

De la Nueva Gerencia Pública (NGP) hacia la gobernanza por resultados

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA

DIRECTOR DEL IEMP

Uno de los dilemas para los gobernantes y los académicos es cómo lograr hacer eficiente la Administración pública y recuperar la credibilidad en las instituciones, cómo disminuir los índices de corrupción, rediseñar las organizaciones, lograr motivar y conseguir el concurso de los servidores públicos; *grosso modo*, cómo alcanzar cambios estructurales y una cultura de mejoramiento continuo.

Se han ensayado diferentes estrategias en escuelas administrativas en todo el mundo buscando gestionar los problemas que se presentan en los estados. Un ejemplo es la gobernanza por resultados, un estilo de gestión novedoso en el sector público que se realiza a través de la construcción de una agenda estratégica, la cual se alinea con una arquitectura organizacional adecuada y unos mecanismos pertinentes de monitoreo y evaluación lo que, finalmente, permite la consecución de resultados concretos; no es simplemente la medición de los mismos sino, lo más importante, conseguirlos y visibilizarlos.

Toda esta manera de concebir la administración implica la movilización, al interior de la institución, de personas, procesos, estructuras, recursos y sistemas de información. El énfasis es lograr los resultados; similar a la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GPRD) — considerada la evolución de la NGP.

En la gestión para resultados se tiene una concepción del desarrollo abierto, enmarcado en un entorno de globalización, integración e interdependencia.

En este contexto, considero importante ampliar el concepto sobre la NGP, que ha tomado importancia en nuestro medio, y conocer parte de su implementación. La estrategia nació en Gran Bretaña y Estados Unidos en la década de los 80; después, en Francia, Nueva Zelanda y Suecia y, posteriormente, llegó a Latinoamérica.

Mónica Vega Solano - IEMP



► La gobernanza «se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad, al modo de un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar». Francisco Longo, «Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos», conferencia magistral en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009.

Para el reconocido autor Andres Navas Quintero se define como «Ese paradigma de la Administración que se caracteriza por 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».

La NGP involucra aspectos organizacionales como logros, objetivos, planes de acción, indicadores de gestión, administración de los riesgos, presupuesto, rendición de cuentas, monitoreo y evaluación.

Entre los principios de la NGP vale la pena resaltar los estándares explícitos de rendimiento, el manejo racional de los recursos, el énfasis en los resultados, la descentralización y profesionalización de la gerencia. Por su parte, la gestión para resultados consiste en «dirigir por objetivos para atender resultados».

Los factores de éxito del anterior modelo administrativo fueron el compromiso y la gestión del cambio, el apoyo gerencial, la adaptación al entorno, la iniciativa, la visión global, el

NÚMERO 15 • OCTUBRE DE 2013

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Liderazgo en el sector público colombiano | 3 |
| Cátedra Carlos Mauro Hoyos: reflexión, generación de conocimiento y construcción de ética de lo público | 23 |
| Reflexiones sobre el futuro de la sociedad en Colombia | 29 |
| ¡El IEMP, centro de pensamiento o think tank! | 37 |
| Y entonces...¿quiénes son víctimas en Colombia? | 40 |
| Los otros | 43 |
| Utilización indebida de rentas que tengan destinación específica en la Constitución y la ley | 46 |
| Resumen de la eutanasia en la historia | 56 |
| Metodología General Ajustada (MGA): herramienta técnica para formular proyectos de inversión | 59 |

Novedades editoriales



Procuraduría General de la Nación
 183 años representando a la sociedad colombiana

Hernando Correa Peraza autor de la publicación, y el IEMP, editor de la obra, presentan un estudio y recopilación de los principales aspectos del ministerio público durante su historia.

PVP \$ 25.000,00

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

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

desarrollo equilibrado y sostenido, así como el aprendizaje organizacional y el manejo adecuado del tiempo.

