegislador, donde sienta fundamentales principios interpretativos, por que ley no es solo lo que quiso el Congreso, sino también el resultado de su sometimiento al tamiz de su interpretación judicial.

La justicia en otras latitudes

En Inglaterra es preciso partir de la institución de la Corona, que en el derecho continental¹⁷ se le da un significado similar al de Estado del que emanan los poderes públicos y, dentro de ellos, el poder judicial, de esa forma se reúne en esa institución lo que en derecho constitucional son los poderes públicos de la Gran Bretaña, institución de la cual surge como una de sus partes el «Rey en su Tribunal».¹⁸

En esta forma «La Corona» es un ente abstracto que está por encima de todo lo demás, asimilable a lo que para el derecho continental es el Estado, que ha transferido sus poderes en competencias objetivas e impersonales a ciertos órganos, conservando una es-

¹⁶ El anterior análisis fue tomado de la exposición del profesor García Pelayo en la obra ya citada PP. 418 y 419.

¹⁷ Se trata del derecho continental europeo que, aunque varía de un país a otro, responde a determinados principios, como la tridivisión de poderes integradores del Estado soberano, no identificable con el rey o La Corona, en todo caso, no personificado al estilo Inglés.

¹⁸ Las funciones públicas en esa organización estatal se hacen en nombre del rey, y por eso en los asuntos estatales se habla del «Rey en parlamento», del «Rey en Tribunal», etc.

pecie de significado emocional vinculado indisolublemente a la figura del rey —Reino Unido— cuyo significado real es de unión política del pueblo inglés y sus colonias de ultramar a la figura del rey.

En el orden judicial La Corona es origen de toda jurisdicción, es guardián de la Constitución, puede detener un proceso, conceder los derechos de gracia y de apelaciones.

En la Gran Bretaña, pese a la preeminencia del primer ministro, la soberanía reside en el Parlamento y es conocida como «soberanía legal», no existe distinción formal entre leyes constitucionales y ordinarias, derivando de ello que el parlamento pueda establecer reformas constitucionales por el método ordinario, no existe ningún tribunal de competencias para decidir la constitucionalidad de las leyes, siguiéndose que toda ley emitida por el Parlamento debe ser aplicada por los tribunales de justicia, el derecho creado por esa instancia tiene primacía sobre el common law.¹⁹

En materia de administración de justicia algunas decisiones de alta importancia están ejercidas por la Cámara de los Lores, que a través de los lores judiciales funge como tribunal de apelación en materias civil y criminal, aunque la decisión aparece tomada por la

¹⁹ Para García Pelayo, quien cita al Juez Coke (1552 - 1634), la expresión lleva a la idea de costumbre que hace fuerza jurídica, es decir, la usanza de ciertas prácticas sociales es aprehendida por los tribunales como fuente de derecho y aplicada en la resolución de conflictos. No obstante, «la expresión constituye el fundamento del sistema constitucional Británico, no se trata de un derecho racional, sino de contenido histórico, significando que el Estado Británico está compuesto principalmente por tribunales, siendo el mismo parlamento uno de ellos. Ello quiere decir entre otras cosas que el poder estaba limitado, el Rey solo puede administrar justicia a través de los jueces, de acuerdo con el derecho y la costumbre de Inglaterra. No puede alterar el derecho ni crear nuevos delitos, la función de los jueces es interpretar el derecho, no hacer el derecho». Op. Cit. PP. 262 y 263.

cámara en pleno. Esta cámara igualmente conoce en primera o única instancia de «altos delitos» y de «transgresión», cuando la persona es acusada por la cámara de los comunes.

En Francia, país del que ha recibido una fuerte influencia nuestro derecho, la organización judicial y en general el Estado se proyecta bajo el concepto de soberanía nacional. Allí surgió el concepto de «Estado de derecho» del que derivan las garantías de los ciudadanos frente a los excesos y desviaciones de la Administración, como aporte de esa nación al derecho público.

De allí deviene también el principio de primacía del derecho internacional frente a la legislación interna, que se aplica de preferencia cuando contraviene el ordenamiento de la nación.

Al frente de la organización judicial se encuentra el Consejo Superior de la Magistratura, que busca la autonomía judicial frente al gobierno y tiene una composición donde intervienen los otros órganos del poder público, conformando un cuerpo colegiado.

La justicia en el país

En Colombia la organización judicial muestra la siguiente estructura, tomada de la Constitución Política de 1991; rige como en Francia el principio de autonomía del órgano judicial, cuyas funciones primordiales están dirigidas a la resolución de conflictos en todo orden, pero su estructura tiene varios órganos denominados de cierre y no uno.

Los textos constitucionales consagrados en los artículos 113 y 116, establecen en su orden:

Art. 113. Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

ELESPECTADOR.COM

Política

INICIO NOTICIAS OPINIÓN ECONOMÍA DEPORTES CULTURA ENTRETENIMIENTO VIVIR

¿Dónde estoy? > Noticias > Política

Política | 18 Jun 2011 - 1:44 am

Firma de la constitución

El presidente César Gaviria y su esposa Ana Milena con los presidentes de la Asamblea Constituyente de 1991, Antonio Navarro, Horacio Serpa y Alvaro Gómez.

Por: Elespectador.com

0 Compartido



El presidente César Gaviria y su esposa Ana Milena con los presidentes de la Asamblea Constituyente de 1991, Antonio Navarro, Horacio Serpa y Alvaro Gómez.

«Con arreglo a la Constitución de 1991 se crearon nuevas formas de administrar justicia fuera del tradicional (...); tales son las facultades otorgadas a los jueces de paz y demás mecanismos alternativos como la conciliación en equidad, el arbitramento, la amigable composición y la mediación».

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Art. 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejerce determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la Ley podrá atribuir función

jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la función de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Como se aprecia, esta disposición además de señalar los órganos que administran justicia alude a la posibilidad de que particulares sean revestidos de esa función, pero en el artículo 246 alude a las jurisdicciones

especiales, y dentro de ellas a la jurisdicción especial indígena y a la posibilidad de que la ley pueda crear jueces de paz para resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, con lo que estimamos, se complementa el panorama de nuestra organización judicial.

A ello debemos agregar otros órganos y funciones que complementan las señaladas a estas autoridades, como son el caso del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la organización de las funciones permanentes de policía judicial a cargo de cuerpos especializados, uno adscrito a la Policía Nacional (SIJIN) y el otro a la Fiscalía General de la Nación (Cuerpo Técnico de Investigación - CTI); más las especiales de que están revestidas ciertas autoridades que no pertenecen a la organización judicial (Art. 250-8).

Al lado de las anteriores disposiciones hay otras de suma importancia entre las cuales puede señalarse el artículo 123 C.P. que define quienes son servidores públicos, aclarando que estos se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad, así como la forma en que ejercen sus funciones, es decir, en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

El artículo 228 C.P. señala que la administración de justicia es una función pública ejercida con arreglo a los principios de independencia de las decisiones judiciales, aclarando que lo independiente son las decisiones que los funcionarios revestidos de esa función asuman. Igualmente alude al carácter público y permanente de las actuaciones de estos funcionarios, pero advierte que hay excepciones a estos principios y, finalmente, también sienta el principio de la observancia diligente de los términos procesales y el funcionamiento de estos órganos en forma desconcentrada y autónoma.

Otro principio cardinal está previsto en el artículo 229 de la carta, alusivo al acceso a la administración de justicia, anunciado en los siguientes términos: «Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin representación de abogado».

El acceso a la administración de justicia constituye garantía de toda persona natural o jurídica de que el Estado le resuelva pacíficamente su conflicto, mediante una decisión que pueda ejecutarse de ser necesario aún por vía coercitiva y, por tanto, es un mecanismo que garantiza la convivencia pacífica de los asociados y la forma de resolver las diferencias que se puedan presentar en el seno de la sociedad, partiendo de unas reglas claras, previamente



Mónica Vega Solano - IEMP

► «También se reconoce facultad para administrar justicia a las autoridades de los pueblos indígenas de acuerdo con su forma tradicional o costumbre que tengan para dirimir conflictos, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento jurídico».

existentes, que son las herramientas del juez en la aplicación de justicia.

No obstante, ello no basta para decir que en esa forma se caracteriza la administración de justicia en Colombia, porque hasta ahora tenemos una serie de órganos, que se sabe, ejercen determinadas funciones alusivas a la administración de justicia, pero las relaciones entre ellos, su desempeño jerarquizado, con un rígido control de los órganos de cierre a través del precedente judicial que cada día cobra mayor fuerza vinculante para administradores de justicia y particulares, empiezan a mostrar determinadas relaciones de sujeción, no funcional, sino orgánica de unos a otros, a través de las decisiones que deben ser acogidas por el *a-quo*²⁰ so pena de mala calificación de

sus servicios por el superior, e incluso de control vía disciplinaria y penal.

La designación de funcionarios por los órganos superiores, una vez se ha cumplido con los cada vez más exigentes requisitos de vinculación a la carrera judicial, así como el control de las decisiones vía tutela y a través del recurso de apelación, que lleva siempre a que un juez de superior jerarquía tenga el control de la decisión judicial de su subordinado, limitan fuertemente la llamada autonomía del juez en sus decisiones.

No obstante, ha sido muy celosa la interpretación de los jueces cuando se ejerce el control externo, no a las decisiones judiciales, sino a su conducta laboral por parte de otros órganos del Estado, a punto que hoy podemos hablar no de la autonomía judicial, sino de la soberanía judicial, que se impuso una década atrás, cuando se interpretó por parte de uno de los órganos de cierre de la justicia patria que la posibilidad de control a la actuación judicial estaba reservada en forma exclusiva y excluyente a uno de sus órganos, creado por el constituyente de 1991 como un órgano de control interno y no externo. Por vía de interpretación judicial de las disposiciones que regularon las competencias atribuidas a ese órgano, a sus decisiones se les dio alcance de sentencia judicial, cuando ellas forman parte de la administración de personal de la Rama Judicial y, como consecuencia, su alcance jurídico debe ser de actos administrativos, más que de sentencias judiciales.

La jurisdicción ordinaria y la especial de lo contencioso administrativo tienen una organización similar y operan en forma muy parecida, en la primera de ellas se encuentra como órgano superior o de cierre la Corte Suprema de Justicia integrada para efectos de las decisiones judiciales en tres salas (civil, penal y laboral), sin perjuicio de la integración de otras salas e instancias que responden a su organización interna como por ejemplo la sala de **gobierno**.

La Corte Suprema de Justicia ejerce jurisdicción en todo el territorio nacional, ello significa que puede conocer de asun-

²⁰ Funcionario de conocimiento o de primera instancia.

tos reservados a su competencia que ocurran dentro del territorio nacional, y cuando resuelve recursos de casación se impone la jurisprudencia de esa corporación como decisión vinculante no solo interpartes, sino que, como se ha mencionado, sus decisiones pueden conformar precedente judicial de obligatorio acatamiento por jueces y magistrados de menor jerarquía.

En el orden descendente se encuentran los tribunales superiores de distrito judicial cuya composición es similar a la de la Corte Suprema de Justicia, pero con jurisdicción en un área determinada del territorio nacional, es decir, estos tienen una competencia territorial limitada a una zona y, en su mayoría, con sede en las capitales de departamento, aunque su competencia territorial no siempre coincide con la división administrativa en los departamentos en que se encuentra dividido el territorio nacional.

En el orden inmediatamente inferior al de los tribunales superiores de distrito judicial se encuentran los circuitos judiciales que comprenden uno o varios municipios y donde regularmente hay jueces de circuito en materias civil, penal y laboral, que atienden los asuntos a ellos atribuidos. En algunos casos hay jueces promiscuos de circuito, que conocen de varias materias y a ello deben su denominación.

En este nivel también se encuentran los jueces especializados, los de familia y los agrarios creados de tiempo atrás, pero puestos en funcionamiento en algunas regiones del país recientemente.

En el orden inferior de esa estructura se encuentran los

Cortesía Oficina de Prensa PGN



«(...) Colombia hoy cuenta con una amplia gama de posibilidades para dirimir los conflictos existentes, la mayoría por los mecanismos tradicionales de justicia letrada a cargo de una organización estatal ampliamente reglada y unos mecanismos alternativos que, de hecho, han colaborado en los últimos años a aliviar la carga laboral del sistema judicial tradicional que soportan los despachos judiciales de todo orden». En la foto el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, en la Jornada Desconcentrada de Conciliación, en materias civil y comercial, realizada en la localidad de Los Mártires en Bogotá.

jueces municipales en materia civil y penal y, en algunos casos, los jueces promiscuos municipales.

La anterior estructura judicial es conocida como «ordinaria» y a ella está atribuido el conocimiento de los asuntos contenciosos que se susciten entre particulares, que *grosso modo* pueden agruparse en asuntos penales, civiles, laborales y de familia, así como los de jurisdicción voluntaria.

Con un funcionamiento similar se encuentra organizada la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo, que tiene como órgano principal de mayor jerarquía al Consejo de Estrado con jurisdicción en todo el territorio nacional, los tribunales de los contencioso administrativo y los jueces administrativos.

Para el Juzgamiento de asuntos disciplinarios atribuidos a funcionarios de la Rama Judicial se creó el Consejo Superior de la Judicatura, que cuenta con tribunales seccionales.

La jurisdicción constitucional se ejerce por la Corte Constitucional integrada por nueve magistrados y su función esencial es la guarda e integridad de la Constitución. Para ello conoce de la inconstitucionalidad de los actos reformativos de la Carta Política, de la ley o de los proyectos de ley y actos legislativos y demás actos con fuerza de ley, ya por demanda instaurada o por control automático en los casos en que este último procede.

Con arreglo a la Constitución de 1991 se crearon nuevas formas de administrar justicia fuera del tradicional, hasta ahora descrito; tales son las facultades otorgadas a los jueces de paz y demás mecanismos alternativos como la conciliación en equidad, el arbitramento, la amigable composición y la mediación.

También se reconoce facultad para administrar justicia a las autoridades de los pueblos indígenas de acuerdo con su forma tradicional o costumbre que tengan para dirimir

conflictos, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento jurídico.

Así, se puede decir que Colombia hoy cuenta con una amplia gama de posibilidades para dirimir los conflictos existentes, la mayoría por los mecanismos tradicionales de justicia letrada a cargo de una organización estatal ampliamente reglada y unos mecanismos alternativos que, de hecho, han colaborado en los últimos años a aliviar la carga laboral del sistema judicial tradicional que soportan los despachos judiciales de todo orden.

Según lo anotado, el trabajo debe centrarse no solo en el correcto entendimiento de lo que es la justicia, sino la forma como este servicio debe ser proyectado a la sociedad colombiana y las distintas alternativas e instancias de que se dispone para dirimir litigios y conflictos surgidos en el orden interno para alcanzar el fin primordial de convivencia pacífica. **i**

La oralidad en el proceso contencioso administrativo

KARINA VENCE PELÁEZ

PROCURADORA 139 JUDICIAL II

ADMINISTRATIVA

En el derecho colombiano se ha propuesto el sistema oral en la administración de justicia desde hace aproximadamente cinco décadas en la jurisdicción ordinaria laboral, sin que se haya logrado el cometido plausible de la pregonada pronta y cumplida administración de justicia a que se contrae la Constitución Política.

Posteriormente, fue adoptado el sistema oral en el proceso penal (sistema acusatorio) a través de la Ley 906 de 2004, procedimiento que si bien ha operado con alguna celeridad, solo se hace perceptible en los asuntos menores denominados pequeñas causas, pero no ha tenido ese logro o propósito en relación a los asuntos criminales complejos ya sea por razones de los hechos mismos involucrados o por la calidad de los sujetos encausados.

En materia contenciosa administrativa, podría decirse que los primeros pasos tendientes a darles un trámite verbal u oral a estos asuntos fueron establecidos en el Decreto 2304 de 1989, en esta disposición se previó que las partes de común acuerdo, en cualquier estado del proceso, podían solicitarle al juez la fijación de fecha para adelantar audiencia de conciliación sobre la materia litigiosa. Luego, con la promulgación y vigencia de la Ley 446 de 1998 se hizo una regulación más completa sobre la posibilidad de conciliar las controversias contenciosas administrativas y judiciales en general. Puede decirse, entonces, que estos dispositivos legales constituyeron el precedente normativo de la reciente Ley 1437 de 2011, norma que instituye, en nuestro ordenamiento, el sistema oral para la totalidad de los asuntos contenciosos administrativos.

En efecto, desde hace mucho tiempo, especialmente la doctrina ha dejado en claro que el sistema o procedimiento

oral en la administración de justicia de manera alguna implica celeridad o prontitud en el trámite y conclusión con decisión de fondo en las controversias litigiosas judiciales, pues se ha confundido la publicidad, transparencia, control y participación por parte de los distintos sujetos actuantes en el proceso con la celeridad.¹

Consonante con lo que viene expresado, puede advertirse que con la aplicación del nuevo ritual procesal, es decir, el cambio del proceso escrito al oral, se llegará muy pronto a una parálisis o colapso de la jurisdicción contenciosa administrativa, dado que los términos en que se componen las distintas etapas del proceso muchas veces van a ser excesivamente alongados, y atendidos los derechos procesales que se le atribuyen o conceden a los distintos sujetos intervinientes en el proceso, v.gr,

¹ Capelleti, Mauro. *Proceso, ideología y sociedad*.

en el anterior régimen (Decreto 01 de 1984), el término de traslado conferido a la parte demandada para contestar la demanda era de diez días hábiles, denominado «fijación en lista»; en el nuevo código este término, en principio, será de 30 días (artículo 172) que empezarán a computarse al vencimiento del día 25 hábil siguiente al de la notificación del auto admisorio al último sujeto demandado, cuando para ello se hubiere acudido a medios electrónicos, esto de conformidad con las disposiciones del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), que modificó el artículo 199 del CPACA.

Se prevé en la nueva norma que si la parte demandada estima que con la contestación puede presentar una experticia para demostrar un hecho en el proceso o desvirtuar la pretensión o probar la excepción que formulare, le podrá solicitar al juez que le amplíe o prorogue el término de traslado por otros 30 días.

Previo igualmente el Código General del Proceso que cuando este último se tramita ante cualquier jurisdicción deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Cortesía Oficina de Prensa ICGJ



► Falta pedagogía en los sujetos procesales en materia de conciliación y reconocer «(...) la importancia de este instituto no solo para la solución directa y anticipada de las controversias judiciales, sino por las grandes ventajas que tal procedimiento implica para la economía procesal y patrimonial para las partes intervinientes en el proceso».

(artículo 198), y que cuando esta resuelva intervenir en el proceso se interrumpirá hasta por el término de 30 días. Estimo que atendido el derecho constitucional fundamental a la igualdad, si la agencia ha de postular una experticia para los fines propios de su intervención, también tendría derecho a la prórroga de ese término hasta por otro tanto. Tenemos, entonces, que hasta este momento procesal habrían transcurrido 145 días hábiles, sin computar los denominados conectores temporales entre uno y otro término, es decir, aquel lapso comprendido entre la solicitud de prórroga y la notificación del auto que así la autorice (dado que de esa prerrogativa seguramente el demandado hará uso y ante la gran demanda de justicia — entre la solicitud y el auto que la resuelva— transcurrirán, las más de las veces, dos, cinco o seis meses).

Pero pensemos que en ejercicio del derecho de contradicción la parte demandada promueva demanda de reconvencción y que el reconvenido, además del término inicial de 30 días para contestar esa demanda, también le solicite al juez prórroga porque presentará una experticia, tendríamos así otros 30 días hábiles, sin computar allí el denominado temporal entre uno y otro término, lo que sumado a los 145 días a que he aludido nos arroja un total de 205 días. En ese orden, y ante la posibilidad de los términos mencionados, consagrados en el nuevo código, la primera audiencia o inicial a que se contrae el artículo 180 del CPACA solo se estaría evacuando aproximadamente un año después de presentada y admitida la demanda, según el caso. Además, teniendo en



► «Sería plausible que el Gobierno nacional, promoviera una capacitación dirigida a los jueces y servidores públicos que de alguna manera han de intervenir en la solución de las controversias o litigios para lograr la mejor composición de los mismos, con aprovechamiento máximo de los recursos de todo orden en ellos inmersos, es decir, implementando así los conceptos de eficiencia y eficacia».

cuenta todas las diligencias y decisiones que deben adoptarse en esa etapa procesal como medidas de saneamiento procesal, resolución de excepciones previas, decreto de medidas cautelares, pruebas, entre otras. En esta diligencia procesal, como ha quedado dicho, deben proferirse varias decisiones interlocutorias, pasibles del recurso de apelación como es la que resolverá las excepciones previas y la que decrete cualquier medida cautelar, sea que se declaren probadas o no las primeras; se denieguen o decreten las segundas; estimo, que a partir de la vigencia de este código, esas apelaciones serán la causa de una gran congestión no solo de los tribunales administrativos sino del Consejo de Estado, porque de suyo, las partes, en principio, hacen uso de los derechos (recursos) que la ley les otorga.

Se advierte como bueno en la nueva norma que el juez puede en cualquiera de

las audiencias, si cuenta con suficiencia probatoria, adoptar la sentencia y notificarla por estrado a los sujetos intervinientes.

Considero que la oralidad en el proceso contencioso, como ha quedado reglada en la Ley 1437 de 2011, no resolverá el problema de congestión y morosidad en el trámite y resolución de los asuntos contenciosos administrativos sino, por el contrario, se traducirá en un verdadero estímulo y razón de congestión y parálisis de la justicia administrativa.

De otro lado, también ha de observarse que, en principio, resultaba más pronta esa justicia con el procedimiento que tiene reglado el anterior código (Decreto 01 de 1984 y sus reformas), pues muchos de los institutos consagrados en la nueva regulación, y de los cuales adolecía aquel texto legal, ya tenían elaboración jurisprudencial por parte del

Consejo de Estado o de la Corte Constitucional como, por ejemplo, el trámite y resolución de excepciones previas y las medidas cautelares —si bien estaban circunscritas a la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo, el artículo 170 de aquel código, norma reproducida en la Ley 1437 de 2011, las autorizaban— que ordenaban al juez crear la norma, de ser necesario, para la resolución de fondo de la controversia propuesta, es decir, que a través de ese dispositivo podía el operador judicial pronunciarse acerca de hechos exceptivos previos y/o medidas cautelares diversas a la de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.

Desde una óptica pragmática, creo que con la vigencia del nuevo sistema procesal, el nivel de evacuación de procesos con decisión de fondo será muy inferior a los índices logra-



Mónica Vega Solano - IEMP

ciplinario conformado por el Gobierno nacional, el Consejo de Estado y algunos congresistas, convencidos de que la congestión sería atacada en forma eficaz con las herramientas instituidas en ese nuevo estatuto. Sin embargo, no visualizaron ni analizaron cuáles son las causas o motivos de la congestión de la jurisdicción contenciosa administrativa en el país; pues se trata de una situación estructural y no coyuntural, es tal vez la más protuberante, el incumplimiento de la ley y la Constitución por parte de la rama ejecutiva del poder público; resulta increíble y grosero que en Colombia sea necesario agotar dos o más procesos contenciosos administrativos para que al ciudadano se le resuelva una simple petición de naturaleza administrativa; para que se le reconozca el derecho a una pensión jubilatoria, una vez cumplidos los requisitos y exigencias legales por parte del servidor público pensionable, etc.

Finalmente, debo observar que la Ley 1437 de 2011 aplica solo a los procesos cuyas demandas se hubieren promovido a partir del día dos (2) de julio de 2012; mientras que las disposiciones del Decreto 01 de 1984 (anterior Código Contencioso Administrativo) se seguirán aplicando a los procesos que venían en curso para la fecha en entrada

en vigencia del nuevo código. Esta vigencia en forma paralela traerá consigo muchos problemas de orden procesal, especialmente frente a los derechos fundamentales del debido proceso e igualdad de las partes. En efecto, muchos institutos procesales tienen diversas regulaciones y términos en uno y otro Código; *v.gr.* providencias apelables, trámites y oportunidades para la interposición, pues en el código anterior, cuando la sentencia de primera instancia impone condena a la entidad pública demandada, debe realizarse una audiencia de conciliación previa a la concesión del recurso interpuesto, mientras que, en el nuevo estatuto, tal audiencia no tiene lugar; de otra parte, el término para interponer el recurso de apelación era de cinco días, mientras que en el nuevo código es de diez, etc.

En ese orden de ideas, estimo que los ajustes de rigor se irán presentando una vez se produzcan los desarrollos o evolución de la jurisprudencia en cada caso.

En conclusión, asumo que el código anterior era muy bueno si lo cotejamos y comparamos con la nueva ley, proyectado a la prontitud, eficiencia y eficacia de la administración de la justicia contenciosa administrativa. **i**

¡Porque la prevención es la mejor opción!



► «(...) resulta increíble y grosero que en Colombia sea necesario agotar dos o más procesos contenciosos administrativos para que al ciudadano se le resuelva una simple petición de naturaleza administrativa; para que se le reconozca el derecho a una pensión jubilatoria, una vez cumplidos los requisitos y exigencias legales por parte del servidor público pensionable (...).»

dos tanto por jueces singulares como por los tribunales. En efecto, conforme el sistema de la oralidad, en las más de las veces deben concurrir a la audiencia de conciliación los tres magistrados que conforman la sala de decisión o, por lo menos, la mayoría mínima, es decir, dos.

Otro aspecto que *per se* se traducirá en elemento de obstrucción, será la falta de pedagogía en los sujetos procesales en materia de conciliación y la importancia de este instituto no solo para la solución directa y anticipada de las controversias judiciales, sino por las grandes ventajas que tal procedimiento implica para la economía procesal y patrimo-

nial para las partes intervinientes en el proceso.

Sería plausible que el Gobierno nacional, promoviera una capacitación dirigida a los jueces y servidores públicos que de alguna manera han de intervenir en la solución de las controversias o litigios para lograr la mejor composición de los mismos, con aprovechamiento máximo de los recursos de todo orden en ellos inmersos, es decir, implementando así los conceptos de eficiencia y eficacia.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fue concebido, debatido y producido por un equipo interdis-

Los vaivenes de la Ley «Lleras»¹

De la responsabilidad social en la publicación de contenidos de uso público y su adecuada edición

HERNÁN HEL HUERTAS OLAYA
MÁSTER EN EDICIÓN
EXFUNCIONARIO IEMP

«Alguien debía de haber hablado mal de Josef K., puesto que, sin que hubiera hecho nada malo, una mañana lo arrestaron».
El proceso. Franz Kafka

El 4 de abril de 2011 fue presentada al Congreso, por el entonces ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, la denominada ley anti-piratería (posteriormente conocida como Ley «Lleras»), en respuesta a uno de los tantos requisitos y ajustes normativos que debía cumplir Colombia para que entrara en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Desde entonces, ha tenido detractores y defensores que han hecho que la ley vaya y venga sin conseguir todavía su equilibrio.

El reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la demanda del senador de la república, Jorge Enrique Robledo, a los artículos 13 y 14 de la Ley «Lleras»,² ha sido un nuevo revés para esta norma y a vuelta a re-abrir la discusión en torno a la protección de los derechos de propiedad intelectual y la tensión con el derecho de acceso a la información y la gestión de conocimiento en los nuevos entornos virtuales, concretamente el intercambio y publicación de contenidos en Internet y todos los derechos que se derivan de este hecho. En resumen, el artículo 13 fija la



► Este gracioso grafiti del centro de Bogotá, que he adaptado convenientemente para convertirlo en pirata, me sirve para explicar cómo es de ambiguo el uso de un recurso —artístico como es este caso— del cual espero resignificar su contenido para provecho del artículo. No sé quién sea su autor, y aspiro que no crea que estoy «pirateando» su creación artística. Al estar exhibido en un lugar público, el artículo 39 de la Ley 23 de 1982 permite «(...) reproducir por medio de pinturas, dibujos, fotografías o películas cinematográficas las obras que estén colocadas de modo permanente en vías públicas, calles o plazas, y distribuir o comunicar públicamente dichas reproducciones u obras. En lo que se refiere a las obras de arquitectura, esta disposición sólo es aplicable a su aspecto exterior».

prohibición de retransmisión de señales de televisión a través de Internet, sin la autorización del titular de la señal. Por su parte, el artículo 14 trata de la responsabilidad civil por la elusión de las medidas tecnológicas de protección facilitando la infracción al derecho de autor o a los derechos conexos eludiendo tales medidas.

Otro hecho relacionado fue una demanda por plagio³ a una tesis de grado que llegó a instancias de casación y que,

luego de un largo análisis de las pretensiones de la defensa, la Corte Suprema de Justicia resolvió no casar el fallo impugnado y mantener en firme la condena por plagio a una profesora que publicó apartes de la tesis en una revista especializada sin mencionar a la estudiante autora de esta.

Otro pronunciamiento de interés, también relacionado con esta tensión se derechos, se dio en la Corte Europea de Derechos Humanos⁴ donde se revés una sentencia contra dos fotógrafos que publicaron en Internet unas foto que

tomaron por cuenta propia en un desfile de modas, hecho que a la casa de modas organizadora del evento le pareció vulneraba sus derechos de propiedad intelectual.

Tanto uno como el otro pronunciamiento dejan entrever la difícil y compleja situación que es hoy decidir sobre la tensión que genera el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual vs. el derecho de acceso a la información y, por

¹ Noticia revista Semana (<http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-lleras-20-vuelve-gana-robledo/330983-3>)

² Noticia El Espectador <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-398450-corte-tumbo-dos-articulos-reglamentaban-los-derechos-de-autor>

³ República de Colombia, Corte Suprema de Justicia, Casación n.º 31.403 Luz Mary Giraldo de Jaramillo.

⁴ Requerimiento n.º 36769/08, Corte Europea de Derechos Humanos. Strasburgo, 10 de enero de 2013. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115845#1%22itemid%22:\[%22001-115845%22\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115845#1%22itemid%22:[%22001-115845%22])



Mónica Vega Solano - IEMP

► Hernán Hel Huertas Olaya estuvo en el área de publicaciones, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, por cerca de seis años. Nuestras palabras se resumen en una de las más grandes creadas por la humanidad: Gratitud. Y recuerda estimado Hernán que «cuando el cielo esté nublado, saca aquel borrador, borra toda amargura, pinta el mundo de color (...)» Alex Campos.

ende, todos los intereses económicos, comerciales y por qué no, de ejercicios de poder de las grandes corporaciones contra el ciudadano, tanto de un lado como del otro. Es frecuente que se recurra al derecho a la cita, que es probablemente el más usado y también más ambiguo por cuanto el equilibrio entre el autor y quien le cita no siempre queda bien establecido. La llamada «doctrina de los tres pasos» (three steps rule),⁵ se usa para determinar el uso honrado de una obra protegida por el derecho de autor, para lo cual se deben verificar los siguientes aspectos: 1) que la limitación o excepción esté prevista expresamente; 2) que no se atente contra la explotación normal de la obra; y 3) que no se cause un perjuicio injustificado a los intereses del autor.

Vale la pena entonces pensar en las implicaciones que tienen estos antecedentes para quienes, en ejercicio de funciones públicas, son administradores (suministran) y generan o producen información y contenidos

de dominio público. Esta es una realidad muchas veces omitida y, en no pocos casos, flagrantemente ignorada, motivada también por un sentido ánimo de protección de la información y el debido proceso, que no debería ser nunca superior al derecho de acceso a la información. Aquí se hace necesario diferenciar de una obra de propiedad intelectual y una de dominio público: «(...) las obras artísticas o literarias, cuyo titular es el Estado no son de dominio público,⁶ por el contrario son bienes inmateriales, que se encuentran dentro del patrimonio del Estado, bajo la categoría de bienes fiscales,⁷ por tal razón para cualquier uso de las obras que se pretenda realizar debe contarse con la previa y expresa autorización de la entidad estatal».⁸

El servidor público muchas veces olvida su rol primario de servicio que también hay que resignificarlo como la vocación para atender a la sociedad, a la nación, y tiene la inmensa responsabilidad de ejercer su función para beneficio de los intereses generales y comunes de la sociedad, esto es, que la información producto del ejercicio de las funciones constitucionales y legales, las que se desprenden de sus actividades laborales diarias y que constituyen contenidos de dominio público, se asuman como corresponde, es imperativo disponerla para el cumplimiento del derecho de acceso a la información, esto no solo es transparencia sino probidad en el cumplimiento de funciones, esto es ser social-


mente responsable. De hecho esto se encuentra previsto en el artículo 41 de la Ley 23 de 1982, que autoriza a cualquier persona «reproducir la Constitución, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, reglamentos, demás actos administrativos y decisiones judiciales, bajo la obligación de conformarse puntualmente con la edición oficial, siempre y cuando no esté prohibido», cuanto más sea obligante esta reproducción por parte del funcionario público y las entidades que representa.

Esto no debe generar temores ni reservas infundadas en lo que no es nuestro sino de todos los ciudadanos; ahora bien, las entidades tienen que garantizar que se cuente con la infraestructura, la metodología y los recursos necesarios para que la publicación y distribución de los contenidos de dominio público no solo se exhiban en medios y canales apropiados, sino que se editen, y aquí el meollo de este texto, porque demos por descontado que en términos generales lo público es público con contadas excepciones, pero cuando hablamos de la edición de estos contenidos, entendida como una acción de transformación de la información —que no es sustracción ni mutilación del espíritu del texto— sino el método y el proceso para que la información sea visible y dotada de forma para que se presente más legible y accesible.

Estamos acostumbrados como ciudadanos a acceder a información de dominio público con muchas dificultades, a saber: archivos engorrosos, duplicación de información, formatos incompatibles, tecnicismos y vocabularios enredados e inaccesibles, funcionarios que bloquean o filtran el acceso,

costumbres y hábitos de negación de datos, *etcétera*.

La edición de contenidos de dominio público implica una conciencia por parte de los funcionarios, de qué es y qué no es de dominio público y qué es y qué no es propiedad intelectual, ya que es ahí donde pueden presentarse ambivalencias y ambigüedades en la facilitación del acceso a la información. Ahora bien, «divulgar» y «publicar» son dos conceptos diferentes, tal como se define en el artículo 3.º de la Decisión Andina 351 de 1993, así: «Divulgación: Hacer accesible la obra al público por cualquier medio o procedimiento». «Publicación: Producción de ejemplares puestos al alcance del público con el consentimiento del titular del respectivo derecho, siempre que la disponibilidad de tales ejemplares permita satisfacer las necesidades razonables del público, teniendo en cuenta la naturaleza de la obra».

La edición es una actividad conjunta de todos los actores que intervienen en la gestión del conocimiento y la producción de contenidos; sin embargo, es menester atribuir a ciertos profesionales la labor de transformación de esta información, por una parte la que tiene que ver con el contenido como son labores de redacción, uso del idioma, la sintaxis, la argumentación y demás aspectos lingüísticos de formalización y visualización de la información como su apariencia, para hacerla más accesible, más clara, más precisa; son estos los comunicadores, los diseñadores gráficos, los publicistas, los relacionistas públicos, los ingenieros de sistemas y también los abogados, claro, quienes tienen la gran responsabilidad de hacer público lo público, pero ¡bien editado! 

⁵ Concepto de «usos honrados», artículo 22 de la Decisión Andina 351, definido en el artículo 3.º

⁶ Son aquellos bienes que son de la nación y cuyo uso pertenece a todos los habitantes.

⁷ Son aquellos que pertenecen al dominio de la nación, pero cuyo uso no le pertenece generalmente a los habitantes. Se encuentran dentro del patrimonio privado del Estado, por consiguiente son bienes comerciales, enajenable, embargables e imprescriptibles.

⁸ Dirección Nacional de Derecho de Autor. Circular n.º 7 del 4 de octubre de 2002. Ver en www.derechodeautor.gov.co

La gestión pública frente a la transparencia y efectividad del servicio en las entidades estatales

El caso colombiano

LUIS ENRIQUE RUBIANO QUITIÁN*

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

PROCURADURÍA REGIONAL DE BOLÍVAR

En medio de la discusión entre defensores de la Nueva Gestión Pública (NGP), o Nueva Gerencia Pública, que se ha extendido como modelo de administración en la mayoría de los Estados, y los del Nuevo Servicio Público (NSP) que pretenden una alternativa de «mayor sensibilidad social», surge la necesidad de replantear el nuevo institucionalismo de cara a lograr una mejor gestión con mayor transparencia hacia el ciudadano-cliente.

Es evidente que los Estados contemporáneos —Colombia entre ellos— han ido dejando de lado, enhorabuena, los antiguos preceptos *weberianos* de que lo importante es la norma y el proceso en sí mismos, y han pasado a hacer énfasis en la **Gestión Orientada al Ciudadano** y, en los círculos menos mojigatos, al «ciudadano-cliente» entendido como aquel que tiene derecho a exigir satisfacción en los bienes y servicios que le entrega o garantiza el Estado. Empero, en un país como el nuestro, las distintas entidades y órganos del Estado y su cultura jurídica y política no han podido, de una parte, garantizar que la gerencia pública esté realmente orientada al cliente (léase ciudadano) y de otra, que los conceptos de no transparencia y corrupción no se limiten a lo relativo a prácticas irregulares en el manejo de recursos públicos tales como peculado o celebración indebida de contratos.

Este escrito pretende enfatizar o llamar la atención sobre la importancia que la gestión pública colombiana debe dar a la calidad del servicio que entrega al ciudadano, entendida «calidad» como la *satisfacción del cliente*, y a la forma en que se adelantan los procesos y se conforman estructuras organizativas con criterios de

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Este escrito pretende enfatizar o llamar la atención sobre la importancia que la gestión pública colombiana debe dar a la calidad del servicio que entrega al ciudadano, entendida "calidad" como la satisfacción del cliente, y a la forma en que se adelantan los procesos y se conforman estructuras organizativas con criterios de racionalidad administrativa y competitividad; las que de hecho facilitarían el control de gestión».

racionalidad administrativa y competitividad; las que de hecho facilitarían el control de gestión.

Como tradicionalmente se ha venido privilegiando la interpretación y aplicación formal de la norma y el cumplimiento de lo establecido en los manuales de procedimientos (así estos se encuentren desactualizados), por lo mismo y tanto, se han privilegiado los controles legal y fiscal sobre los de gestión y del ciudadano, traduciéndose este último en un control de mercado.

La Nueva Gestión Pública, una demostración de que el Estado debía cambiar

Está visto que la sociedad espera del Estado resultados más que la sujeción del mismo a normas que para ella no representan efectividad. Aún en medio de los reparos que se hacen a la NGP, bajo los ar-

gumentos de que no integra la búsqueda de valores sociales y objetivos de política que poco tienen que ver con el servicio o con satisfacer a los consumidores, es de reconocer que los gobiernos visionarios han rescatado de la NGP su orientación a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública sobre la base de resultados que valoran los ciudadanos. Obviamente dicha orientación resulta ser una búsqueda lógica y trascendente ya que la ausencia de eficacia y eficiencia —más allá «de la efectividad»— del sector público, pone en peligro su legitimidad y estabilidad lo que puede llevar a cuestionar el propio sistema político, dado que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente disminuyen los apoyos al sistema.

Las estrategias «neoempresariales» de la NGP pueden ser útiles para mejorar

*Administrador público, magíster en administración (MVA), máster en dirección estratégica, planeación y control de la gestión. Docente universitario con experiencia en consultoría.



Carlos Alberto Peláez Garrón - Oficina de Prensa PGN

► «(...) se deben equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la NGP con la implantación de valores "neopúblicos" (...) [e] implantar la administración relacional invirtiendo en capacitación técnica de los funcionarios para que estos sean capaces de afrontar todas las complejidades surgidas de la gestión de redes».

la economía, la eficacia y la eficiencia del Estado en un país como Colombia y contribuir al desarrollo humano de su gente. Claro que para que ello sea posible, y verdaderamente positivo, se debe definir un modelo de gobierno y gobernanza basado en el pacto social implícito o explícito que hayamos construido en el momento histórico de nuestro país y transformar las instituciones públicas sobre la base de las demandas sociales internas y las expectativas globales. Igualmente, se deben equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la NGP con la implantación de valores «neopúblicos» y, por último, implantar la *administración relacional* invirtiendo en capacitación técnica de los funcionarios para que estos sean capaces de afrontar todas las complejidades surgidas de la gestión de redes. De otra parte, no estaría de más revisar el servicio civil o la profesionalización de la Administración pública en la que hemos es-

tado supuestamente tan empuñados, lo que se condensa actualmente en la Ley 909 de 2004 y en otras leyes o decretos con fuerza de ley para el caso de sistemas especiales y específicos de carrera administrativa y de meritocracia gerencial.