La NGP, 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».¹

Otro tema que aborda Colombia por inspiración británica es «El Buen Gobierno», que promueve el actual presidente Santos cuyos objetivos centrales son la transparencia, mediante la rendición de cuentas; el sistema de evaluación y seguimiento en las organizaciones; la gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos; el enfoque por resultados y la participación privada en la financiación de proyectos.

En esta breve recapitulación debemos recordar cómo a través del Decreto 4140 de 2004 se adoptó la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP) 1000:2004, como una herramienta de gestión para las entidades públicas con el fin de que puedan prestar servicios con altos estándares de calidad y que fue actualizada con el Decreto 4485 del 18 de noviembre de 2009.

Anteriormente, el Decreto 1599 de 2005 implementó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como instrumento gerencial para controlar el marco estratégico, de gestión y evaluación de las entidades.

¹ Algarra, Mario I. «Nueva Gerencia Pública». Boletín Innova 14. Febrero de 2013.



► «Colombia necesita avanzar en la consolidación de un presupuesto para resultados mediante una mejor articulación entre los procesos y las instituciones encargadas de la planificación, el presupuesto, el monitoreo y la evaluación». Roberto García López y Mauricio García Moreno en la publicación del BID *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. 2010

De otra parte, la Ley 87 de 1993 creó el Sistema de Control Interno y con la Ley 489 de 1998 el Sistema de Desarrollo Administrativo como un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos administrativos para mejorar la capacidad y el desempeño organizacional.

Es importante coordinar los diferentes esfuerzos institucionales —hasta donde sea posible—, las diferentes metodologías, socializar los distintos conceptos, formar a los servidores interesados en los temas, consolidar redes de investigadores en la materia, recibir asesoría internacional y motivar la producción de material bibliográfico.

En la Procuraduría este tema quedó contemplado en el plan estratégico de la entidad «Procurando Orden y Rectitud 2013 – 2016» en dos objetivos de la perspectiva Aprendizaje, Tecnología y Conocimiento, a saber: Fortalecer la Gerencia Interna y Mejorar la Efectividad del Sistema Integral de Gestión.

Por su parte, el IEMP ha trabajado en estos objetivos. En el Plan Operativo Anual (POA) 2013 se aprobó el proyecto Análisis de la Gerencia Pública en Colombia en la línea de investigación Gerencia Pública, Buen Gobierno y Anticorrupción, en la que se analiza el grado de cumplimiento de

algunas normas de los Estatutos Anticorrupción, Leyes 190 de 1995 y 1474 de 2011; también se adelanta otro estudio sobre el análisis del impacto de la aplicación de la norma NTGP 1000:2004 en Colombia.

En general hay una serie de escuelas sobre temas de administración pública, valdría la pena hacer estudios que permitan determinar las ventajas y desventajas de las mismas y finalmente escoger el camino más adecuado para el caso de nuestro país, enfatizando tal vez que no hay un sistema perfecto, todos, indudablemente, son susceptibles de mejorar e inclusive de combinar.

He ahí el reto para los formuladores y ejecutores de las políticas públicas, para los académicos y quienes en su quehacer diario experimentan y conocen de primera mano los problemas, pero también las alternativas de solución que se vislumbran. **i**

Referencias bibliográficas

- Navas Quintero, Andres. *La Nueva Gestión Pública*. Corporación Ocasá, Colombia. Revista *Perspectiva*. Edición 23. 2010.
- García Roberto y Gracia, Mauricio. *Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID 2010
- Martins, Humberto Falcao; Caio y otros. *Una guía de gobernanza para resultados en la Administración pública*. Editora Publix, 2010.

Liderazgo en el sector público colombiano¹

SANTIAGO ROJAS POSADA²

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) publicó en el año 2011 un documento elaborado por el doctor Rojas a partir de su experiencia profesional en temas como el liderazgo en la Administración pública. El presidente Juan Manuel Santos menciona en el prólogo de la publicación que «va dirigida especialmente a líderes del sector público; es decir, Gobernantes Locales, Ministros, Gerentes Públicos, Jefes de Talento Humano y demás servidores públicos, para que encuentren herramientas que les ayuden a ejercer un verdadero liderazgo desde cada una de sus áreas». Resalta, además, que el libro «(...) aborda, desde el enfoque de la psicología, la forma como un líder debe adaptarse al cambio —cuando no ser el mismo generador de ese cambio— y comprender la noción del servicio con responsabilidad, sentido de pertenencia, cooperación y compromiso, para alcanzar la excelencia en cada una de las tareas que tenga a su cargo». INNOVA reproduce algunos apartes autorizados por el autor «para lograr poner nuestro granito de arena».

Características del líder

El líder en realidad es un servidor, o como dirían dos reconocidos autores sobre el tema de liderazgo, Ken Blanchard y Santiago Álvarez de Mon, respectivamente, «El líder trabaja sirviendo a los demás» o, simplemente, «Dirige sirviendo».

Entonces, no solo está motivado por el resultado, sino también por las relaciones interpersonales. A estas les da capital importancia haciendo énfasis en la comunicación en ambas direcciones,

¹ La transcripción es literal aunque INNOVA no mantiene la secuencia, se incluyen algunos extractos del libro. La publicación está disponible en la ESAP.

² Médico, además de las labores propias de su profesión es especialista y desarrolla consultorías, asistencia técnica y capacitación en temas como liderazgo, desarrollo humano y solución pacífica de conflictos, entre otros.

generando confianza y manteniendo siempre los valores éticos como punto de referencia.

Al anhelar un futuro concreto, construye un camino muy bien estructurado para lograrlo y, con este conocimiento, compromete a su grupo.

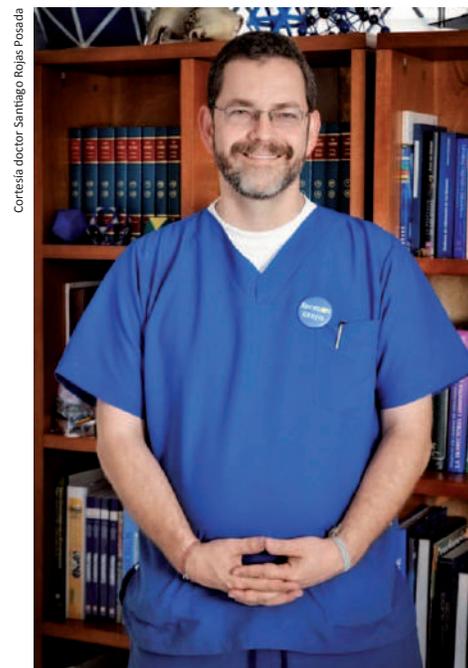
Le gusta mucho lo que hace, por eso actúa con un entusiasmo que termina contagiando a los que lo rodean.

Es importante añadir que el liderazgo a nivel superior, como el de nuestros dirigentes nacionales, no podría medirse solo por indicadores financieros y de desarrollo global, sino también por si este fomenta el bienestar de todos los miembros de la organización. Así, el rendimiento de todo su grupo será sin igual.

Tipos de líderes

Se reconocen tres tipos de líderes, los autócratas, los rienda suelta y los participativos. Aunque en realidad están bien definidos como veremos a continuación, en la práctica un líder puede combinar en sí mismo más de un tipo, dependiendo de las condiciones donde actúe.

A los autócratas les gusta que le quede claro a su grupo que ellos son los que tienen el mando y permanentemente lo hacen saber, incluso advirtiendo que vigilará las acciones de todos. La palabra autocracia, de origen griego, significa gobernarse a sí mismo o, dicho de otra forma, el poder en manos de una sola persona. Entonces, estos líderes imponen su voluntad y criterios sin importar los de los demás. Ellos deciden todas las normas, las tareas y evalúan los resultados de manera autónoma. Por lo general, se mantienen apartados de participar, excepto cuando imponen sus técnicas. Un ejemplo de su accionar sería, «Pongan atención, yo soy el jefe aquí y tomaré las decisiones. Les diré siempre lo que quiero que hagan. Será mejor que cumplan con su trabajo porque estaré observando cada movimiento».