Es el tiempo de la servucción

En un Estado como el colombiano se hace necesario ser más creativos en las organizaciones, impulsando el uso ordenado de una perspectiva combinada del enfoque sistémico de la organización, la cibernética organizacional y los tableros de control; de tal suerte que se logre un eclecticismo controlado y guiado. Es por esto que el Estado requiere la formulación de políticas de reforma administrativa por mecanismos similares a los de las políticas de desarrollo económico y social con el fin de impulsar procesos efectivos de enlace, y coordinación in-

terinstitucional, que propicien el uso de criterios provenientes de enfoques alternos para el rediseño de las entidades. Los criterios orientadores de la participación de actores gubernamentales en este tipo de programas deben enfatizar en la apertura a teorías distintas, propiciar la creatividad y la innovación de los funcionarios públicos y de los otros protagonistas en el mercado de los servicios de consultoría, asesoría y asistencia técnica de cara a los procesos de reforma administrativa. Igualmente, es necesario propiciar ejercicios de evaluación de impacto de reformas administrativas (o rediseños organizacionales) para validar la utilidad, aplicabilidad y reimplementación de nuevos enfoques sin necesidad de caer en la lógica de los modelos y los prototipos.¹

El concepto de *servucción* aplicable a entidades de servicio, se refiere a un modelo gerencial que equipara la «producción» como fabricación del producto, con la «servucción» como la fabricación del servicio. La idea de este modelo es incorporar todo un sistema en donde el servicio es la parte visible de la organización, en que un estilo de gerencia basado en un conjunto de procesos, procedimientos y actividades dirige las acciones para la fabricación, distribución y consumo de un determinado servicio.²

Según este concepto originado en la década de 1990, respecto de la fabricación del servicio, la gran diferencia en relación con la del produc-

to está en el hecho de que el cliente hace parte del sistema de *servucción*; él es uno de los actores, a la vez productor y consumidor. Ello afecta, claro, las estrategias de mercadeo.

Según Briceño y García (2008),³ son elementos de este sistema de *servucción* el cliente (consumidor) implicado en la fabricación del servicio, el soporte físico (material), el personal en contacto (directamente con el cliente), el servicio (este resultado constituye el beneficio que debe satisfacer la necesidad del consumidor), el sistema de organización interna (transparente para el cliente) y, por último, los demás clientes (intercambio de comunicación entre ellos).

Este concepto no ha de ser ajeno al Estado pues es precisamente el más llamado a aplicarlo con criterios de calidad total por ser la mayor organización del país al servicio de toda una sociedad, por su envergadura, lo delicado de su misión institucional y de los recursos que maneja, y por la gran cantidad de clientes que posee, los cuales tienen la doble y particular connotación de ser clientes pero a la vez «dueños» de esa empresa.

El Estado, como cualquier entidad que preste servicios, debe medir la satisfacción del cliente lo cual, normalmente, se hace a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos. Se supone que ello se viene dando desde hace décadas en Colombia, pero ¿por qué existen percepciones ciudadanas y evidencias oficiales de que no hay satisfacción por parte de la sociedad colombiana, respecto del servicio y atención que recibe en muchos escenarios del Estado?

¹ Departamento Administrativo de la Función Pública. Revista Carta Administrativa, n.º 13. Junio de 2009.

² Briceño De G. María Ysabel y García De B., Omaira. *La servucción y la calidad en la fabricación del servicio*. En: *Visión Gerencial*, enero-junio de 2008. P. 21.

³ *Ibid.*, P. 24.

Por más que el título II, capítulo 1 de la Constitución Política, y el título VII, capítulo 5 de la misma Carta —y Leyes como la 134 de 1994 y la 489 de 1998— prediquen la necesidad de involucrar al ciudadano en la labor de las entidades públicas, y fijen mecanismos jurídicos para ello, en la práctica el Estado colombiano como organización no ha encontrado la forma de que se dé a cabalidad. Recordemos que para que haya una gestión participativa y orientada al cliente es importante que en los procesos y las prácticas se refleje la interdependencia de todos los grupos de *stakeholders* o agentes inte-

la documentación pública deben reconocerse y garantizarse en la práctica.

Cuántas veces llega un ciudadano a una alcaldía, a averiguar alguna información relacionada con servicios o programas en los que esta tiene responsabilidad, y termina confundido o desmoralizado. Por ejemplo el caso de un desplazado por la violencia que desea conocer cómo le pueden ayudar para lograr un subsidio de vivienda y a vincular al grupo familiar al régimen subsidiado en salud. El ciudadano (entendamos que él es nuevo en esa cabecera municipal) pregunta al primer funcionario que en-

es competencia de la Secretaría General tales asuntos. El secretario del Interior le dice a grandes rasgos que el municipio tiene un programa de atención al desplazado que está ligado a un programa del Gobierno nacional que tiene tales y tales beneficios para los desplazados pero que, a la fecha, no hay recursos para atender a más desplazados, pero que quizás se pueda acoger a los nuevos subsidios de vivienda que otorga el Gobierno pero que es la Secretaría de Planeación quien le puede informar sobre los trámites.

Va el ciudadano-cliente a Planeación y le dan unos folle-

como nuevo habitante de ese municipio; casualmente la dependencia del Sisbén es de la Secretaría de Planeación. ¿Nos parece que esta es una buena atención al cliente? ¿Nos parece que aquí hay en realidad *servucción*?

Si bien se han dado algunos avances en el Estado con normas antitrámites como el Decreto 2150 de 1995, la Ley 962 de 2005 y el Decreto 19 de 2012, así como el montaje y avance del sistema de *Gobierno en Línea* y la buena intención de que todo ente estatal, y con más veras los territoriales, tuvieran un Sistema de Desarrollo Administrativo,⁵ se sigue maltratando al ciudadano y a las empresas, con más notoriedad quizás en los municipios.

El control de calidad en la gestión pública

Con la asunción de la Ley 872 de 2003 (que crea el Sistema de Gestión de Calidad-sgc) y con el Decreto 4110 de 2004 que la desarrolló, vuelve a tomar relevancia el tema de la calidad como componente ineludible de los procesos de modernización del Estado; esto, ante todo, porque se entiende que dicho sistema es garantía —si está bien concebido y aplicado— de la mejora continua, la efectividad y, por ende, facilita la satisfacción de los clientes del Estado.

Es así como buena parte de las entidades territoriales implementaron la norma NTCGP:1000 (en este momento vigente la versión 2009), norma técnica colombiana desarrollada en cumplimiento de lo previsto por la Ley 872 de 2003 y que, orientada a las particula-

⁵ Como bien lo previó la Ley 489 de 1998 en su capítulo IV, que fue reglamentado por más de un decreto.



Cortesía Simplex S.A.

► «Eigliier y langeard (1989: 4) proponen el neologismo "servucción", para designar el proceso de creación del servicio, ya que consideraban que no existía ningún término equivalente a producción para expresar el proceso de creación del servicio». Tomado el 29 de enero de 2013 de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10357/civera.pdf;jsessionid=FD1FD833D9C18FBBD8F741E8AAEDC5A4.tdx2?sequence=1>.

resados (ciudadanos, proveedores, instituciones, etc.); como es fundamental que se cree una democracia informada con capacidad de elegir y fortalecer las relaciones de los servidores públicos con los ciudadanos-clientes y demás agentes interesados. Lo anterior en el entendido que no es suficiente garantizar el que exista una opinión pública; es mucho más loable visualizar ciudadanos debidamente informados;⁴ pues el derecho a saber, el derecho de acceder a la información y a

cuentra en el ayuntamiento, quizás un portero, una secretaria ubicada en la oficina aledaña a la entrada del edificio o a una auxiliar de servicios generales. El funcionario en cuestión le dice que él no sabe pero que quizás en la Secretaría General le den razón. Luego, la secretaria del secretario general le dice que se acerque a hablar con el secretario del Interior pues no

⁴ Guerrero, María Fernanda. «La gestión pública 2.0: 10 ideas innovadoras para tiempos de crisis». En: revista Carta Administrativa. DAFP (abril de 2009).

tos, formatos y una dirección de Internet que él no entiende, pero que igual piensa mostrarla a un conocido que tiene más estudios y que de seguro la entenderá. Le dice entonces el secretario de Planeación que en lo que respecta a la vinculación al régimen de seguridad social en salud ello debe tratarlo ante la Secretaría de Salud; pero cuando va a dicha entidad le dicen que por su perfil aplica para un régimen subsidiado y que primero debe pasar por la oficina del Sisbén para afiliarse

tidades de la gestión estatal en Colombia, comparte algunas características con las normas internacionales ISO 9000 y 9001. Así mismo, algunas de estas entidades, como las del orden nacional, implementaron el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) adoptado mediante Decreto 1599 de 2005 que en materia de control interno debió luego armonizarse con el SGC y con el Sistema de Desarrollo Administrativo.

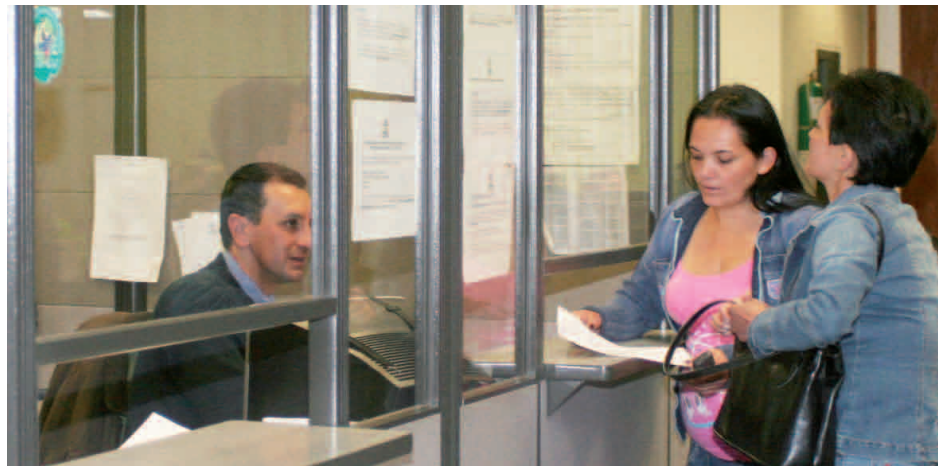
Con el SGC, guiado por la NTCGP:1000, se busca la satisfacción de los clientes del Estado, dirigiendo y evaluando el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de sus entidades. Con el Sistema de Control Interno⁶ que es planteado como complemento del SGC a partir del MECI, se ha pretendido orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado, para lo cual se estructuró en tres subsistemas: Control Estratégico, Control de Gestión y Control de Evaluación. El control interno y su modelo estándar para Colombia obviamente no puede lograr sus objetivo de propiciar el autocontrol, la evaluación de resultados y la efectividad, si no es de la mano de herramientas de gestión de la calidad y de una orientación al cliente.

El problema es que estos sistemas no son bien comprendidos por la mayoría de los servidores estatales; solo bastaría hacer una encuesta sorpresiva a funcionarios de distinto nivel, a concejales, diputados, entre otros, y preguntarles respecto del Sistema de Desarrollo Administrativo (Sisteda), el Sistema de Gestión de Calidad para la Gestión Pública y el MECI: qué son, para qué sirven y cuál sería su participación como servidor público dentro del desarrollo o aplicación de ellos; veríamos como muchos quedarían sin palabras.

También se presenta que en las entidades territoriales no se han implementado el MECI o la NTCGP:1000 o ninguno de los dos, y tanto menos el Sisteda que es precursor de aquellos (algunas entidades nacionales tampoco se abocaron a cumplir, en este aspecto, con la Ley 489

⁶ Institucionalizado en Colombia con la asunción de la Ley 87 de 1993.

Cortesía Oficina de Prensa PGN



▶ «Con el SGC, guiado por la NTCGP:1000, se busca la satisfacción de los clientes del Estado, dirigiendo y evaluando el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de sus entidades».

de 1998 y sus desarrollos normativos). Otros han «creado» sistemas o estándares de este tipo pero solo llevándolos a la vida jurídica como documentos que reposan en archivos pero no aplicándolos como soluciones de gestión.

Hacia un Estado efectivo

Un Estado, independiente del tipo de gobierno, debe solucionar las imperfecciones y fracasos del mercado en relación a la provisión de servicios y bienes que requieran los asociados; así como lo atinente a la confianza del público en situaciones donde bienes y consumidores son sensibles y vulnerables, y a garantizar por la misma vía equidad y adecuada distribución de los recursos.

Por ende, y como ya se expusiera hace tiempo en un informe del Banco Mundial «un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz», además «el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso» («El Estado en un mundo en transformación», Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, 1997).

Vemos entonces que, más que un mal necesario, el Estado sigue siendo imprescindible aún en el siglo XXI, ya que el sector público debe aportar a la comuni-

dad económica las bases necesarias para mejorar su competitividad en una economía global como la que existe.

El problema no es entonces de irrelevancia del sector oficial, sino de la capacidad y respuesta idónea del Estado a la sociedad-cliente y a la dinámica del concierto mundial. Empero, siguen generándose en el sector público desórdenes e irracionalidades administrativas que no permiten que el Estado, *nuestro Estado*, se pueda adaptar⁷ al contexto socioeconómico local y global, lo que languidece la confianza del pueblo (sociedad-cliente) y le lleva a exigir mayor responsabilidad pública y mayores controles estatales y de otro orden; controles estos que en ocasiones lo que hacen es traumatizar más la gestión pública y generar mutaciones de los mecanismos de corrupción.

Esto se traduce en últimas en «pasar de la cultura administrativa del gasto a la conciencia del coste, de la cultura del monopolio a la cultura de la competencia, de la cultura del ciudadano-servidor a la cultura del ciudadano-cliente, de la cultura de la burocracia a la cultura de la adaptación, de la flexibilidad, de la preocupación por la productividad y de la calidad en la provisión de los servicios, lo que obliga a la Administración a ser competitiva en el mercado».⁸

⁷ En el mejor concepto del enfoque situacional de la Administración o teoría de la contingencia

⁸ Según escribió Vivas Urieta, C. (1998) «Indicadores de gestión para las entidades públicas», Boletín AECA, n.º 45, P. 35. Citado en la publicación *Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León, España (2008).

Para ello es necesario tener presente:

- **Adoptar eficaces mecanismos de control.** Tenemos en nuestras instituciones estatales un sinnúmero de mecanismos como los controles interno, el fiscal, el jurisdiccional y el ciudadano, que más parecieran no ser eficaces y tanto menos efectivos pues, de una parte, el manejo de los costos del proceso administrativo resulta en una relación económica desfavorable donde los recursos suelen presentarse siempre como demasiado escasos; de otra parte, porque los niveles de corrupción (pese a los últimos reportes de disminución de la percepción de este flagelo que entregan organismos como el DANE y Transparencia Internacional) siguen siendo preocupantes. Y no hay que dejar de lado el hecho del inconformismo de los ciudadanos por el tipo de servicios que entrega el Estado y la forma en que lo hace.

La idea no es tener muchos indicadores de gestión, pues se corre el riesgo (por cierto no previsto generalmente en los *mapas de riesgos*) de que se queden en simples cifras, en informes sin utilidad, confirmación, ni confrontación. También se corre el riesgo de implementar controles que faciliten la «*auditoría policiva*», donde el auditor crea que tiene que encontrar algo malo (hallazgo o no conformidad) y algún culpable, si no el informe que presente estaría «*cojo*». Se debe insistir en la planeación estratégica y operacional, pues no se puede controlar lo que no se ha planeado; insistir en el autocontrol asociado al cambio en la cultura organizacional y de calidad; así mismo, en buscar una mejor integración entre las instancias de control estatal y ciudadano, de tal suerte que

se haga del seguimiento y la evaluación tareas sencillas, no redundantes y no intimidantes.

- **La NGP como paradigma que sigue vigente, implica orientar las acciones del Estado a la obtención de resultados que satisfagan a la gente;** para ello se requiere trabajar con calidad desde el momento mismo de la planeación hasta tiempo después de haber entregado bienes y servicios a la sociedad, que es cuando se puede evaluar el impacto favorable o no de los mismos.

Lo promovido por la Ley 872 de 2003 y por la adopción del mismo MECI ha sido favorable, y una invitación al sector público para que busque entrar en los estándares internacionales obteniendo certificaciones como las NTC ISO. Igual lo han sido los procesos de certificación y acreditación aplicados a universidades e instituciones prestadoras de salud (IPS). Pero ello no debe quedarse allí porque existen entidades territoriales que siguen sin aplicar esas herramientas y sin entenderlas, creyendo que solo se trata de llenar formularios y levantar evidencias; igualmente se debe dar a conocer al público en general que esas entidades están inmersas en procesos de cali-

dad, en qué consisten y cómo les beneficia.

La calidad depende de la relación producto-servicio/cliente en la que se reconocen dos aspectos esenciales:

- ✓ Calidad intrínseca: aspectos técnicos, juicio objetivo.
- ✓ Calidad percibida: satisfacción de las expectativas del usuario.

Para lograr una gestión pública de calidad se requiere encauzarla como una política transversal que sirva de presupuesto fundamental al marco programático institucional, y que contemple todas sus etapas de gestión de servicios y atención a los usuarios, de tal suerte que se conviertan en nuevas formas de interacción con los ciudadanos.⁹

- **Respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad** consagrados en la Constitución y la ley lo que permite racionalizar gastos, mejorar y agilizar el control, lograr mayor eficacia en el servicio público y evitar duplicidad de esfuerzos y conflictos de competencias. La cabal aplicación de estos princi-

⁹ Expuesto en informe del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2.

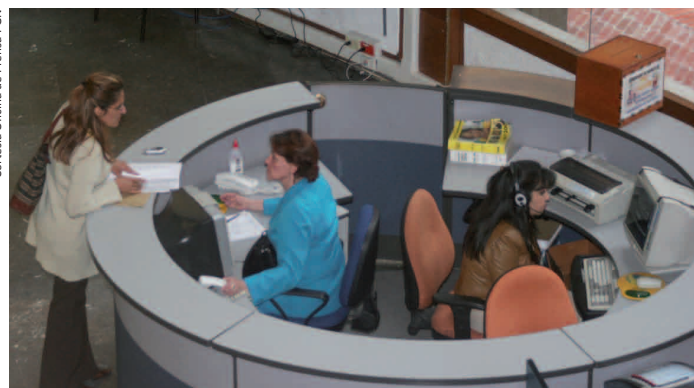
pios es una oportunidad para que la nación apoye a los entes territoriales y estos se vean más comprometidos con sus responsabilidades regionales y locales.

- **Para una gestión pública se requiere una construcción del servicio efectiva,** por eso es imperativo aplicar la *servucción* en todos los niveles y esferas del Estado. Para ello hay que recalcar la importancia de la planeación, pues el servicio también se diseña, lo que implica de entrada el tener presente qué requiere el cliente, en el entendido de los derechos y deberes que en nuestro ordenamiento jurídico le corresponden a los ciudadanos y a la comunidad.

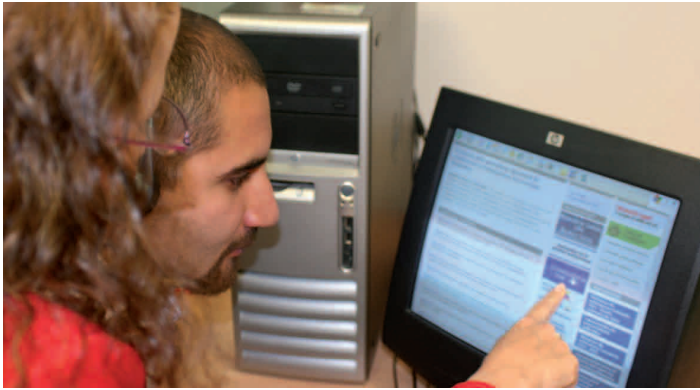
La *servucción* en el Estado conllevará a manejar indicadores prácticos que respondan a preguntas tales como: ¿cuánto es el tiempo de respuesta para la atención al usuario? ¿Cuánto es el costo real del servicio para el usuario y para el Estado? ¿Cuánto bien o servicio se entrega en relación con la demanda y la necesidad? ¿Cuál es el nivel de satisfacción del cliente, medido en grados de aprobación y número de quejas o inconformidades? ¿Cuál es la cantidad de recursos humanos, físicos y tecnológicos invertidos en el proceso de servicio al cliente? ¿Cuántas visitas físicas o virtuales debe realizar un usuario a una oficina pública para culminar un trámite? ¿Son agradables y amigables los espacios físicos donde se atiende al público?

- **Dar mayor y mejor orientación a la sociedad civil sobre la oferta estatal.** Se percibe el desaprovechamiento de los canales existentes que se podrían utilizar: centros educativos, audiencias públicas, cabildos abiertos, canales

Cortesía Oficina de Prensa PGN



► «(...) un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz» («*El Estado en un mundo en transformación*», Informe sobre el desarrollo mundial, Banco Mundial, 1997).



Cortesía Oficina de Prensa RGN

► «Por qué no masificar la utilización del concepto de "ventanilla única", física y virtual (de preferencia esta última siempre que se pueda), al mejor estilo de lo aplicado en España y Reino Unido; ¿por qué el ciudadano tiene que dar tantas vueltas sin necesidad?».

institucionales de televisión, radiodifusoras, foros, entre otros. Es cierto que se realizan audiencias públicas, es cierto que se adelantó una Agenda de Conectividad que buscó informar más al ciudadano a través de la web, es cierto que se usan avisos de prensa, etc., pero también es cierto que las personas naturales y jurídicas siguen dando tumbos para llegar a un trámite efectivo, que se desaprovechan ofertas de recursos, que hay dispersión de mecanismos jurídicos interpuestos ante distintos organismos sobre un mismo tópico y, en ocasiones, ante instancias no competentes.

Hay que revisar las estrategias comunicativas para racionalizar su costo y hacerlas más efectivas. Hay que hablar el lenguaje del ciudadano para llevarle la información indicada en el momento oportuno, haciendo símil con la teoría de la mercadología: definiendo nichos de mercado para establecer estrategias de difusión y promoción de acuerdo a cada «target».

• **Trámites acordes a las necesidades del ciudadano y las empresas.** Esto implica más avances que los alcanzados hasta el momento, los que se han logrado con las distintas normas antitrámite promulgadas;

y aplicar el capítulo V de la Ley 489 de 1998 respecto del Sistema que, en la práctica, ha sido despreciado por las instancias del Estado y muy especialmente por las del nivel territorial. Los sistemas SIME, Simit, Sinergia, MUISCA, Secop, SUIP, SisbénNet, son ejemplos de buenos proyectos que van por buen camino en cuanto a aprovechar las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y engranan en los buenos avances que ha tenido la política de *Gobierno en Línea*.

De todas formas mantenemos problemas en la actualización de bases de datos y de reducción de trámites. Un ejemplo es el hecho de que todavía el interesado en acceder a una vinculación laboral o a suscribir un contrato tenga que conseguir (ya sea por Internet y de forma gratuita) certificados diversos sobre antecedentes judiciales, fiscales, disciplinarios o profesionales (para el caso de los abogados), entre otros, cuando debería ser la entidad vinculadora o contratante la que los consultara y confirmara. Pero, más allá, deberían obtenerse en una sola consulta y certificación virtual todos los antecedentes sin necesidad de acudir a otras páginas web o lugares. Así mismo, las bases de datos deberían es-

tar permanentemente actualizadas con la integración de bancos de datos de distintas entidades que compartieran información en red: Contraloría, Fiscalía, Policía, Procuraduría, Confecámaras, Registraduría... en fin; ningún ciudadano debería estar llevando a los despachos públicos información que el mismo Estado tenga o pueda conseguir por sus propios medios.

Por qué no masificar la utilización del concepto de «ventanilla única», física y virtual (de preferencia esta última siempre que se pueda), al mejor estilo de lo aplicado en España y Reino Unido; ¿por qué el ciudadano tiene que dar tantas vueltas sin necesidad?

• **Ver al ciudadano y a las personas jurídicas de derecho privado como clientes** (en el mejor y real sentido de la palabra), es decir, como aquel usuario con derecho a exigir calidad, oportunidad y transparencia en lo que les entrega o les ha de entregar el Estado. Al practicar todo lo planteado en este escrito, se estaría dando cumplimiento al imperativo contemporáneo de orientar la gestión al cliente, no a la burocracia, no al *ancien régime*¹⁰ de la Administración pública.

Como se comentaba en el caso del ejemplo del desplazado que llegaba a buscar ayuda en una alcaldía, muchos son los casos como este que se pueden presentar en los entes estatales, no solo en Colombia sino en muchos países. Para el caso nuestro es de prevenir el llegar a tales situaciones que crean desconfianza en la población frente a su Estado, lo que desvirtúa la esencia del mismo como instancia jurídica creada para garantizar el bienestar general de los asociados,

como producto y herramienta de la sociedad. Por eso hay que cuidar con detalle todos los momentos en que la función pública interactúa con el ciudadano para no caer en un *momento de la verdad*¹¹ negativo que le genere un concepto quizás errado —quizás no— de la Administración pública y sus funcionarios y que lo lleve a disminuir su participación y contribución.

En síntesis, la gestión pública colombiana requiere constantes revisiones que le permitan pasar del concepto de eficiencia y eficacia al de efectividad; del concepto de competencia al de competitividad; del concepto de administración por objetivos al de gestión orientada al cliente. Si ello se da, el control será más fácil, real y productivo, y la intervención sancionatoria de parte del Estado hacia sus servidores será menor, ello por cuanto los funcionarios se dedicarán a hacer las cosas bien de cara a su público objetivo y trabajarán con las herramientas y directrices adecuadas. Así las cosas, la corrupción se vería necesariamente menguada pues su combustible, el burocratismo y el anacronismo administrativo no existiría y la población cliente estaría más atenta a lo que acontece al interior de la sociedad política; en consecuencia, también disminuirían las quejas y demandas ante los organismos de control y judiciales por el mal manejo de lo público. **i**

¹⁰ Parodiando el concepto aplicado por los revolucionarios franceses a la antigua monarquía absoluta.

¹¹ El término «The Moments of Truth» (Los Momentos de la Verdad) fue popularizado por Karl Alprecht; no obstante, este fue acuñado por el sueco Jan Carlzon, presidente de Scandinavian Airlines System (SAS) —aerolínea considerada como un ejemplo de servicio al cliente—. Los *Momentos de la Verdad* son múltiples y se producen en varios frentes. Suelen ocurrir muy distantes de la Gerencia, lo cual los hacen menos perceptibles a los ojos de las decisiones mayores y estratégicas.

Nueva Gerencia Pública

Propuesta de metodología para la creación de estándares de rendimiento en empleados y actividades públicas

MARIO IVÁN ALGARRA LOBO¹

COORDINADOR DE INVESTIGACIONES

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS

SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

La Nueva Gerencia Pública (NGP), entendida como aquel naciente paradigma mundial cuya finalidad es el encuentro de metodologías que superen las actuales crisis de Estado, principalmente materializadas en la insatisfacción en la prestación de servicios públicos en razón de los deficientes modelos de gestión de las administraciones públicas modernas, se constituye hoy día en el mejor escenario dispuesto para resolver muchos de los problemas que aquejan la efectiva prestación de tales servicios. No en vano, ni a título de coincidencia, los Estados líderes a nivel mundial emplean como prototipos en sus manejos de dirección estratégicas propias de este paradigma.

El empleo y uso de las caracterizaciones de la NGP están gobernadas por unos principios, los cuales apuntan, tal y como la definición que el modelo aclara, en «adoptar herramientas de la gestión empresarial privada para el manejo de los asuntos públicos y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos, con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales»;² principios que podemos enumerar, como lo señalan expertos en la metodología a nivel mundial,³ de la siguiente manera:

- Nominación de gerentes públicos profesionales.
- Estándares explícitos de rendimiento.
- Mayor énfasis en los controles de salida.
- Desagregación de las unidades del sector público.
- Mayor competencia en el sector público.
- Estilo de gerencia como en el sector privado.
- Gran disciplina y economía en el uso de recursos.

Con base en los principios en cita, los párrafos adelante expuestos se ocupan de pormenorizar aspectos concernientes con el segundo principio de «estándares explícitos de rendimiento»; pero eso sí, sin desconocer su interdependencia y relación directa con los otros en mención, razón por la cual las reflexiones sobre el punto necesariamente tocarán, así sea tangencialmente, la referencia de todos en su integralidad.

Antecedentes

En el universo de la administración privada las leyes del mercado, principalmente, y disposiciones reglamentadas en forma subsidiaria, se encargan de identificar los patrones y estándares mínimos a ser cumplidos por los bienes y servicios objeto de ofrecimiento a cargo de empresas y prestadores dentro del área. En el mundo de los servicios públicos, tal enunciado no es posible precisarlo con la misma facilidad y simplicidad. Es tarea ardua y de difícil consecución el identificar y tasar el estándar de un servicio que tanto un servidor público como el mismo ser-



Mónica Vega Solano - IEMP

► Mario Iván Algarra Lobo, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, adelanta estudios y análisis sobre la implementación de la Nueva Gerencia Pública en Colombia (NGP).

vicio deben suministrar a los usuarios o beneficiarios. En esa tónica, ¿cómo poder asegurar que el servicio prestado por un empleado público fue bueno o fue malo? ¿Cómo puedo yo percibir que recibí un servicio adecuado a tiempo o dentro de las expectativas y con la calidad esperada? Este es un punto objeto de puntualización dentro del universo NGP, pues las respuestas a esas preguntas son el foco del principio anunciado sobre «estándares explícitos de rendimiento».

A finales de los 80, el programa «Citizens Charters» de origen británico —país parte del bloque anglosajón, donde nace la NGP—, estructuró un primer acercamiento por medio de una estrategia simple pero efectiva para encontrar un sistema de medición de rendimientos administrativos dentro de grupos blanco de fiscalización. Para mencionar tal estrategia a grandes rasgos, una publicación de la Audit Commission de ese país⁴ hace un estudio de dife-

¹ Magíster en administración pública, Liverpool University.

² Navas Quintero, Andrés. *La Nueva Gestión Pública*. Corporación OCASA, Colombia. Revista Perspectiva. Edición 23. 2010.

³ Falkoner, Peter K. *Public administration and the new public management: lessons from the UK experience*. Department of Law and Public Administration. Glasgow University, Scotland UK. 1998.

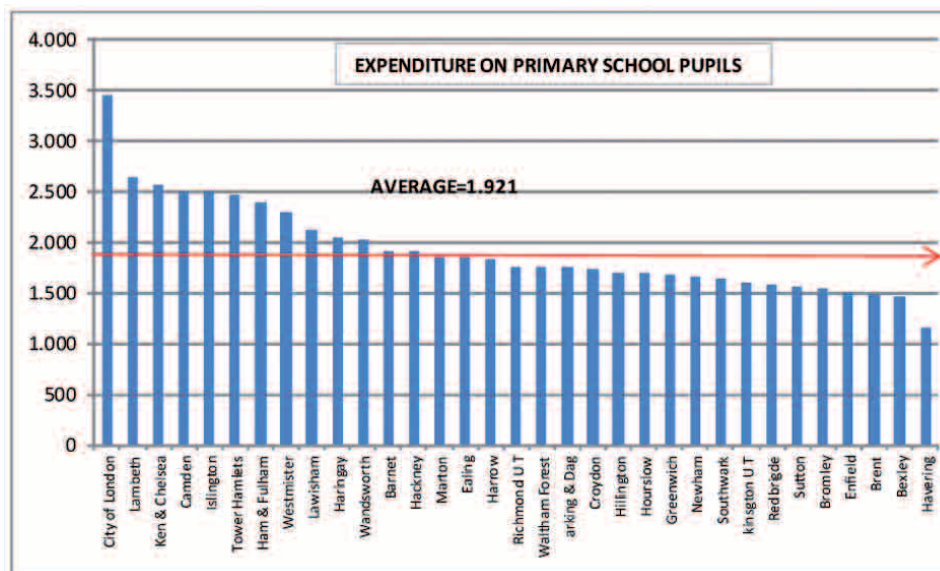
rentes áreas de control, de la cual se inserta en el esquema adjunto una de ellas. Allí, se agrupa en un gráfico de barras de menor a mayor valor, uno a uno quienes conformaban esos grupos, posicionando a los individuos de acuerdo con su desempeño administrativo. En la representación, y para concluir una media de rendimiento de un individuo respecto del grupo, computaba un promedio general con el cual, posteriormente, contrastaba su rendimiento. Luego, en actos de divulgación y socialización, mostraba a todos los participantes su performance y situación respecto del grupo en general, haciendo ejercicios comparativos tomando como elemento de juicio el promedio alcanzado por el grupo, tal y como se aprecia en la gráfica n.º 1.

Ahora, si bien es cierto el modelo inglés establece un patrón algo simple para determinar aproximaciones a un estándar de rendimiento en un ejercicio de control al concluir el promedio de rendimiento dentro de una gráfica comparativa, se considera que en una sociedad como la nuestra, la colombiana, en donde se registran grandes brechas y diferencias de rendimientos entre distintas entidades públicas, tal herramienta debe tener unas características más específicas para su utilidad local. En esas condiciones estructuramos un modelo al que denominamos Sívico (Sistema de Vigilancia Continuada) y que puede responder a la formulación de más interrogantes dentro del propósito de inferir estándares, que pasamos a detallar.

El modelo Sívico

La génesis y aplicabilidad del modelo tiene sus bases, como ya se expuso, en el prototipo inglés; país sin discusión en lo que respecta a sus efectivos controles y bajos índices de prácticas corruptas. En esas condiciones, tal esquema genérico nos sirvió de argumento para la formulación y configuración de un patrón que, al mismo tiempo de tener la facultad de puntualizar estándares de servicio dentro de una sinopsis organizacional pública —intención primigenia anglosajona y que ya se mencionó—, se aprovechara además como

Gráfica n.º 1.



marco integral para que, en ejercicios de fiscalización, en él se pudiera apreciar tanto el rendimiento del grupo en general como los productos alcanzados individualmente.

Asimismo, para identificar puntos claves del proceso de altos y bajos resultados de los entes objeto del ejercicio con el propósito de ser inspeccionados por los entes de control externo, como por ejemplo la Procuraduría General de la Nación. El modelo en diseño también tiene la virtud de no dejar por fuera a ningún individuo en el ejercicio de auditoría. La formulación de tal estrategia, cuyo rótulo se denominó modelo Sívico, se detallada en la publicación *No más corrupción. Estrategia preventiva para combatirla*,⁵ de la cual enseguida se hacen algunas consideraciones.

En la configuración del modelo Sívico se tuvo en cuenta un procedimiento de elaboración, así:

1. Se puntualiza el área a inspeccionar, junto con el diseño de una batería de indicadores, los cuales reflejan los puntos materia de examen. En este primer paso se identifica qué se quiere inspeccionar como objetivo, cuáles elementos de juicio se van a tener en cuenta y qué variables; interrogantes, éstos últimos, para lo cual se estructuran los «Indicadores de Gestión» pertinentes.
2. Tomando como línea y argumento

base el modelo inglés en cita, se adiciona el siguiente desarrollo:

a) Se posicionan de mayor a menor los individuos del ejercicio. Con ese fin, se les solicita que remitan la información fundamento para alimentar los indicadores con los que se deducirá sus posicionamientos dentro de la representación dispuesta, en la forma como se aprecia en la gráfica ilustrativa que adelante se expone.

b) Tal como sucede en el sistema origen, se deduce el promedio de rendimiento. Ese resultado se obtiene de sumar todos los productos logrados individualmente por los fiscalizados para luego dividir la cifra resultante de la sumatoria por el número de los participantes. Este será el promedio de rendimiento en cita.

c) El elemento más novedoso y valioso dentro del procedimiento de fijación de estándares de rendimiento administrativo para servidores y actividades del servicio público, dentro del presente desarrollo, es la medida de centralización o dispersión obtenida por el «Desvest» o «Desviación Estándar», debido a su particular utilización en esta área de la Administración pública. Y se dice novedoso porque no se percibe su utilización en ejercicios similares con los que se pretenda encontrar resultados equivalentes, pero que dados los objetivos perseguidos se convierte en la herramienta por excelencia para el encuentro de los estándares buscados. La deducción de la desviación estándar

⁵ Algarra Lobo, Mario Iván. *No más corrupción. Estrategia preventiva para combatirla*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, 2005.

⁴ Audit Commission. *Local Authority Performance Indicators*. Audit Commission Press on Printers. Wandsworth UK. 1995.

se logra alimentando con información la respectiva función que opera en el programa Excel, introduciendo los datos dentro de las celdas solicitadas por el programa y accionado en el dispositivo de fórmulas la referida como desvest.

La funcionalidad de la desviación estándar tiene dos propósitos. Por una parte, con ella será posible establecer unos techos altos y bajos de rendimientos dentro del gráfico, tomando como elemento de juicio el promedio inicialmente dispuesto; con esa información se deducen tres zonas de producción administrativa: una denominada atípica superior que se ubica arriba del techo alto y que es el lugar en donde se sitúan los resultados superiores; otra denominada media que comprende los resultados aceptables, típicos o normales y que se localiza en el medio entre las líneas de techos altos y bajos; y una última, rotulada atípica inferior, que abarca los más bajos performances, situada por debajo de la línea del techo bajo.

A partir de la identificación de esas zonas, son varios los efectos que se generan y los cuales serán fundamento para tomar las acciones correspondientes. El primero y más importante hace referencia a la denominada zona media. Y lo es en el entendido de que es precisamente en los valores allí deducidos los que comprenden el estándar de rendimiento del grupo auditado. Los valores que hacen parte del intervalo comprendido entre los denominados techos altos y bajos, son los que representan

el estándar típico, medio o aceptable del universo materia de la auditoría. Los valores que se ubiquen bien por debajo y bien por encima de este espacio tendrán efectos diferentes, tal y como se pasa a exponer.

Son dos, principalmente, los aspectos que deben ser objeto de pormenorización en los individuos ubicados por su rendimiento en la zona atípica superior. O bien han utilizado unos métodos dignos de emulación por lo demás integrantes del grupo auditado para lograr mejoras, es decir, el empleo del ejercicio de la administración privada denominado benchmarking o imitación de mejores prácticas o, por el contrario, la entrega de una información errada por parte de estos individuos que los ha colocado en los lugares altos, por tanto dicha zona debe ser objeto de verificación por un agente externo de control, el que podría ser —en este caso— la Procuraduría General de la Nación.

También dos son las situaciones emergentes de los resultados de individuos que se localizaron en la parte baja, o atípica inferior, del esquema elaborado. O estos se encuentran padeciendo inconvenientes en razón de un escaso suministro de recursos bien sea humanos o técnicos o por alguna causa externa —en cuyo evento esta es la oportunidad para expresarla—, que los han llevado al pobre logro de efectos en su labor y que deben ser mejorados; o bien, efectivamente, los bajos rendimientos son producto de situaciones de ineficacia o ineficiencia en el servicio prestado, lo que

debe llevar al accionar legal de los entes de control para las respectivas investigaciones y sanciones, en caso que sean conducentes.

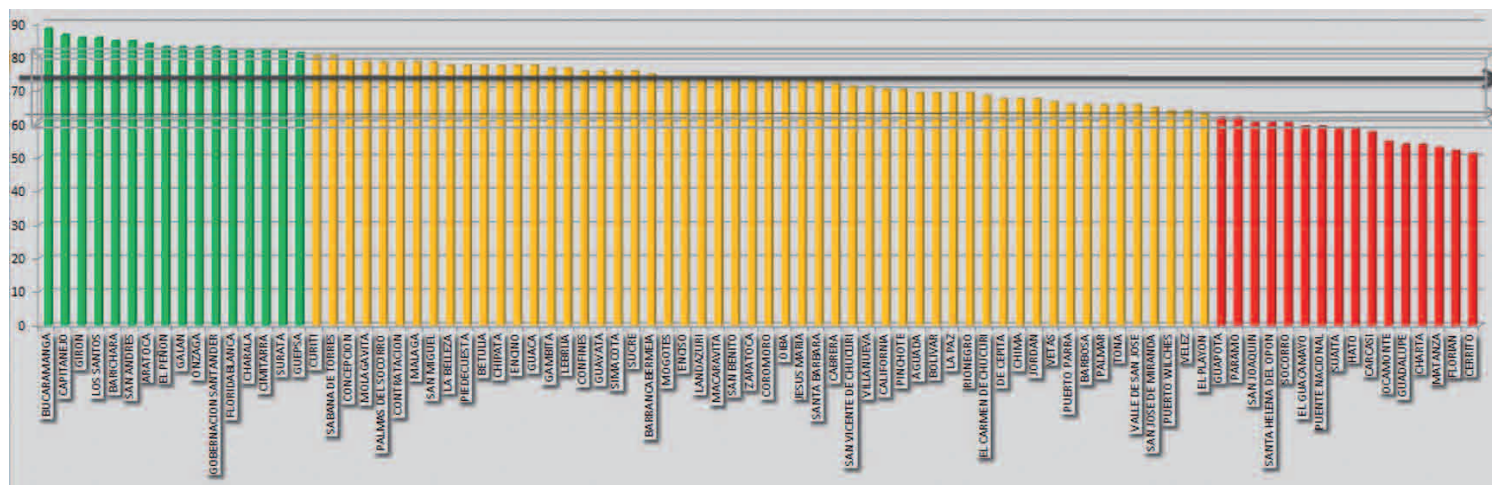
En las dos anteriores zonas se considera necesariamente indispensable la presencia del ente de control externo, bien para corroborar la información suministrada o para adelantar las investigaciones respectivas en caso de la detección de situaciones de ineficiencia o ineficacia administrativa. En la zona que se denominó media, la presencia del ente de control externo sería necesaria para hacer un muestreo de verificación sobre quienes están situados en ella, para efectos de constatar la veracidad de la información con la que se concluyeron los posicionamientos.