Cortesía doctor Santiago Rojas Posada

► «(...) el servicio público requiere de talento humano con formación integral y con sentido de vida en lo personal y lo profesional, la ESAP, gracias al aporte académico y profesional del Dr. Santiago Rojas Posada [en la foto], brinda herramientas para la formación de líderes y propone avanzar hacia un sistema de gestión del talento humano basado en el modelo de competencias comportamentales para la función pública». Texto contracubierto de la publicación *Liderazgo en el sector público colombiano*, editada por la ESAP.

Los conocidos como rienda suelta o también llamados liberales, delegan la autoridad a sus subalternos para tomar decisiones.

Esperan que sus subalternos asuman la responsabilidad por su propia motivación, guía y control. Solo en casos complejos revisan el accionar para tomar correctivos o impartir instrucciones específicas. Dan pocas reglas y muy poco contacto y apoyo a su grupo, dejando el gran peso de la responsabilidad a sus subalternos, que deben ser aptos y muy capaces, para que puedan llegar al resultado final satisfactorio por su cuenta. Su accionar podría ser algo como: «Esta es la tarea, no me importa cómo la hagan con tal de que esté bien hecha. Espero que solo me busquen en caso de severas dificultades».

Los líderes participativos pueden incluir a su grupo en todo el proceso, desde la concepción, durante el desarrollo del proyecto y hasta su culminación. Si bien es cierto que en todo momento aclaran que la decisión final les corresponde a ellos, están dispuestos a escuchar y aceptar propuestas de diferente tipo. Tienen contacto permanente con su equipo humano y fomentan los espacios para la discusión de los temas que todos trabajan. Cada día se observan más líderes de este tipo que, desde mi punto de vista, son el modelo ideal para los tiempos modernos. Un ejemplo de su accionar sería: «Saben que la responsabilidad final de tomar una decisión es mía. Sin embargo, estoy abierto a escuchar sus ideas y lo que piensan. También me dejaré ayudar en la implantación de la decisión, una vez que esta haya sido tomada».

Uso saludable del poder

Sabiendo que cualquier tipo de poder humano que se ostente siempre es transitorio, entonces ¿cómo emplearlo de la mejor manera cuando por fin se ha logrado llegar a él?

La clave para mantener el poder es comprender sus efectos corruptores, que llevan a complacer deseos egoístas propios o ajenos a cualquier nivel, olvidando el compromiso adquirido con el Estado y la sociedad. El uso del poder que no se cuestiona de manera permanente por quien lo ejerce, termina siempre saliendo de su curso esperado. Entonces, hay que cultivar al tiempo dos cosas, la primera es una sana «paranoia» que le permita estar atento a todas las propuestas y oportunidades que se presentan para ser vencidos por la tentación del favorecimiento personal inadecuado y, segundo, una sincera humildad para recordar que no se es insustituible. Es además ideal que se piense con claridad que los éxitos y en este caso el poder, son bendiciones que nos da la vida, para agradecerlas y actuar de manera responsable frente a ellas, que de no hacerlo, indefectiblemente, se vendrán en contra. Por eso, es esencial saber cuándo parar, cuándo decir que no, y cuándo alejarse de lo que no sea en beneficio del bien común.

Hábitos

El sabio Aristóteles decía «La excelencia moral es resultado del hábito. Nos volvemos justos realizando actos de justicia; templados, realizando actos de templanza; valientes, realizando actos de valentía». En esta misma dirección está el tema del control. No es cuestión de una fuerza de voluntad que se esgrime por un corto periodo para que, luego, cuando se presentan dificultades, uno se doblegue. Es un tema de hábitos que se construyen en el día a día y se convierten en normas de comportamiento que rigen lo que se hace cada instante de la vida.