Para la comprensión esquemática del prototipo, enseguida se referencia un gráfico tomado de la composición del IGA⁶ (Índice de Gobierno Abierto), programa de control liderado por la PGN como mecanismo anticorrupción en todo el territorio nacional y en el cual, como modelo operativo, se utilizó la presente metodología a fin materializar la estrategia de control. Su empleo en el IGA se fundamentó en el hecho de que, además de servir de herramienta para inferir estándares de rendimiento, también ofrece otras ventajas y funcionalidades, como adelante se expondrán.

En la gráfica n.º 2, la cual se utilizó para identificar en los municipios del departa-

⁶ IGA, Índice de Gobierno Abierto. 2009-2010. Prueba piloto de medición del cumplimiento de normas anticorrupción en los municipios del departamento de Santander. Contraloría General, Procuraduría General, Instituto de Estudios del Ministerio Público, The International Republic Institute, SIG-OT. Bogotá, 2010.

Gráfica n.º 2 Cuadro comparativo de municipios de Santander
Nivel de cumplimiento de la estrategia Gobierno en Línea



Gráfica que mide el rendimiento de *Gobierno en Línea*, la cual materializa el modelo Sívico de autoria de quien escribe este artículo.

mento de Santander qué tanto cumplimiento le habían dado a la estrategia gubernamental de conectividad *Gobierno en Línea*, se detalla un estudio de rendimientos administrativos donde la desviación estándar es de 9,1 lo que concluye pequeñas variaciones de rendimientos entre los participantes y, por tanto, signos de una aceptable política de gestión en el área en inspección; asimismo, deja inferir en la zona media un estándar de rendimiento típico, aceptable o normal para este caso, comprendido entre los municipios que lograron cifras de 80,5 y 62,2 los cuales se identifican con el color amarillo. En conclusión, este es el estándar de rendimiento para el ejercicio.

Puntualizando las ventajas del ejercicio valga enfatizar que una de ellas se refiere a la visualización directa de áreas de pobre rendimiento administrativo, fácilmente detectables por estar de color rojo. Asimismo, las áreas de rendimiento medio por distinguirse de color amarillo y las zonas de alto rendimiento por su color verde. En el ejercicio de socialización que debe ejecutarse entre quienes participaron en la labor de control, los que tengan el distintivo de color rojo, deberán explicar las razones de su pobre desempeño, amén de la incómoda situación ante sus congéneres del ejercicio — sanción social. En el ejemplo, se advierte que los municipios de Guapotá, Páramo, San Joaquín, Santa Helena, Socorro, El Guacamayo, Puente Nacional, Hato, Suaita, Carcasí, Ocamonte, Charta, Guadalupe, Matanza, Florián, Cerrito y San Gil, se encuentran en la franja atípica inferior o por debajo de la determinada como de pobre rendimiento administrativo. Ello daría la posibilidad de tramitar las acciones legales necesarias por parte de los órganos de control ante la posible irregularidad ya de tipo disciplinario o de otra modalidad en la que estos puedan encontrarse.

Características y ventajas

La metodología aquí expuesta para la determinación de estándares de rendimiento en áreas específicas de la Administración pública, además, goza de una serie de ventajas y privilegios que no pueden dejar de mencionarse:



Mónica Vega Salano - IEMP

► El empleo y uso de las caracterizaciones de la NGP «propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos, con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales» (Navas, 2010).

1. Introduce el Sistema de Alta Gerencia propio del modelo de la NGP. Con la utilización del esquema, las decisiones a tomar por los altos cuerpos directivos del área auditada van a estar basadas en argumentos eminentemente objetivos gerenciales en razón del enfoque integral que esta vista ofrece, pues la posibilidad que brinda la total y completa inspección del universo auditado permite tomar determinaciones más acertadas.
2. Esquemáticamente es posible percibir cumplimiento y diligencia de los entes objeto del ejercicio. En el mismo enfoque del anterior numeral, se aprecia cuáles elementos, dentro del ejercicio de control, están cumpliendo con los objetivos y cuáles no, quiénes están en terrenos de ineficacia administrativa.
3. Deducción de rendimientos de acuerdo con escenarios reales de gestión administrativa. Con base en esta metodología es difícil para los entes auditados «esconder» verdaderos resultados de gestión, pues el examen comparativo de rendimiento expondrá indiscutibles logros, bien para los respectivos elogios o para las acciones correctivas correspondientes.
4. Permite identificar zonas de bajos o altos desempeños administrativos, con los cuales establecer patrones de comportamiento para diseñar y adoptar políticas públicas.

5. Utilización de benchmarking o identificación de mejores prácticas. Esta herramienta, cuyo propósito es el «(...) tomar comparadores o benchmarks a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación»; tendrá plena operatividad en el modelo, pues a partir de la identificación de los entes con mejores resultados, será elemento de juicio para que estos socialicen sus prácticas al grupo bajo control, con el objeto de que imiten sus procedimientos y eleven sus logros de eficacia y eficiencia en el rendimiento administrativo.

Conclusión

Deducir e inferir estándares de rendimiento administrativo, dentro de áreas específicas del sector público, es un campo que aún se encuentra en etapa de exploración. Lograr ese propósito no es tarea fácil, aunque no imposible.

El presente artículo muestra, en primera instancia, algunos antecedentes al respecto principalmente propuestos y consignados por movimientos de la administración moderna como lo es la NGP, para luego, y con base en ella, aterrizar y hacer una propuesta propia al crear y estructurar una metodología que, al mismo tiempo de lograr el fin que se enmarca en el título —inferir estándares de rendimiento—, además configure una estrategia que llene otras expectativas y requisitos en el campo de control de la Administración pública, pues el modelo Sívico logra una mirada amplia e integral al área que se pretenda auditar con el ánimo de tomar decisiones gerenciales, ajustadas a los cánones modernos promulgados por la NGP.

Se espera la vigorización y empleo de la metodología aquí descrita dentro de diferentes áreas del campo de la Administración pública, pues sus ventajas son bastante beneficiosas y logra colmar las necesidades en la búsqueda de una metodología que, además de establecer una manera de inferir estándares de rendimiento dentro de grupos organizacionales, también obtiene otros beneficios tal y como se citaron en el presente escrito. **i**

⁷ <http://es.wikipedia.org/wiki/Benchmarking>

Análisis sobre la instrumentalización de los convenios interadministrativos

ANGELA PATRICIA ARROYO SANABRIA

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA
PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL

BIVIANA ROCÍO AGUILLÓN MAYORGA

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA
PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Desde la Ley 80 de 1993 se previó la posibilidad de realizar, excepcionalmente, la selección de contratistas a través de la contratación directa y, dentro de esta modalidad, la celebración de convenios interadministrativos.¹ Pero es importante resaltar que era una modalidad excepcional, por lo cual en su aplicación el operador contractual, teniendo por tal a los ordenadores de gasto y representantes legales de las entidades sometidas al Estatuto de Contratación, debían dar una aplicación rigurosa y cuidadosa a la figura.

En este sentido, si la función pública ha sido entendida por la Corte Constitucional colombiana como las funciones que cumplen las distintas ramas del Estado y, en general, los agentes públicos para el logro de los fines que a este le competen,² los cuales señaló el constituyente en el artículo 2 de la Carta Política con miras a la garantía y satisfacción de los derechos fundamentales y el interés general, deviene de allí que los servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas, permiten la materialización de tales cometidos con el desarrollo de las atribuciones que en los casos concretos les señalan las leyes y los reglamentos. Y en el punto de la contratación estatal, se evidencia claramente la conexión que existe entre los imperativos constitucionales aludidos y la gestión contractual.

También resulta perentorio recordar que el artículo 209 de la Constitución Política señala que: «La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en

Cómo se ha venido abusando de esta modalidad contractual, entre entidades estatales, desconociendo los principios de la contratación estatal y la función pública

los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)), por lo cual es innegable su aplicación y cumplimiento por los servidores públicos.

De esta manera, desde la Ley 80 y con la modificación de la Ley 1150 de 2007, norma que también previó la posibilidad de acudir a esta figura, se facultó la celebración de convenios interadmi-

nistrativos pero siempre bajo la lectura armónica de las normas legales a la luz de los preceptos constitucionales de la función pública, y de los propios principios rectores de la contratación, aspecto que era soslayado por los operadores contractuales pero en el cual insistían la doctrina, la jurisprudencia y los operadores disciplinarios.

Antes de abordar la problemática de la utilización abusiva por muchas administraciones de esta figura, resulta necesario clarificar su connotación, para lo cual basta citar la precisión que al respecto realiza el Consejo de Estado:

Mónica Vega Solano - IEIMP



► «(...) desde la Ley 80 y con la modificación de la Ley 1150 de 2007, norma que también previó la posibilidad de acudir a esta figura, se facultó la celebración de convenios interadministrativos pero siempre bajo la lectura armónica de las normas legales a la luz de los preceptos constitucionales de la función pública, y de los propios principios rectores de la contratación (...)).»

¹ Ley 80 de 1993, artículo 24, literal c. Norma derogada por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

² Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-037 de 2003.

(...) se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley;³ (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.⁴

No obstante, y pese a que la figura de los convenios y contratos interadministrativos se encuentra permitida por la ley, en particular con el fin de que las entidades públicas unan esfuerzos con miras a lograr un interés común (alejado del interés particular o del ánimo de lucro), esta ha venido siendo utilizada por los ordenadores del gasto para eludir los procedimientos de selección objetiva de

contratistas; profundicemos sobre este aspecto, inicialmente se empezó a detectar que algunas entidades territoriales, particularmente las alcaldías y gobernaciones, comenzaron a utilizar la figura del convenio interadministrativo para que cooperativas de municipios ejecutaran objetos contractuales (por lo general, de obra pública), sin necesidad de acudir a procedimientos de selección objetiva; esto, por cuanto el numeral primero del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, consagraba como excepción para acudir a la licitación o concurso público —es decir, contratar directamente— los *interadministrativos*.

Esta situación, *per se*, no sería irregular sino fuera porque en la actividad disciplinaria que adelantaba la Procuraduría General de la Nación se encontró que los objetos contractuales no se desarrollaban directamente por parte de estas cooperativas, sino que los mismos eran subcontratados con unos terceros particulares que eran quienes finalmente ejecutaban las obras pactadas.

Además de las sanciones de índole disciplinario que se han venido imponiendo a los servidores comprometidos en dichas irregularidades por la elusión de la aplicación de los procedimientos de selección objetiva que en tales situaciones exigía la norma, la Procuraduría expidió la circular del 27 de febrero de 1998, en la

cual ponía en conocimiento la situación presentada con la contratación excesiva de las entidades territoriales hacia las cooperativas de municipios, buscando que se acudiera a procedimiento objetivos de selección de contratistas, precaviendo así la subcontratación de terceros que no habían participado en igualdad de condiciones en la escogencia de contratistas, y que no reunían las condiciones de idoneidad que garantizaran la calidad en el desarrollo de los objetos contractuales, situaciones que desconocían la aplicación de los principios de la contratación estatal que tanto reclamaban los fines estatales para su cumplimiento.

El máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se manifestó al respecto en los siguientes términos:

La contratación directa, en los términos de la Ley 80 de 1993, se entiende como aquella que celebran las entidades estatales en los casos estrictamente señalados (art. 24 num 1º), sin necesidad de realizar previamente licitación o concurso y se caracteriza por hacer más simplificado y abreviado el trámite de contratación. Debe, sin embargo, atender los mismos principios que la ley dispuso para la licitación o concurso y así lo indica la norma que la reglamenta: “En la contratación directa el jefe o

Mónica Vega Solano - IEMP



«(...) algunas entidades territoriales, particularmente las alcaldías y gobernaciones, comenzaron a utilizar la figura del convenio interadministrativo para que cooperativas de municipios ejecutaran objetos contractuales (por lo general, de obra pública), sin necesidad de acudir a procedimientos de selección objetiva (...)».

³Ley 489 de 1998, «Artículo 95.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro».

⁴ Consejo de Estado, Sala Tercera, fecha 23 de junio de 2010. Radicado 66001-23-31-000-1998-00261-01 (17860). M. P. Mauricio Fajardo Gómez.

representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la ley 80 de 1993” (art. 2º Decreto 855 de 1994).⁵

Es decir, se dejó en claro la necesidad de aplicar en los procesos de selección a través de la contratación directa por convenios interadministrativos, los principios rectores de la contratación, a saber: economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993.

Ha sido tal el interés del tema y la trascendencia que ha cobrado, que importantes tratadistas se han ocupado del mismo:⁶

No obstante lo anterior, debemos hacer una tajante diferencia. Habrá necesidad de acudir a los principios de contratación estatal y a la aplicación sin restricciones al régimen normativo de la contratación directa en aquellos casos en que se contrate a entidades estatales que ofrezcan bienes o servicios en condiciones de igualdad dentro del tráfico jurídico. En una economía de mercado, como la nuestra, las entidades públicas que negocian libremente en el mercado no gozan ni puedan tener ningún tipo de privilegios, sobre todo en materia contractual, que es el instrumento por excelencia de este tipo de economía. Por esto resultaría absurdo pensar que el legislador, al permitir los contratos interadministrativos, hubiera establecido un privilegio para las entidades estatales que permitieran monopolizar la contratación con otras entidades estatales en detrimento de otros sujetos que también pueden ofrecer esos bienes o servicios.
(...)

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



«(...) La Procuraduría expidió la circular del 27 de febrero de 1998, en la cual ponía en conocimiento la situación presentada con la contratación excesiva de las entidades territoriales hacia las cooperativas de municipios, buscando que se acudiera a procedimiento objetivos de selección de contratistas, precaviendo así la subcontratación de terceros que no habían participado en igualdad de condiciones en la escogencia de contratistas, y que no reunían las condiciones de idoneidad que garantizaran la calidad en el desarrollo de los objetos contractuales (...)».

Por desgracia se observan algunos casos donde, amparándose en el convenio interadministrativo, las entidades estatales desconocen las exigencias legales esenciales de la contratación directa e incurrir sin duda en el delito que nos ocupa. Casos comunes de violación al principio de legalidad de la contratación directa por esta vía los encontramos en distorsiones jurídicas propiciadas por algunas entidades estatales para llegar a otras, también públicas o estatales, que tienen regímenes contractuales mucho más flexibles que los de la ley 80 de 1993, como en el caso del municipio que celebra un convenio interadministrativo con el hospital de la localidad para que éste le adquiera bienes o servicios o le contrate obras, en virtud de que el hospital, como empresa social del Estado, está sometido a un régimen de contratación de derecho privado. En casos como éstos la entidad pública contratista se constituye en un simple intermediario para violar las normas imperativas contenidas en la ley 80 para la escogencia de contratistas.

No obstante lo anterior, esta situación continuó en el tiempo, pero ya no a través de las cooperativas de municipios, sino por conducto de las universidades, entidades para las que incluso la Ley 1150 de 2007 proscribió la contratación directa, en los siguientes casos (Literal c) del numeral 4.º, artículo 2.º, Ley 1150 de 2007):

Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos: (...)

Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

Lo anterior, como respuesta de tipo normativo a la problemática que se venía presentando con esta clase de contratación con universidades o con redes de universidades que no tenían ni la capacidad, ni la experiencia para ejecutar dichos contratos, pese a que en algunos casos sí tuvieran algún tipo de programa académico relacionado con las obras públicas (programas de ingeniería civil, arquitectura, etc), por lo cual se exigió desde la nueva normativa que el contrato a celebrar tuviera relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, y exceptuándolas de la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública, en cuyo debate se señaló:

En relación con los contratos interadministrativos, se modificó la redacción del inciso 1º, para señalar que las instituciones de educación superior pública en la ejecución de contratos interadministrativos estarán sometidas a las disposiciones de la Ley 80 de 1993. La razón que motiva este cambio, está relacionada con el manejo que en la actualidad se da a los contratos interadministrativos, los cuales son utilizados por las entidades estatales para contratar de manera directa con las universidades, las que a la postre o resultan ejecutando obras

⁵ Sentencia del 14 de agosto de 2003, Exp. 22848, M. P. Ricardo Hoyos Duque.

⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo. Contratación indebida*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, abril del 2005.

como la construcción de edificios, vías, plazas de mercados, hospitales, etc., o utilizan para ello el mecanismo de la subcontratación con particulares sin previo adelantamiento de los procesos de selección pública, a que se refiere la Ley 80 de 1993.⁷

Pero no terminada de superar esta elusión al procedimiento de selección objetiva de la contratación estatal, se empezó a detectar e investigar los convenios interadministrativos suscritos con sociedades de economía mixta con participación superior del 50% del Estado,⁸ pero que se rigen por el derecho privado, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 489 de 1998.

La figura es la siguiente: una entidad estatal que necesita la realización de una obra, la prestación de un servicio, la entrega de un suministro e incluso, la gestión de impuestos y cobro de cartera relacionada con impuestos, suscribe convenios administrativos con sociedades de economía mixta para la ejecución del objeto pactado (organismos que por virtud del citado artículo 2.º de la Ley 80 de 1993, para efectos de esa ley, se entienden como entidades estatales).

Sin embargo, si la sociedad de economía mixta no tiene ni la capacidad, ni la experiencia, ni la experticia para el desarrollo del contrato, acude a lo que han autodenominado «*alianzas Estratégicas*»,⁹ con el fin de que sea un «*socio estratégico*»

quien ejecute o cumpla el objeto contractual del convenio interadministrativo suscrito.

Es este socio estratégico —o mejor aún, subcontratista— quien aporta la experiencia, capacidad económica, estructura física y demás requisitos para poder justificar la contratación, y es quien en últimas ejecuta el objeto pactado sin necesidad de participar en procesos de selección objetiva, en igualdad de condiciones con otros posibles oferentes. Esto, gracias a que las sociedades de economía mixta si bien se entienden como entidades estatales, su régimen de contratación se somete al derecho privado. Incluso, se han detectado casos en los que si bien el convenio interadministrativo es por determinado valor, la subcontratación o «*alianza estratégica*» resulta pactada por un precio inferior, con lo cual se tiene que existe un margen de diferencia a favor de la entidad contratista que no es fácil de justificar.

Al respecto, puede verse el fallo de primera instancia del 24 de junio del 2011 proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, dentro del expediente n.º IUS n.º 2010- 42580 - IUC n.º D-2011-652-353662.

Sin embargo, detectada esta forma de hacerle el quite a la licitación pública o al procedimiento público y abierto que fuere aplicable según el objeto y naturaleza del contrato, surge otra figura para no acudir al procedimiento objetivo de selección objetiva, y consiste en realizar convenios de asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro (a la luz de lo expuesto por el artículo 355 de la Constitución Política), los cuales se justifican en la búsqueda del interés público y darle impulso a actividades de esta naturaleza.

Igual que para los casos referidos anteriormente, se han encontrado entidades territoriales que suscriben esta clase de convenios con entidades que en la forma corresponden a la categoría de sin ánimo de lucro, pero que al analizar de fondo la contratación nuevamente carecen de idoneidad, experiencia o capacidad para cumplir con el objeto del convenio de asociación, una vez más recurriendo a la figura de la subcontratación de un tercero

la manera de desarrollar acciones preventivas respecto de los operadores contractuales, según se puede observar en la circular conjunta n.º 14 del 1.º de junio de 2011 suscrita por la Procuraduría, la Contraloría y la Auditoría General de la República, a través de la cual se instó a los jefes, representantes legales y ordenadores del gasto de las entidades públicas, a revisar varios temas relativos a fin de dar cumplimiento a



Juan David Durán Castañeda - IEMP

► Las denuncias permanentes de los medios de comunicación tradicionales y las TIC han permitido a la opinión pública conocer de primera mano las actuaciones de servidores públicos y particulares que atentan contra el presupuesto nacional.

particular que sí puede cumplir el objeto contractual, que, ya lo hemos dicho, no se somete a ningún proceso o concurso público, en igualdad de oportunidad entre posibles oferentes (situación presentada con algunas cajas de compensación familiar.)

Toda esta problemática ha venido siendo analizada y disciplinada por la Procuraduría General de la Nación, por lo menos según el recorrido histórico y fáctico que hemos venido exponiendo, incluso, intentando explicar e identificar la existencia de esta situación de manera conjunta con otros organismos de control y buscando

las exigencias legales para la celebración de contratos de forma directa:

La Auditoría General de la República en el marco del “Proyecto de Control al Control” de la contratación, observó que el 47% de los procesos contractuales de los sujetos vigilados por las contralorías se realizan a través de la contratación directa.

Así mismo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, han diagnosticado que a menudo

⁷ Ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, Gaceta del Congreso 96 del 27 de marzo de 2007.

⁸ A efectos de entenderla como entidad estatal, a la luz del literal a) del artículo 2.º de la ley 80 de 1993.

⁹ Quizás para no nominarlas «subcontratación».

se acude a la contratación directa para eludir los procedimientos de selección acordes con la naturaleza de los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir o con su cuantía.

Se han encontrado también que se entregan importantes recursos del presupuesto estatal a particulares, sociedades de economía mixta, instituciones de educación superior y fundaciones, entre otros, que no resultan idóneos para ejecutar el objeto pactado, lo que impide que se satisfagan los intereses que suscitaron el correspondiente negocio jurídico, exponiendo los intereses colectivos involucrados.

(...)

En virtud del principio de transparencia y con fundamento en lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2474 de 2008, la convocatoria pública, a través de la licitación, selección abreviada y concurso de méritos, constituye la **regla general** para la escogencia de contratistas.

(...)

La justificación o soporte de la celebración directa de un contrato debe constar por tanto en los estudios previos correspondientes y en el acto administrativo de justificación exigido en el artículo 77 del decreto 2474 de 2008, documentos que además deben atender los requerimientos contemplados en el artículo 3 ibídem. Se trata, entonces de deberes funcionales, cuya vulneración está severamente reprochada como faltas gravísimas en los numerales 30 y 31 del artículo 48 de la ley 734 de 2002. Se sugiere profundizar en el estudio de los siguientes aspectos:

Verificar la imposibilidad o inconveniencia técnica, jurídica o económica de acudir a la convocatoria pública, en los términos previstos en la ley y en los decretos reglamentarios, para contratar. Analizar las ventajas o beneficios institucionales o colectivos derivados de la aplicación de esta modalidad, frente a los que se obtendrían con una convocatoria pública.

Corroborar y dejar evidencia de la idoneidad del contratista, bien sea un particular y otra entidad pública, para dar cumplimiento satisfactorio al objeto contratado. Esta idoneidad se concreta en la capacidad jurídica, técnica, de experiencia y financiera, verificada por la entidad contratante frente al alcance jurídico, técnico y económico de las obligaciones que se pactarán.

Sin embargo, lo que se encuentra es que si bien la Procuraduría, desde el punto de vista preventivo y disciplinario ha intentado poner freno a esta forma de eludir la selección objetiva de contratistas, algunos directores de la actividad contractual de las entidades públicas buscan la forma de mantener esta práctica, ubicando entidades cuya naturaleza jurídica, pese a ser pública, en su contratación se rigen por el derecho privado (se han detectado incluso casos de adquisición de suministros por Empresas Sociales del Estado - ESE), lo que facilita el hecho de subcontratar el cumplimiento del objeto contractual con particulares que nunca participaron en concursos públicos.

Es importante indicar que si bien este escrito no pretende en manera alguna desconocer la importancia de las entidades de derecho público que se someten al derecho privado, en particular cuando en desarrollo de su objeto social necesitan acudir a procedimientos más expeditos, precisamente porque entran en competencia con otras empresas privadas cuyos procesos de contratación indudablemente son menos rigurosos, sí consideramos que esta no puede seguir siendo la válvula de escape para aquellos ordenadores del gasto, que con el único propósito de eludir la selección objetiva, suscriben convenios con dichas empresas que, en últimas, no ejecutan el objeto contractual.

Hemos visto que la legislación siempre ha ido rezagada a la comisión de las faltas; pero nos preguntamos ¿será necesario seguir tipificando faltas, cada vez que surge una nueva modalidad de fraude de esta naturaleza? ¿No sería más viable, desde el punto de vista preventi-

Cortesía Simplex S.A.



► En el Segundo Congreso Internacional de Contratación Estatal organizado por el IEMP-PGN se presentaron experiencias internacionales como las del ecuatoriano, José Luis González Tamayo, quien compartió con el auditorio la experiencia de su país en la implantación del Sistema Nacional de Contratación Pública. ¡La capacitación es esencial en la prevención!.

vo, precaver este tipo de situaciones, o en caso de detectarse, ejercer con más firmeza la facultad disciplinaria? O, simplemente, ¿no bastará que los operadores contractuales, entendidos como tales los ordenadores, jefes y representantes legales de las entidades públicas, sus asesores contractuales y quienes participan en el desarrollo de los procesos de contratación, interioricen la importancia que tiene el manejo de los recursos públicos y la presencia de los principios de la función pública y de la administrativa, así como los de la contratación y prefieran realizar procesos de selección objetiva de los contratistas, en el marco de los principios de publicidad, economía, moralidad, transparencia, que garanticen el cumplimiento de los fines estatales?

La Ley 1474 de 2011 fue una clara respuesta del legislativo a una serie de comportamientos irregulares, tanto de servidores públicos como de particulares que atentaban históricamente contra principios tales como los de la moralidad, economía, responsabilidad, no solo de la contratación estatal, sino de toda la función pública; pero ¿debe ser siempre esta la respuesta del Estado ante la constante comisión de faltas disciplinarias por parte de aquellos?

El debate debería empezar a darse. 

La corrupción en la Administración pública

Apuntes sobre las implicaciones de los nuevos esquemas de gestión pública

OMAR VIVAS CORTÉS¹

INVESTIGADOR Y CATEDRÁTICO
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
SOCIO POLÍTICAS Y ASUNTOS
SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El que la corrupción y la percepción de su existencia en Colombia se siga sosteniendo en niveles altos es dicente sobre su complejidad y la magnitud de sus dinámicas e interacciones propias, vinculadas a otras problemáticas nacionales, su interdependencia con la violencia, el crimen organizado, las formas inadecuadas de filiación y participación política y la marginalidad y exclusión, dotan a la corrupción colombiana de una identidad propia, de unas características únicas y singulares. Es tan fuerte el carácter de la corrupción en Colombia, tan fuerte e intensa, que incluso supera la capacidad de atención y cubrimiento de los medios de comunicación siendo necesario que existan otros canales de comunicación que coadyuven informando (redes, páginas en la web, medios escritos).

La corrupción es uno de los problemas estructurales más sentidos en Colombia, afirmación que se sostiene no solo en sus estadísticas sino además en su inclusión en la agenda pública y en el diseño de los contenidos de planes de desarrollo nacional y territoriales, es un asunto que permanece en la opinión pública y junto con el problema de la violencia demencial constituyen quizás las dos principales pandemias históricas.



► «Es tan fuerte el carácter de la corrupción en Colombia, tan fuerte e intensa, que incluso supera la capacidad de atención y cubrimiento de los medios de comunicación siendo necesario que existan otros canales de comunicación que coadyuven informando (redes, páginas en la web, medios escritos)». En la imagen la página web de Transparencia por Colombia. Campaña de sensibilización para ciudadanos empresarios y sector público.

Comprender qué tanto la corrupción cede ante las políticas y acciones públicas emprendidas para su reducción o por el contrario qué resistencias genera la corrupción a la introducción de innovaciones de gestión, resulta relevante para los estudiosos, las autoridades encargadas de su control, los interesados de las esferas sociales y de los gremios económicos, de allí que determinar en un caso la pertinencia y la efectividad alcanzada y en otro los obstáculos y retos que impone son objetivo primordial de evaluación, que sirve para reforzar y ampliar su aplicación o para redefinir su diseño. Es necesario recordar que la idea fuerza que lleva a las sociedades a reclamar la introducción de esquemas de gerencia privada en la Adminis-

tración pública es reducir la corrupción y el despilfarro.

En este contexto, al tomar partido por una de las dos alternativas, la resistencia que genera la corrupción se plantea como pregunta de interés: ¿cuáles son las implicaciones que tiene la corrupción en la aplicación de los nuevos esquemas de gestión pública?, para lo cual se tiene como objetivos exponer la naturaleza y alcances de las tareas de reducción de la corrupción, develar el alcance de las distorsiones que induce la corrupción en la aplicación de principios y postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP), desde la concepción anglosajona, de la posburocracia en términos de Barzelay (1998) y de la Gestión para Resultados (GpR) promovida por los organismos internacionales.²

Contrastar las condiciones que impone la corrupción contra estos modelos o enfoques de gestión pública requiere una aproximación desde sus principios y postulados, con una asunción más ontológica que epistemológica, dado que implica la revisión de la esencia existencial y material de la corrupción, de su trascendencia y de su relación con otra entidad, la Administración pública, para revisar la dialógica entre corrupción y los nuevos esquemas de gestión pública. El tratamiento metodológico se ciñe a lo normativo y conceptual, al estar acotado a los aspectos teleológicos de los enfoques y las explicaciones teóricas de la corrupción.

¹ Magíster y doctorando en estudios políticos.

² Al respecto de estos enfoques ver Chica (2011).

Se entienden por corrupción las «prácticas abusivas que privilegian intereses particulares y afectan el interés general» (Vivas, Peña, Bazzani, Gómez, Younes, Torres y Torres 2012, 155), siendo el interés general aquello que se considera útil y necesario para mejorar los bienes y las condiciones de vida.

La NGP se asume desde tres de sus principales corrientes, la anglosajona (Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia), la posburocracia con desarrollo en Norteamérica por expositores como Michael Barzelay, y la GpR promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); sus principales postulados serán más adelante debatidos dado que son el objeto de revisión.

La hipótesis de este artículo es que la corrupción constituye un entramado de prácticas y formas de relacionarse que obstaculiza e inhibe la innovación de la gestión pública al hacer improbable la conformación de modelos que promuevan la creación de los valores públicos esperadas por los ciudadanos-clientes, y adicionalmente porque constituye un recurso discursivo para disipar responsabilidades.

Naturaleza y alcance de la reducción de la corrupción

Las acciones de reducción de la corrupción se especifican y aplican sobre la base de desarrollos institucionales plasmados en tratados y convenios internacionales, los marcos normativos y de políticas nacionales y de operación de las autoridades, así como los mecanismos e instrumentos que se definen, y se operan a través de programas, inversiones, manuales, guías, protocolos, metodologías, esquemas de operación, sistemas de información y capacitaciones, entre otros.

La generación de normas con nuevos tipos sancionables, la aplicación de nuevas técnicas de confrontación criminal, las campañas y programas educativos y de sensibilización, la innovación en formas de denuncia, la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en las labores investigativas, sumadas a otra diversidad de acciones, concitan de su

catalogación a fin de ordenar el diseño y respuesta.

Las formas de reducción del flagelo de la corrupción desarrolladas conforman en sí mismo un sistema que articula organizaciones, normas, actores públicos y privados, nacionales e internacionales y recursos, que sobre la base de métodos, procedimientos, protocolos, sistemas de información y monitoreo, programas e inversiones, desarrollan una amplia gama de labores con énfasis en lo preventivo, disuasivo o represivo. Así, tenemos acciones dedicadas al fortalecimiento, evitación y anticipación, otras referidas al desestímulo de la motivación de la decisión y proceder, y finalmente aquellas referidas a la individualización, investigación y sanción.

En este marco han sido especialmente utilizadas las referidas a desarrollos normativos, fortalecimiento institucional, educación, sanción y comunicación, de las cuales es el eje estructurante el componente institucional (normativo y organizacional). La orientación e interés esencial está en conjurar sus causas, reducir sus actividades y sancionar a los responsables, su desarrollo convoca y articula a diversidad de autoridades nacionales e internacionales, a la sociedad civil, las comunidades y los medios de comunicación.

La formación ciudadana centrada en la comprensión de derechos, la generación de competencias de control y fiscalización, la interiorización de formas de participación e injerencia y la corresponsabilidad en la exigencia de rendición de cuentas, se

incluyen en el paquete formativo de naturaleza preventiva. Subsiguientemente, la efectiva participación y control, así como el interés en la rendición de cuentas por parte de las comunidades, resultan relevantes para disuadir a oportunistas corruptos o empresas de corrupción.

Una sociedad con una mayor comprensión de los elementos éticos de formación de la democracia, el Estado y una filiación a lo público, asume como suya la defensa de los bienes colectivos, de manera que todo daño conduce a una sanción moral a sus perpetradores, dejándoles permanentemente bajo el escrutinio público por su pérdida de reputación moral. Respuesta esperada y que constituye la esperanza sobre el comportamiento colectivo deseable para elevar el costo moral a los corruptos.

El fortalecimiento institucional comprende el diseño y el cambio bajo la aplicación de principios de transparencia y probidad, la promoción de la integridad de quienes laboran con el Estado o administrando bienes públicos, la suscripción y desarrollo de tratados y convenios internacionales entre Estados y de acuerdos del Estado o de sus instituciones con gremios, sociedad civil y comunidades, la definición y aplicación de inversiones, y la innovación y desarrollo de formas modernas de administración.

Lo institucional debe permitir además erosionar las reglas informales que forman relaciones ilegales o inmorales en las culturales y que, de manera enrarecida, se interiorizan en los procesos de socialización como prácticas consuetudinarias para lograr fines e imponer intereses.

El fortalecer la Administración pública y la integridad de sus integrantes, la dotación de capacidades institucionales de los organismos de control y vigilancia y los de juzgamiento, permite las relaciones de oposición necesarias para llegar al equilibrio en el ejercicio del poder de las autoridades, aleja el fantasma de los autoritarismos ya no globales sino parciales a los que sucumben entidades públicas.

Por su parte, las tareas represivas están concentradas en la investigación, juzgamiento y sanción de infractores, siendo su base los marcos normativos. En este contexto las labores de codificación y ge-

Juan David Durán Castañeda - IEMF



► «La corrupción es uno de los problemas estructurales más sentidos en Colombia, (...) es un asunto que permanece en la opinión pública y junto con el problema de la violencia demencial constituyen quizás las dos principales pandemias históricas».

neración normativa, enmarcadas en la tradición legislativa, le dan una condición de urgencia y reactiva, siendo la regulación prospectiva limitada, de manera que siempre hay un espacio para la innovación de los *modus operandi* de los corruptos.

La sanción es por supuesto clave en la reducción de la corrupción, incrementa los costos para los cálculos de utilidad de los corruptos, reduce la motivación e incentivos,³ materializa la justicia, constituye referentes sociales, destruye redes y prácticas de corrupción, detona la sanción social moral —asumiendo que ella exista—, restaura el orden de la institucionalidad y la legalidad, y expulsa elementos indeseables de los asuntos de manejo público.

Para que la sanción sea efectiva se necesita que se acompañe de la recuperación de los bienes o valores afectados, y de la reparación de los daños causados no solo en forma material sino también moral, de aquellos valores sociales fracturados; la recuperación de los bienes afectados por actos de corrupción es la mayor sanción posible en la medida que su apropiación ilegítima constituye la motivación que induce a la ocurrencia del acto corrupto, si este incentivo disminuye la propensión a la corrupción también.

La concepción de justicia compromete la legitimidad de un Estado,⁴ cada quien debe recibir lo que le corresponde,

cuando la impunidad que es la antinomia de la justicia se incrementa los niveles de corrupción también, de manera que existe una relación directa entre altos niveles de impunidad y de corrupción.

La comunicación aparece como una dimensión transversal que sirve para diversos propósitos, primero por ser un catalizador permite la reconfiguración de una cultura centrada en la ilegalidad e ilegitimidad a otra más enfocada en el respeto de lo público y del otro, y

nes de los promotores y agentes de la corrupción, incluir asuntos en la opinión pública induce mayor vigilancia y seguimiento de diversos públicos e interesados, a la vez que genera mayores cuidados de los gestores.

Complementariamente, la rendición de cuentas y la aplicación de los principios de transparencia reconocen un papel central a la comunicación en los procesos de control y vigilancia sobre la probidad y buen desempeño de las administraciones públicas en sus diversos niveles.

La corrupción es una problemática estructural en Colombia y en los demás países, que está entronizada en las reglas de participación, en las instituciones sociales, políticas y económicas apropiadas por diversos actores y estamentos, de manera que su atención ha de ser integral y su reducción debe estar dotada de acciones y mecanismos preventivos, disuasivos y represivos, conforme hemos referido.

En esencia la NGP no está diseñada para reducir la co-



► «(...) la corrupción constituye un entramado de prácticas y formas de relacionarse que obstaculiza e inhibe la innovación de la gestión pública al hacer improbable la conformación de modelos que promuevan la creación de los valores públicos esperadas por los ciudadanos—clientes, y adicionalmente porque constituye un recurso discursivo para disipar responsabilidades».

en segundo lugar porque contiene elementos disuasivos en la generación de los referentes colectivos de decisión/acción, es decir, del autocontrol, y represivos al provocar una mayor conciencia del control externo, esto por darse una amplia difusión a los responsables, sanciones y penas.

La comunicación se convierte en una barrera a las accio-

Corrupción y NGP

Quizás una de las principales críticas sobre el modelo de NGP es que no ha sido efectivo en la disminución de la corrupción, incluso que su aplicación la incrementa, concepción que tienen calificados expositores, sin embargo, disiento al considerar que la naturaleza del fenómeno de la corrupción y los propósitos de la misma NGP pueden ser desconocidos en esta mirada.

rupción sino para mejorar los niveles de desempeño de la Administración pública, para atender de mejor manera a los requerimientos sociales. La NGP en la definición anglosajona «Whitehall», se caracteriza por la postulación del mercado como base para las relaciones políticas y administrativas del Estado, la opción pública, la gerencia de calidad y el control de costos (Guerrero 2001), fundamentos que en su interpretación llevan a una relación

³ Desde concepciones de la teoría de la agencia que mira la oportunidad, y del actor racional que valora la utilidad, el comportamiento se explica por las motivaciones, intereses y análisis costo-beneficio, así un incentivo negativo es la devolución de bienes y valores de los corruptos porque el incentivo desaparece y la motivación se reduce, la apropiación ilegal que ellos esperan es la principal motivación, la efectiva incautación y devolución así como la reparación de perjuicios expresaría el máximo desestímulo al proceder corrupto de agentes de la corrupción y de los cálculos de utilidad que realizan.

⁴ Al respecto se pueden revisar las ideas de libertad e igualdad liberales de Jhon Rawls o los planteamientos de la idea de libertad y justicia de Amartya Sen.

que pasa del ciudadano al ciudadano-cliente.

De cantera el fortalecimiento de la Administración pública provocado por la NGP genera barreras para la penetración de esquemas y círculos de corrupción, sin embargo esto no siempre ocurre, al contrario, incluso el discurso de la NGP puede ser utilizado por los corruptos para realizar y justificar sus acciones o para evadir la acción de las autoridades; el discurso de la mayor eficacia utilizado por dilatar y distraer evita la comprensión de su accionar inmoral. Las palabras importan y un discurso empalagado desvía la atención, hacia aspectos insustanciales, de quienes estén interesados u obligados en participar, controlar o vigilar.

Concebir que la empresa privada sea menos corrupta es una tesis que no ha sido demostrada, porque se develan menos los hechos inadecuados en procura de evitar riesgos de reputación; la inclusión de la corrupción privada en las estrategias de reducción de la corrupción expresa la necesidad de lograr mayor exposición en lo privado máxime si se administran bienes públicos.