No es difícil para el líder crear un hábito de cualquier tipo, solo tiene que proponérselo con disciplina, constancia y esfuerzo, seguro lo logrará.

Entonces, cada vez que se logre tener un acto de control en la vida y se repita más a menudo se estará conformando el camino para un hábito sólido. Su mayor control ha de ser en la forma de aplicar su poder y ejercer su autoridad, respetando la Constitución y las leyes sin anteponer los intereses personales.



► «(...) un líder es mucho más que una persona sobresaliente y —aunque algunos confundan estos conceptos— todo lo contrario de una persona autoritaria. El liderazgo tiene que ver con la fortaleza de las propias convicciones, la capacidad de soportar las adversidades y la energía para promover una idea, reto o proyecto, para llevarlo a buen puerto y cosechar resultados». Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, en el prólogo de la publicación *Liderazgo en el sector público colombiano*. Rojas, 2011. Ed. ESAP.

La crisis, según Albert Einstein

Un gran personaje de nuestra historia, el científico alemán Albert Einstein, nos dejó esta joya sobre lo que pensaba de la crisis:

«No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a sí mismo sin quedar “superado”.

Quien atribuye a la crisis sus fracasos y penurias, violenta su propio talento y respeta más a los problemas que a las soluciones. La verdadera crisis es la crisis de la incompetencia. El inconveniente de las personas y los países es la pereza para encontrar las salidas y soluciones. Sin crisis no hay desafíos, sin desafíos la vida es una rutina, una lenta agonía. Sin crisis no hay méritos. Es en la crisis donde aflora lo mejor de cada uno, porque sin crisis todo viento es caricia. Hablar de crisis es promoverla, y callar en la crisis es exaltar el conformismo. En vez de esto, trabajemos duro. Acabemos de una vez con la única crisis amenazadora, que es la tragedia de no querer luchar por superarla».

El equipo en la crisis

Cuando un líder se siente sobrepasado por las crisis que se le presentan en su gestión, generalmente intenta llevar a cabo las soluciones sin buscar ayuda, considerando que él, por sí mismo, puede lograrlo. Un liderazgo fuerte es esencial en este proceso, pero no llega a ser suficiente. La respuesta colectiva se hace crucial en este momento. Si se afronta la crisis desde la verticalidad, de arriba hacia abajo, no se podrá dar plena cuenta de lo que ocurre en todos los ámbitos de la empresa, siendo incapaces de absorber toda la información que les rodea y que les llega. Por eso, la estrategia que utiliza el líder participativo, de integrar a su grupo en la solución del problema, es la más recomendada.

Ejercicio para líderes

Tal vez uno de los ejercicios más importantes que hacen de manera natural muchos pueblos de oriente es proyectarse a lo que quieren lograr para su región en 20, 30 o más años y, con ese parámetro, trabajar desde hoy para lograrlo. A veces, las metas inmediatas no logran tener un panorama completo y, en muchas ocasiones, una acción correcta es mutilada por otra en dirección contraria, sin dejar que la primera siga su curso creciente. Por eso, se considera importante que los líderes se tomen su tiempo y, de una manera relajada, proyecten sus metas a largo plazo y encaminen sus esfuerzos de manera gradual en esa dirección. Sí se logra completar procesos y construir empresas en el sector privado, pero, por la premura del tiempo y los ciclos cortos de autoridad, esto no se acostumbra a hacer en el sector oficial. Sin embargo, el ejercicio debe hacerse por muchos líderes a la vez para soñar el país que se quiere a largo plazo y así sembrar las bases para su construcción paso a paso. El tiempo ideal para la proyección del ejercicio es de 25 años, tiempo en que se considera que hay un cambio generacional. Se sueña hoy y se trabaja desde este momento, sin prisa, pero sin pausa. «Camínate no hay camino, se hace camino al andar», como en el poema de Antonio Machado. Y que no pase, como diría el sabio Demócrito, «El que todo lo aplaza no dejará nada concluido ni perfecto», así que es mejor empezar ahora.