Las reglas del mercado conducen a la maximización y generación de riqueza, sus postulados resultan contrarios a la generación y conservación de bienes públicos o preferentes a ser privilegiados por la Administración pública, la asunción a ultranza de su dinámica la lleva a un interés en la acumulación, la reducción de costos, la exclusión, la selección adversa, y condiciones de inequidad en este caso a favor del aparato estatal y a expensas del cumplimiento a la sociedad, sin hablar de la inobservancia de los fines propios de un Estado social de derecho.

Resulta provocador introducir el concepto de corrupción sistémica, porque al igual que en el libro 1984 de George Orwell, la orientación teleológica de un Estado inclinado por absolutos, el mercado en este caso, requiere de la corrupción como propiedad holística de subsistencia, siendo así este flagelo connatural a la imposición de formas absolutas.

Así la NGP en esta vertiente lleva a reglas de juego duales; mientras por un lado incentiva la impermeabilidad de la Administración pública a la corrupción, al permitirle fortalecer la orientación al detalle y a

Cortesía Oficina de Prensa PGN



► «La formación ciudadana centrada en la comprensión de derechos, la generación de competencias de control y fiscalización, la interiorización de formas de participación e injerencia y la corresponsabilidad en la exigencia de rendición de cuentas, se incluyen en el paquete formativo de naturaleza preventiva».

la satisfacción, por otro, lamentablemente, refina nuevas formas de corrupción que involucra a técnicos y expertos que asesoran procesos sofisticados bajo el amparo de la exclusión propia de los lenguajes y saberes técnicos, que además de justificar formas de proceder repelen el control.

Corrupción y posburocracia

Siendo claro que el paradigma burocrático como modelo explicativo y normativo de la Administración pública ha sido superado —cambio de orientación que tiene origen en las fuerzas originadas por el nuevo escenario económico mundial y los avances de las TIC—, y la insatisfacción porque su aplicación no resolvía dificultades asociadas con ello y problemas sociales recurrentes en los países que le habían dado mayor desarrollo, así como por la necesidad de permitir formar nuevos mecanismos de participación.

La orientación al cliente, la definición y generación de valores públicos, que induce nuevos esquemas operativos y que debiera provocar el surgimiento de una nueva cultura organizacional, se ve obnubilado por las condiciones que impone la corrupción al interior de las organizaciones públicas estatales; la confrontación de las matrices axiológicas que se promueven desde los planteamientos de Barzelay confrontan permanentemente con las reglas que la corrupción impone.⁵

La flexibilización del control en beneficio de reducir las jerarquías internas y acercar a otros niveles de la organización pública y a los clientes a los procesos de decisión en la gestión de problemas públicos conduce a una paradoja: «es imposible ampliar la discrecionalidad en las escalas de la administración pública, que responde a un postulado posburocrático, sin ampliar a su vez el factor de riesgo de corrupción asociado a tal discrecionalidad», contrastan las ideas de Barzelay (2000) con la ecuación de la corrupción de Klitgaard (1991).

Por supuesto que esta contradicción y tensión no es óbice para que los corruptos nuevamente incluyan en su argumentación postulados de creación de valores públicos, y miradas de eficacia como recurso dialéctico-delictivo, en una suerte de diatriba que logra el propósito de confundir a los interesados en develar el resultado de la gestión que sin ellos saberlo está siendo objeto de saqueo.

Aquí se muestra al ciudadano sabio, aquel que es capaz de ponderar su satisfacción ante la calidad de los servicios que recibe del Estado, capacidad de raciocinio que claramente no puede siempre poseer un ciudadano-cliente, incluso ni siquiera un grupo de ciudadanos-clientes, existen reclamos de las comunidades que responden a afanes predatorios del medio ambiente, el espacio público, los

⁵ Por lo que aboga Barzelay es por una cultura más orientada al resultado que a la regla, al beneficio que al cumplir, a los principios que a las reglas.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «La penetración de la corrupción en estos escenarios de acción pública conduce a la desesperanza social, las expectativas que las comunidades fundaron en el discurso de equidad y desarrollo asociado con los programas sociales se defraudan al atestiguar hechos de corrupción, el desinterés y apatía que matiza la cultura política es explicada en años de comunicación sobre desmanes calcados».

bienes del Estado y los mismos bienes de uso común y que, a nivel agregado de la nación, son contradictorios con el sentido del interés general, es decir, de aquello que es deseable para mejorar los bienes y la calidad de vida de toda la nación.

Este escenario es proclive a la corrupción porque armoniza la naturaleza mezquina de las pretensiones de corruptos con los afanes predadores, se ve mutuamente la oportunidad de congraciarse intereses inmorales.

El tránsito de culturas basadas en la función a culturas proclives a los resultados tampoco promueve una situación que frene la corrupción, la definición de metas en los procesos de formación de políticas públicas en especial en el establecimiento de estas no siempre se forman

en un proceso deliberativo inclusivo que parta de una evaluación que incluya la línea base y que respondan a la valoración de argumentos y razones, o de ideologías, el sistema político más que el modelo económico induce a privilegiar los mismos intereses de manera que la misma definición de metas compromete alteraciones en los esquemas de participación económica y social.

Corrupción y GpR

Los resultados en materia de las políticas sociales y en la atención de los problemas socialmente relevantes es el propósito de las aproximaciones promovidas por los organismos internacionales — BID, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Econó-

mico (OCDE), BM— siendo de interés temas de pobreza, crecimiento y desarrollo, educación, calidad de vida, desastres y derechos, entre otros.

Su intención es, por supuesto, loable al propender por el desarrollo de las comunidades, en especial de las vulnerables y la introducción a la vez de concepciones de desarrollo sostenible.

La penetración de la corrupción en estos escenarios de acción pública conduce a la desesperanza social, las expectativas que las comunidades fundaron en el discurso de equidad y desarrollo asociado con los programas sociales se defraudan al atestiguar hechos de corrupción, el desinterés y apatía que matiza la cultura política es explicada en años de comunicación sobre desmanes calcados.

Como en ningún otro modelo, aquí la implicación de la corrupción es triple; por un lado limita las posibilidades de uso de inversiones en las políticas sociales, por otro, son estas temáticas un escenario permanente de los corruptos que además le convierten en factor expiatorio a través de una retórica política, donde el clientelismo y la politiquería hacen presencia debido a las ecuaciones electorales, y donde, en tercer lugar, se genera la mayor desesperanza en las comunidades que ven frustradas sus ilusiones de mejores condiciones de vida con su consecuente aversión a lo político.

Retomando la introducción, dado que la orientación al logro es construida en cada cultura, en la organización pública es operada por las metas y mediciones que la entidad define, así que las metas condicionan y motivan comportamientos, por tanto el obstáculo que enfrenta la GpR es que la definición y

sentido del logro no provoque nuevos hechos de corrupción.⁶

Corolario

A manera de corolario sobre las implicaciones, la corrupción constituye un obstáculo para la utilización de los modelos de gestión pública revisados, las innovaciones que atienden a postulados de la NGR, la posburocracia y la GpR se limitan ante los controles que exige la contención de la corrupción, subsecuentemente, se alteran las opciones de creación de valores públicos esperables de una Administración efectiva.

Adicionalmente, los corruptos instrumentalizan los postulados, principios y desarrollos conceptuales de la Administración pública, convierten la argumentación en un recurso retórico de quienes se vinculan a asuntos públicos con fines predatorios. **i**

Referencias bibliográficas

- Chica S. (2011). «Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública». *Administración & Desarrollo* 39 (53) 57-74.
- Guerrero O. (2001). «Nuevos modelos de gestión pública». Recuperado el 12 de febrero de 2013 de: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción*. Editorial Suramericana.
- Pliscoff (2012). «Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción». XVII Congreso Internacional del CLAD. Cartagena 2012.
- Vivas O, Peña J, Bazzani C, Gómez D, Younes D, Torres J, Torres U. (2012). *Anatomía de la cooptación en Colombia*. Editorial IEMP.

⁶ Al respecto ver Pliscoff (2012).

Avances de la investigación sobre recuperación de bienes de uso público en el litoral colombiano

SANDRA ROJAS BARRERO

INVESTIGADORA

DIV. INVESTIGACIONES

SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS

SOCIOECONÓMICOS IEMP

DERLY SOFÍA GUERRERO

PROCURADORA JUDICIAL I

PROC. DEL. ASUNTOS CIVILES

«Cuando los hombres se ven reunidos para algún fin, descubren que pueden alcanzar también otros fines cuya consecución depende de su mutua unión». Thomas Carlyle.

Estas líneas tienen la intención de presentar los avances realizados para la construcción de una política pública para la recuperación de los bienes de uso público indebidamente ocupados en los litorales colombianos.

En anteriores artículos de **INNOVA** sobre el tema se ha resaltado cómo los litorales marítimos vienen siendo ocupados indebidamente con construcciones palafíticas que se presentan en todo el país, y en especial en las zonas de Tumaco y Buenaventura, situación que genera no solo vulneración al derecho colectivo de todos a gozar de los bienes de uso público, sino además la degradación del medio ambiente. Zonas litorales estas en las que se evidencian condiciones socioeconómicas subnormales y con calidad de vida determinada por niveles de pobreza excepcionales.

La Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles ejerce de manera exclusiva y excluyente la función preventiva de vigilancia y control sobre los bienes y recursos de la nación, dentro



Cortesía Dimar 2008

► «La Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles ejerce de manera exclusiva y excluyente la función preventiva de vigilancia y control sobre los bienes y recursos de la nación, dentro de ellos los bienes marino-costeros ubicados en zona litoral; le corresponde, igualmente, la protección de los derechos humanos y garantías fundamentales de las personas que se encuentran asentadas en dichas zonas, a través del ejercicio de la intervención ante autoridades públicas, con el fin de proteger a la población que habita en construcciones palafíticas sobre zonas de bajamar y marino-costeras adyacentes».

de ellos los bienes marino-costeros ubicados en zona litoral; le corresponde, igualmente, la protección de los derechos humanos y garantías fundamentales de las personas que se encuentran asentadas en dichas zonas, a través del ejercicio de la intervención ante autoridades públicas, con el fin de proteger a la población que habita en construcciones palafíticas sobre zonas de bajamar y marino-costeras adyacentes.

Aunado a lo anterior, la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles promueve un plan de recuperación de dichas zonas, sin que se afecten los derechos de los residentes, de esta manera, busca un equilibrio entre los derechos en tensión, es decir, entre el derecho colectivo al uso, goce y disfrute de los bienes de uso público en los litorales colombianos y los derechos humanos y fundamentales de los habitantes residentes en estas zonas.

Es de resaltar cómo el IEMP y la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles

vienen trabajando en esta problemática, desde febrero de 2007, con la presentación ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) del proyecto de investigación «Ocupación indebida de los litorales marítimos» —actualizado en marzo de 2008— contando con una viabilidad para las vigencias 2008-2012. En la primera fase de la investigación, con el apoyo de un equipo interdisciplinario, se realizó un estudio socioeconómico y demográfico de la población ubicada en dichas zonas, así como un análisis jurídico y de los riesgos de catástrofes naturales y contaminación ambiental en Tumaco y Buenaventura, que permitió arrojar un diagnóstico sobre las razones de las invasiones y los factores críticos que han impedido el éxito de anteriores medidas adoptadas.

La segunda fase, realizada en el año 2009, resultó pertinente por cuanto ahondó en el diagnóstico a nivel social, económico, demográfico, cultural y ambiental, con la finalidad de

establecer una zona piloto que pudiera ser rehabilitada, en aras al establecimiento de una estrategia de aplicación como área marina protegida; así mismo, se realizó una caracterización técnica científica de los factores sociales, económicos, demográficos, culturales y ambientales de la zona litoral de la Ciénaga Grande de Santa Marta; para el buen desarrollo del proyecto se hizo necesario contratar cuatro investigadores en áreas del conocimiento como la sociología, la oceanografía, la ingeniería ambiental y la economía.

La tercera fase se realizó en el año 2011 y pretendió favorecer la recuperación de las zonas de litoral marítimo más afectadas por construcciones palafíticas, a través de lineamientos base de recomendaciones de política pública dirigidas al ejecutivo, con la finalidad de que este procediera a construir su formulación e implementación, con base en un trabajo interinstitucional en el que participarán las principales entidades encargadas de la protección defensa y recuperación de los bienes de uso público ocupados indebidamente con construcciones palafíticas, resultando pertinente participar en mesas de trabajo y concertación interinstitucional con el apoyo de las consultorías externas especializadas en las áreas socioeconómica, de manejo integrado de zonas costeras-jurídica, ambiental y política sobre las zonas litorales de Colombia.

De esta manera, la cuarta fase de investigación, permitió gestionar los lineamientos de recomendaciones de política pública a cargo de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, brindando así un espacio para la disertación sobre la formulación e implementación de la política pública por parte

del ejecutivo ante las autoridades locales y la comunidad, a través del uso de una propuesta metodológica centrada en los aspectos previos de investigación y de análisis de los actores relevantes en las zonas de ocupación indebida; esto con el fin de tener un panorama más amplio y detallado del contexto de cada zona.

De esta manera, la estrategia fue coherente con los contextos políticos y sociales permitiendo impulsar la participación de los actores, facilitando la implementación del plan de socialización y la metodología de construcción pública lo que fortaleció el proceso en el ciclo de políticas públicas. Finalmen-

te, también se promovió e impulsó la sensibilización de la problemática de la ocupación indebida en las diferentes zonas del litoral pacífico y la Ciénaga Grande de Santa Marta, mediante la construcción de un mapeo de los espacios de socialización que posibilitó realizar un análisis de las fortalezas y debilidades del entorno institucional y comunitario, los recursos y herramientas con los que se cuentan y las personas e instituciones que están dispuestas a colaborar en el proceso. Adicional a ello, se diseñó una herramienta para implementar el trabajo de campo de carácter cualitativo que sirvió para identificar información relevante.

Por lo anterior, se puede concluir que la PGN no solo ha fortalecido el ejercicio de su función preventiva en materia de protección de los bienes de uso público sino que cuenta con herramientas validadas por el comité técnico, en el marco de la investigación, que han permitido la interacción entre los entes nacional y regional, como son los protocolos de socialización del problema en todas sus dimensiones (humana, ambiental, social, etc.), de los escenarios de deliberación pública para la construcción de la alternativa de política pública y un documento de análisis de factibilidad política en las comunidades.

Todo lo anterior no hubiese sido posible sin el trabajo mancomunado, el interés y compromiso de los ministerios involucrados, la PGN, el IEMP y las comunidades. El fin último es brindar a estas poblaciones una calidad de vida digna y preservar el medio ambiente, en armonía con los derechos colectivos. Finalmente, basados en este compromiso, se está proyectando para el 2013 el agendamiento y formulación de la política pública para la recuperación de los bienes de uso público indebidamente ocupados en zonas de bajamar por parte del Gobierno, bajo un criterio de gobernanza, mediante la participación de los sectores local y comunitario. **i**

La Redes realizó encuentro sobre DD. HH. y D. I. H.



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

En la foto (izq.) William Ribero de la DIAN y Rubén Darío Támara de la Defensoría del Pueblo, voceros de estas entidades en la Red de Escuelas del Estado (Redes).

ARTURO RONDEROS SALGADO
COORDINADOR ACADÉMICO
DIV. DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

En desarrollo de la carta de intención que creó la Red de Escuelas del Estado (Redes), cuyo propósito fue fomentar el intercambio de programas de formación y capacitación, concertar apoyo con docentes, intercambiar información, desarrollar investigación científica, coordinar eventos conjuntos, racionalizar los recursos y reali-

zar actividades dirigidas a mejorar el nivel de competencia de los servidores, bajo la premisa de gestión integral del Estado, se desarrolló el III Encuentro de Redes en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en el marco del conflicto armado interno, en el que participaron docentes de la fuerza pública, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), de la Fiscalía General de la Nación, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias

Forenses, (INMLCF) de la Defensoría del Pueblo y de la PGN.

El encuentro se realizó el 15 de diciembre de 2012, en la Defensoría del Pueblo, a un auditorio de 46 personas de Medicina Legal, la fuerza pública, la Defensoría, el Inpec, la Fiscalía, la PGN, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Los temas tratados fueron los delitos contra el D. I. H. y crímenes de guerra, a cargo de Jaime Augusto Castillo Farfán, de la Defensoría del Pueblo; el abordaje forense en los casos de presunta violación de derechos expuesto por José Andrés Franco Zuluaga, del INMLCF; y la situación de los derechos humanos en las personas privadas de la libertad por los delitos relacionados con la subversión cuyo ponente fue el teniente de prisiones Jaime Excelino Michacán Ruiz, del Inpec.

Así mismo, el mayor Ferney Vásquez Moreno, de la

Policía Nacional, y Dagoberto Ardila Vargas, de la Fiscalía, hicieron referencia a la aplicación de los DD. HH. y el D. I. H. en el conflicto armado interno colombiano.

En el marco de las actividades de la Redes, se destaca la participación de funcionarios que integran las entidades de la alianza en el Congreso Internacional de Medicina Legal, el Seminario Internacional de Criminalística de la Policía Nacional, la capacitación realizada por la Fiscalía sobre violencia sexual, los congresos internacionales de Derecho Disciplinario y Contratación Estatal organizados por el IEMP, así como la participación en las Jornadas Procesales sobre el Nuevo Sistema Penal Acusatorio en Ibagué, Barranquilla, Cali y Medellín.

En 2013 la Redes continuará el estudio jurídico de la creación de la asociación y participará en actividades de las escuelas como el IV encuentro. **i**

Al menos el 85% de los incendios forestales son de origen antrópico

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



► El segundo tipo de incendio forestal «es el denominado de superficie que se alimenta de la hojarasca, hierbas, arbustos y madera caída. Tiene una propagación lenta pero constante, en el sentido de la topografía, y generalmente produce mucho humo por lo que puede generar dificultades respiratorias en la población circundante. Afecta tanto la fauna como la flora».

CARLOS ALBERTO PELÁEZ GARZÓN

PROFESIONAL OFICINA DE PRENSA PGN

El comienzo de la temporada cálida en Colombia genera mucho estrés para la vegetación. Cuando la humedad del terreno desciende a un nivel inferior al 30%, las plantas modifican su metabolismo emitiendo etileno a la atmósfera; este gas inflamable, combinado con temperaturas altas y la actividad de sus vecinos humanos genera incendios forestales.

La mano del hombre, reconoció la FAO en 2005,¹ alcanza a estar presente en al menos 85% del inicio de todos los incendios forestales, ya sea por la quema de pastizales para el rebrote de pastos de ganado, el control de parásitos y plagas, o para ampliar la frontera agrícola y actividades relacionadas con el control de animales y disposición de restos de la cosecha.

Otros actos humanos que pueden ser origen de incendios forestales son la disposición inadecuada de residuos, colillas de cigarrillo sin apagar y falta de cuidado al realizar fogatas, así como un número indeterminado de fuegos totalmente intencionales.

El fenómeno del aumento estacional de temperatura, sumado a la falta de humedad y el incremento del índice de

radiación solar facilita el inicio de fuegos, pero otros muchos factores locales y globales también inciden en la vulnerabilidad de los ecosistemas.

El más importante es nuestra estrella compañera. Se estima que el sol aumenta su luminosidad en 10% cada 1000 millones de años, por lo que desde el surgimiento de vida en la tierra el sol es aproximadamente 30% más brillante, dicha variación unida a modificaciones en la composición de la atmósfera han incrementado el llamado efecto invernadero.

El efecto invernadero en sí mismo no es negativo, por el contrario, posibilita la vida en la tierra, ya que sin él la superficie del planeta sería tan fría que los océanos se congelarían; actualmente, frente al cambio climático, entre las teorías más difundidas está la que considera el aumento de los gases de efecto invernadero como producto de la industrialización y el consumo de combustibles fósiles, que indujo un aumento en el promedio global de la temperatura cercano a 1 °C durante la segunda mitad del siglo XX; y de continuar como vamos podría ser del orden de 5 °C en el 2100.²

Ese aumento global de temperatura puede incidir en el deshielo de los casquetes polares, lo que disminuye el efecto albedo, o la capacidad de los glaciares para reflejar la radiación solar adentrándonos

en una peligrosa espiral aumentando el deshielo y un impacto directo sobre las corrientes del océano, teniendo el efecto paradójico de homogenizar el aumento global de temperatura y mayores variaciones locales del clima estacional, que en nuestro país son conocidas como fenómenos del niño y la niña (ENSO por sus siglas en inglés).