Valores

En épocas pasadas, en Oriente, cuando alguna persona joven quería ingresar a un monasterio en busca de su camino espiritual, le decían que debía primero vivir la vida del mundo cotidiano, meterse en el mundo de los hombres y, ya luego de haber vivido un sinnúmero de experiencias, volver para renunciar a ellas. Pues ahí era cuando esta renuncia era valedera y real. Podía eso sí, mientras tanto, empezar a cultivar unos valores en su vida cotidiana que le acarrearían muchos problemas al principio, pues en este mundo cotidiano los hombres no los ejercía y aquel que los llevaba a cabo era rechazado, burlado y

dejado a un lado, pero así su mundo interior se fortalecía y crecía como ser humano en el sentido espiritual.

Actualmente, esto sigue siendo válido para el caso del líder, en el sentido de que en la vida de cada día se puede crecer y poner en práctica ciertos valores. Afortunadamente, la humanidad en general ahora ve de mejor manera estas correctas prácticas de vida. Se sabe que aunque al principio pueden generar dificultades, esto va cambiando con la influencia favorable, llegando incluso a beneficiarse y crecer de la persistencia, llegando incluso a beneficiarse y crecer en conjunto si se toman como práctica de vida.

Estos cinco valores los hemos oído innumerable cantidad de veces de boca de muchos guías de la humanidad. Sin embargo, son poco practicados, pues hacerlo requiere de esfuerzo, constancia y, posiblemente, el dejar atrás muchas actitudes a las que se está acostumbrado.

Quiero hacer una invitación a ponerlos en práctica por cada líder que busque la integralidad en su vida, sabiendo, de todas maneras, por experiencia propia, la dificultad que puede generarnos intentar vivir con ellos como pauta de vida. Estos son:

- *Sentido de la responsabilidad personal*, asumiendo el resultado de cada acto, y los efectos sobre sí mismo, su grupo inmediato, la comunidad y la humanidad. Este era considerado por algunas escuelas de sabiduría del antiguo Oriente como requisito esencial para poder acceder a conocimientos superiores, pues consideraban que cuando algún aspirante mostraba signos de responsabilidad real era digno de considerarse miembro de una congregación espiritual. Se decía que mostrar responsabilidad era signo de madurez y de que se podía confiar en él. Considero que ese concepto sigue siendo igual de válido hoy para un líder y hay que mostrar responsabilidad para que podamos confiar en él como líder.
- *Espíritu de cooperación*, teniendo la expresión de la buena voluntad en cada acto de la vida, interactuando con todos los demás seres y manteniendo como expresión diaria el compartir y las correctas relaciones. Para lograrlo, como estrategia

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Los empleos públicos pertenecen al Estado; no son patrimonio de particulares. Ninguno que no tenga probidad, aptitudes y merecimientos es digno de ellos». Simón Bolívar, citado en la publicación *Liderazgo en el sector público colombiano*. En la foto un Grifo, animal mitológico mitad águila y mitad león. Cuatro de estas figuras se encuentran en el ático del Salón Elíptico del Congreso de la República de Colombia. Para algunas culturas de la antigüedad el Grifo representa la vigilancia, la fuerza y el valor.

fundamental, es ideal ser completamente inofensivo; es decir, que los pensamientos, palabras y obras busquen construir y no destruir, ni a uno mismo, ni a los demás.

- *Amor a la verdad*, significa poner la verdad ante todo, volviéndola el sentido central de la vida, respetando la verdad de otros.
- *Sentido de la justicia*, reconociendo los derechos y necesidades de todos, dando a cada uno lo que le corresponde.
- *Servicio al bien común*, sacrificando el egoísmo y dando lo mejor de sí en cada acción. De esa manera, todo lo que hagamos debe ir siempre primero enfocado al beneficio del grupo y no al propio. Al beneficiarse al grupo siempre se beneficia la parte, como hace el corazón humano que otorga con fuerza y sin reservas toda la sangre que le llega a su interior, lo que le permite así su alimento de sangre y nutrientes mediante sus propias arterias.