Volviendo a lo local, otras actividades humanas inciden en la amenaza de incendios de cobertura vegetal. El crecimiento de las ciudades y su población genera lo que se ha denominado «isla de calor»,³ fenómeno que puede aumentar hasta en 1.5 °C la temperatura local e incidir en el régimen de lluvias, concentrando la nubosidad sobre las ciudades y limitando las precipitaciones en áreas circundantes.

Según el reporte de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), en el primer mes de 2013 se presentaron 292 incendios forestales que afectaron una superficie de 6107 hectáreas,⁴ cifra aparentemente pequeña frente a los aproximadamente 61 millones de

² NRC (2008). «Understanding and Responding to Climate Change» pág. 4. Board on Atmospheric Sciences and Climate, US National Academy of Sciences.

³ Efecto isla de calor urbano (2004) Sebastian Wypych, Anita Bokwa, Jagiellonian University, Cracovia, Polonia consultado en http://www.atmosphere.mpg.de/enid/2__Clima_Urbano/_Efecto_isla_de_calor_3x6.htm

⁴ Reporte tiempo seco. Fecha: 01 de enero al 01 de febrero de 2013. Informe Sala de Crisis UNGRD 01/02/2013, 10:08 horas.

¹ FAO (2006). Global Forest Resources Assessment 2005 - Report on fires in the South American Region. Fire Management Working Paper 5.

hectáreas de bosque natural, correspondientes al 60.92% de la superficie continental de Colombia, con un porcentaje de bosque natural correspondiente a 53.64%.⁵

Lo que el humo no deja ver

Así como «el árbol no deja ver el bosque», en los incendios forestales muchas veces la percepción de su gravedad se mide por la superficie de cobertura vegetal quemada y los recursos económicos usados para el control y extinción del incendio que, según lo informado por la UNGRD, en Colombia durante el primer mes de 2013 fueron \$4.915.287.236;⁶ pero al disiparse el humo se comienzan a percibir las áreas disturbadas.⁷

Los disturbios no solo proceden de incendios forestales, también pueden ser resultado de minería a cielo abierto, tala, uso agropecuario, colonización, especies exóticas, erosión, sedimentación, contaminantes o inundaciones.

En el caso que nos ocupa, el disturbio corresponde principalmente a dos factores, área afectada y tipo de incendio, pero nos concentraremos en el segundo factor:

Los incendios forestales son de tres tipos, a saber: de suelo o subsuelo, caso en el cual solo hay incandescencia o poca lla-

ma por la escasa presencia de oxígeno y afecta principalmente las raíces y materia orgánica en descomposición; sus principales riesgos proceden de la difícil detección por ausencia de humo y la posibilidad de que los encargados del combate y extinción queden atrapados en una «caldera» o espacio incandescente en el subsuelo. Por sus características compromete la oferta de nutrientes y facilita la deforestación por «volcamiento» al quemarse las raíces de los árboles.

Un segundo tipo es el denominado de superficie que se alimenta de la hojarasca, hierbas, arbustos y madera caída. Tiene una propagación lenta pero constante, en el sentido de la topografía, y generalmente produce mucho humo por lo que puede generar dificultades respiratorias en la población circundante. Afecta tanto la fauna como la flora.

Finalmente, existe el fuego de copa que consume el follaje de los árboles altos; puede ser de antorcheo, brincando de copa en copa pero sin extenderse; fuego de copa pasivo que depende directamente del fuego de superficie, por lo tanto extinguiendo el de

superficie se controla el superior y el fuego de copa activo, que corresponde al que consume las coronas de los árboles, independientemente de la dirección del superficial y llevado por vientos superiores a 30 km/h. Genera altas temperaturas y la nube de humo se puede extender en una gran área en dirección a los vientos, afectando fuentes de agua y navegación aérea.

El primer efecto que generan localmente los incendios forestales es la quema de vegetación y pérdida de especímenes de fauna, por asfixia o emigración ante la afectación a su hábitat. La flora queda carbonizada por el efecto de las altas temperaturas, llegando hasta a la cristalización del suelo y la consecuente destrucción de microorganismos, nutrientes y ruptura del ciclo del nitrógeno, que hacen parte integral y son el sustento de la biodiversidad del área afectada.

Con el incendio, el fenómeno de deshidratación del subsuelo se incrementa y afecta la posibilidad de germinación de semillas, exponiendo las capas profundas a fenómenos erosivos provenientes

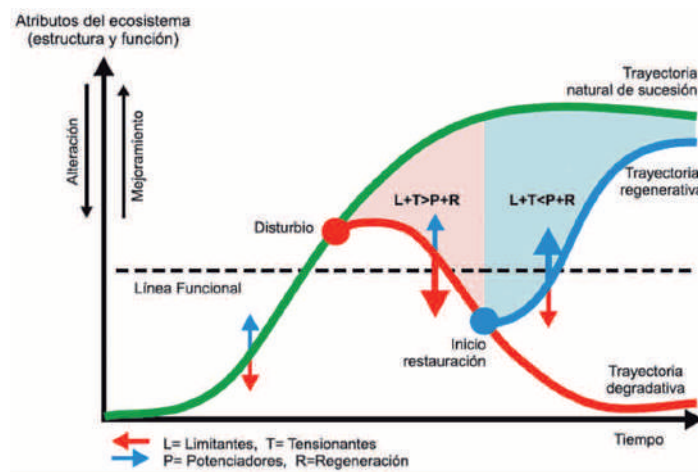
del viento y la lluvia. Sumando todo lo anterior, la posibilidad de recuperación de un área disturbada por un incendio forestal se diluye en el tiempo y en caso de no realizarse ninguna intervención asumirá una trayectoria en que la degradación será cada vez mayor.

Donde hubo fuego, no solo cenizas quedan

El anterior panorama genera desasosiego y nos puede llevar a la idea errada de que todo está perdido, pero como el ave Fénix el bosque resurgirá de sus cenizas, en una increíble paradoja la oferta de nutrientes presente en el suelo tras un incendio es increíblemente rica y ante la falta de individuos vegetales que disputen tal cantidad de alimento, el rebrote de especies comienza a presentarse casi espontáneamente en la zona disturbada, incluso la presencia de plantas pirófilas como el retamo espinoso (*Ulex europaeus*), o algunos pinos que aprovechan el fuego para diseminar sus semillas llevará, en el término de meses, a observar que la ladera pasa del negro al verde, lo cual puede llegar a ser contraproducente porque se disminuirá la oferta ambiental y se homogenizará la zona aumentando la vulnerabilidad de la misma a nuevos incendios, por lo tanto se deben seguir los protocolos que ayuden a la restauración de áreas disturbadas, buscando preservar en la medida de lo posible, la variedad de especies vegetales presentes antes del incendio, proteger las fuentes de agua y minimizar el crecimiento de especies exóticas que afecten el proceso.

En el próximo número de **INNOVA** espere: ¿cómo se combate un incendio forestal? y las recomendaciones para su prevención. **i**

Ilustración 1 - Restauración de áreas incendiadas



Tomado del «Protocolo de restauración de coberturas vegetales afectadas por incendios vegetales», Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2007. P. 28.

⁵ Colombia. IAvH, Ideam, IIAP, Invemar, Sinchi, 2011. «Informe del estado del medio ambiente y de los recursos naturales renovables 2010». Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). Bogotá D. C., P. 146.

⁶ Reporte tiempo seco. Fecha: 01 de enero al 01 de febrero de 2013. Informe Sala de Crisis UNGRD 01/02/2013, 10:08 horas.

⁷ «Un área disturbada es aquella que ha perdido total o parcialmente sus atributos, o en otras palabras su función (productividad, interacciones, polinización, regulación hídrica) y su estructura (organización espacial de las especies, número de especies, estado de las poblaciones)». J. I. Barrera-Cataño, C. Valdés-López. «Herramientas para abordar la restauración ecológica de áreas disturbadas en Colombia», Universitas Scientiarum, Revista de la Facultad de Ciencias Universidad Javeriana, edición especial II, Vol. 12, P. 17.

Civición Virtual PGN Aprendiendo y divirtiéndonos

DIANA SULMA PARDO IBARRA
COORDINADORA ACADÉMICA
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

Y se cumplió lo anunciado en otros números del **INNOVA**, se realizó entre octubre y noviembre de 2012 el concurso virtual Civición. La noticia podría pasar dentro del listado de actividades del IEMP, pero le damos toda la relevancia por lo que significó. De entrada, debemos destacar que tuvimos el primer juego virtual que permitía conocer la entidad. Escribirlo y leerlo es rápido, pero costó un largo tiempo de cavilación para arriesgarnos. Muchos de nosotros hacemos parte de la idea de que el aprendizaje para adultos debe ser solemne y máxime si se hace a nombre de la Procuraduría, pero con el Civición Virtual rompimos esa idea porque unimos la lúdica y la virtualidad con el conocimiento institucional.

Para lograrlo tuvimos un aliado, Crear Media, que con su experiencia en producción de juegos empresariales nos abrió el camino para adaptar el típico juego de la escalera a un medio virtual, en un ambiente de animación cuyo lema central era la presencia de la entidad en todo el nivel nacional. Por ello, el fondo del juego fue un mapa y los diversos símbolos de nuestras regiones, unida a una chiva donde íbamos y veníamos, en la medida que se subía y bajaba la escalera.

Superado el terreno tecnológico, debíamos realizar un banco de preguntas que dieran la posibilidad de concursar a todos. Como el juego también se abrió a ciudadanos, la tarea se volvió un reto doble, pues debíamos construir preguntas con cierto nivel de exigencia, pero sin una complejidad tal que desanimara a los menos conocedores de nuestros vericuetos jurídicos. Finalmente, se levantó el banco de 200 preguntas todas orientadas a que los funcionarios y ciudadanos inscritos conocieran la entidad.



Juan David Durán Castañeda - IEMP

▶ Julio Enrique Carvajal (izq.), de la División Administrativa, ganador del concurso Civición Virtual, con el director del IEMP, Christian José Mora Padilla.



Cortesía División de Gestión Humana - PGN

▶ El segundo lugar del concurso Civición Virtual fue para Rafael Carpio Cantillo, de la Procuraduría Regional de Magdalena.



Juan David Durán Castañeda - IEMP

▶ El tercer puesto lo ganó Eduardo Ladino Quemba, funcionario de la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales.

El otro desafío era la convocatoria, ¿quién estaría dispuesto a jugar virtualmente una escalera? Y para nuestra sorpresa 200 personas, de las que 50 fueron ciudadanos, se entusiasmaron con la invitación. Al final, desarrollamos el concurso en sus dos etapas y llegamos a tres fabulosos ganadores, que hoy les compartimos. El tercer puesto lo ganó Eduardo Ladino Quemba, funcionario de la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales; el segundo fue Rafael Carpio Cantillo, de la Procuraduría Regional de Magdalena; y el primero lugar lo ocupó Julio Enrique Carvajal, de la División Administrativa de

la PGN. Cada uno fue premiado con bonos y un agradecimiento de parte nuestra por haber aceptado esta rara invitación de jugar, aprender y concursar.

Dentro del grupo de ciudadanos, se destacaron José Etelvio Echevarría en Barranquilla y Vilma Elizabeth en Tunja, quienes lograron los mayores puntajes 380 sobre 400.

Por haber creído y haberlo intentado destacamos a todos, y lo celebramos porque a veces es necesario recordarnos que proponer cosas distintas también es posible de hacer en nuestra adusta y amada entidad. **i**

Condecoraciones del IEMP para la excelencia académica e investigativa



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

▶ En la foto el director del IEMP, Christian José Mora Padilla; la viceprocuradora, Martha Isabel Castañeda Curvelo; el presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), Eduardo Posada Flórez; y el jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto, Luis Enrique Martínez Ballén.



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

▶ En la foto (izq.) Gustavo Adolfo Castro Salgado, asesor Sala Disciplinaria PGN; Arturo Ronderos Salgado, asesor IEMP; Manuel Gama Aguirre, asesor Sala Disciplinaria; Yamil Álvarez, asesor de la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal; Anne Gil Batista, quien lideró durante los dos últimos años la Red de Formadores del IEMP y en la actualidad hace parte de la Procuraduría Delegada para Descentralización y Entidades Territoriales; Omar Ortiz, exprocurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios; y Jhon Harvey Pinzón Navarrete, asesor Sala Disciplinaria.



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

▶ En la foto Ingrid Danila Pacheco Cubillos, secretaria de la Dirección del IEMP, entrega la distinción como integrante de la Red de Investigadores del IEMP a Carlos Moreno Orduz, asesor de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto.

El 28 de noviembre de 2012 la viceprocuradora, Martha Isabel Castañeda Curvelo; el director del IEMP, Christian José Mora Padilla; el presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), Eduardo Posada Flórez, reconocido como el padre de las políticas en ciencia, tecnología e innovación en el país; y el jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, Luis Enrique Martínez Ballén, condecoraron a los investigadores y académicos más destacados que hacen parte de las redes de formadores e investigadores creadas en el Instituto de Estudios, o por sus ejecutorias de importancia nacional o internacional en las áreas académica, científica y cultural.

En el anterior **INNOVA** presentamos el propósito de este reconocimiento, que será anual, y que permite enaltecer las cualidades sobresalientes y los servicios destacados prestados al IEMP por los integrantes de las redes conformadas por miembros internos, externos y eméritos. El comité, después de establecer los criterios de evaluación y recibir las postulaciones, decidió condecorar con la orden al Mérito a la Excelencia Investigativa al exministro de Trabajo y expresidente del Consejo de Estado, Diego Younes Moreno, por su invaluable apoyo como autor de la publicación *Las Reformas del Estado y de la Administración pública*, entre otras acciones; así mismo, al investigador y asesor del IEMP, Omar Augusto Vivas Cortés, por el número de investigaciones realizadas, libros y artículos publicados, ponencias en congresos y su contribución en la generación de recursos para el Instituto.

El Mérito a la Excelencia Académica fue otorgado a José Omar Ortiz, exprocurador Auxiliar para Asuntos Disciplinarios e integrante de la Red de Formadores, quien actualmente se desempeña en la Personería de Bogotá, y Yamil Álvarez, también de la red, asesor de la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal; reconocimientos concedidos por su labor como docentes y actitud de colaboración constante con el IEMP.

Los integrantes de las redes de formadores e investigadores hicieron parte del evento. Cada uno de ellos recibió un distintivo que los hace parte de la familia IEMP. **i**

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



▶ La orden al Mérito a la Excelencia Investigativa del IEMP fue para el exministro de Trabajo y expresidente del Consejo de Estado, Diego Younes Moreno.

▶ El Mérito a la Excelencia Académica del IEMP fue otorgado a José Omar Ortiz, integrante de la Red de Formadores del IEMP.

▶ El investigador y asesor del IEMP, Omar Augusto Vivas Cortés, también recibió la orden al Mérito a la Excelencia Investigativa; y Yamil Álvarez fue galardonado con la medalla a la Excelencia Académica.

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



▶ En la foto (izq.) Sonia Astrid Sanclemente Parrado de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de la Red de Formadores, acompañada de Ingrit Danila Pacheco Cubillos.

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



▶ En la foto (izq.) Carlos Humberto García Orrego, Jefe de la División de Capacitación del IEMP; Luz Karime Saaibi Solano, asesora del Instituto quien entrega la distinción al procurador delegado para la Conciliación Administrativa, Roberto Augusto Serrato Valdés, integrante de la Red de Formadores del IEMP.

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



▶ Distintivos entregados en el evento de reconocimiento de los integrantes de la redes de formadores e investigadores del IEMP por sus valiosos aportes a la gestión del conocimiento.

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



▶ El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, y el presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), Eduardo Posada Flórez, entregan a Sandra Rojas Barrero de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos el certificado del Diplomado en Investigación: Formulación de Proyectos, realizado del 19 de septiembre al 16 de noviembre de 2012 para los integrantes del Red de Investigadores del IEMP.

El IEMP fue reconocido como el Mejor Grupo de trabajo del año 2012



Cortesía Oficina de Prensa PGN

► El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, condecoró a los servidores del IEMP con la medalla Carlos Mauro Hoyos Jiménez, por ser el Mejor Grupo de trabajo del año 2012. En la foto a la izq. Diana Durán, asesora del Grupo de Bienestar Social de la PGN, y Sandra Liliana Cheyne Galeano, asesora del IEMP.



Juan David Durán Castañeda - IEMP

► La mesa principal del evento estuvo presidida por la secretaria general, María Juliana Albán Durán, el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, y el director del IEMP, Christian Mora Padilla, quienes entregaron a los funcionarios del IEMP el reconocimiento como Mejor Grupo de Trabajo 2012.



Juan David Durán Castañeda - IEMP

► Medalla Carlos Mauro Hoyos que otorga la PGN a los servidores que por su labor y aportes a la institución, y que son merecedores de este reconocimiento e incentivo que hace parte de la política dirigida al recurso humano de la entidad.



Juan David Durán Castañeda - IEMP

► El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, con algunos de los funcionarios del Instituto.



Juan David Durán Castañeda - IEMP

CRUCI innova | 14

JULIO ARMANDO GONZÁLEZ ALBARRACÍN - IEMP

Horizontales:

A. Novedad editorial del IEMP, que trata sobre la anatomía de este sistema de organización en Colombia. **B.** Sufijo que forma sustantivos abstractos masculinos. Unidades de la Fiscalía General de la Nación. La viuda de Jhon Lennon. **C.** Abreviatura de norte. Inv., cuadrmano muy parecido a la mona. Símbolo químico del yodo. **D.** Animalito muy apetecido en Nariño. Banco venezolano. Circuito resonante formado por una bobina y un condensador. **E.** Cifra romana que vale uno. Conducirían o trasladarían algo al lugar en donde se habla o de que se habla. **F.** Inv., pronombre personal reflexivo. Inv., enrejado que sirve de puerta. Se usa en vez de la y para evitar el hiato. **G.** Inv., aerolínea chilena. Apellido de escritor japonés de nombre Kenzaburo. Inv., camino. **H.** El IEMP hizo presencia en el año 2012, en este XVII Congreso Internacional realizado en la ciudad de Cartagena. Pluralidad de personas. **I.** Vocal cerrada. Época, período. Inv., símbolo químico del oro. Lenguaje y entorno de programación para análisis estadístico y gráfico. **J.** Inv., el Segundo Encuentro Nacional del Ministerio Público realizado en Medellín en el pasado mes de noviembre de 2012 y organizado por el IEMP, apuntaba a fortalecer a este organismo más allá en la historia Colombia.

Verticales:

1. Tema sobre esta libertad, que es analizado en el Innova n.º 13 por la compañera Lizeth Milena Figueredo. **2.** Inv., letra griega. Símbolo químico del uranio. Sustancia cristalina de sabor propio, muy soluble en agua. Vocal cerrada. **3.** Símbolo químico del oxígeno. Inv., respecto de una persona, hermano o hermana de su padre o madre. Inv., que tiene existencia verdadera y efectiva. **4.** La mano derecha del contador público. Dios solar en la mitología egipcia. Nombre artístico de productor rapero y actor estadounidense. **5.** El IEMP fue elegido como el Mejor Grupo de la PGN en el año 2012. Inv., símbolo químico del sodio. **6.** Inv., alta administración pública que se aplica con éxito y es modelo en el IEMP. Conjunción que denota alternativa o diferencia. **7.** Letra numeral romana que vale ciento. Áspero. Inv., apellido de escritor francés de nombre Eugéne. **8.** Inv., en francés, yo. Empresa argentina líder en la comercialización de productos siderúrgicos. **9.** Inv., adverbio de negación. Pronombre personal femenino. Inv., pronombre personal. Constante matemática conocida como número de Euler o constante de Napier. **10.** Inv., la PGN y el IEMP, realizaron seminario en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada el pasado 26 de octubre de 2012, para promocionar y difundir esta función pública.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A										
B										
C										
D										
E										
F										
G										
H										
I										
J										

Solución al CRUCI innova anterior No. 13

Horizontales: Conceptual - o - política - na - ln - tali - surgen - fac - e - arpon - sn - José - casta - insola - tao - la - cuvio - s - ene - sic - su - sindicales.

Verticales: Concejales - o - au - olani - np - raso - en - Congreso - d - pelle - nici - pi - Cívion - ttt - na - usa - uiaf - cos - l - aclasta - se - sustancial.