No importa lo difícil que parezca, ni las muchas veces que uno puede no estar practicando estos valores. Actuar de acuerdo con ellos hará que la vida de cada uno cambie de manera real y en el sentido adecuado, logrando incluso cambios en el entorno.

Intentar poner en práctica los cinco valores a la vez resulta poco viable, así que es mejor empezar de uno en uno, de acuerdo al momento, hasta que todos puedan integrarse.

El líder responsable

Jorge Bucay, escritor y líder psicoterapeuta argentino, enseña a sus alumnos el sentido de la responsabilidad en cada momento. Afirma que el verdadero buscador crece y aprende, y descubre que siempre es el principal responsable de lo que sucede. Por eso, no puede culpar a nadie de lo que le pase en la vida. El verdadero líder que demuestra responsabilidad es aquel que asume y toma decisiones adecuadas, además que cumple con la parte que le corresponde en cualquier trabajo, gestión o compromiso. Siempre está en la búsqueda de soluciones a los problemas asumiendo las consecuencias de sus actos. Tiene, además, un alto compromiso con el medio ambiente, al que cuida, preserva y mejora, y, sobre todo, está siempre consciente de que nadie puede responder por él.

(...) el Papa Juan Pablo II, se refería a la responsabilidad de los líderes frente a la paz «Hasta que quienes ocupan puestos de responsabilidad no acepten cues-

tionarse con valentía su modo de administrar poder y de procurar el bienestar de sus pueblos, será difícil imaginar que se pueda progresar verdaderamente hacia la paz».

Es bueno reafirmar que todo derecho adquirido encierra una responsabilidad real y los líderes que avanzan en el camino de guiar a los demás en el sector oficial deben tenerlo claro siempre. En este sentido, han de asumir las consecuencias de sus actos, sean estos considerados errores o no. La opinión pública entiende y acepta con más facilidad los errores asumidos que las mentiras descubiertas.

Una buena estrategia para el desarrollo de la responsabilidad y, por ende del compromiso, es tener claro que hay muchas cosas que son inaceptables en su gestión oficial, así como en su vida personal para no salirse del camino buscado como líder, tales como, la corrupción, por sutil o pequeña que parezca; hacer daño deliberado a otro; calumniar; faltar al respeto; anteponer el beneficio propio al grupal, entre otros.

Así mismo, en pequeña escala, en su trabajo, el líder debe identificar hechos inaceptables, ya sea por la gestión que se realiza en la entidad, por la estructura que maneja el poder, la información o las relaciones humanas, e incluso por las condiciones locativas mismas o los elementos indispensables para cumplir la labor. Una vez identificada la dificultad que se considera inaceptable, el primer esfuerzo consistirá en solucionarla y no permitir que esta vuelva a ocurrir. Muchas veces, el líder no le presta atención a estos detalles al llegar a su nuevo lugar de trabajo y mantiene legados desafortunados que se pueden solucionar con acciones concretas y sencillas por el bien común y el de su propia gestión.

Quiero terminar (...) con una frase del escritor portugués fallecido, José Saramago, que vale la pena tener en cuenta para que los líderes reflexionen: «Somos la memoria que tenemos y la responsabilidad que asumimos. Sin memoria no existimos y sin responsabilidad quizá no merezcamos existir». **i**



Mónica Vega Solano - IEMP

► «Somos la memoria que tenemos y la responsabilidad que asumimos. Sin memoria no existimos y sin responsabilidad quizá no merezcamos existir». José Saramago

«Sirvo a mi País»: una vocación por el servicio

ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR

DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
(DAFP)

La vocación por la labor pública hace referencia a una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. El reto de construir una mejor Administración pública precisa de funcionarios con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.

Con este objetivo nace el portal «Sirvo a mi País» www.sirvoamipais.gov.co, instrumento para promover la vocación del servicio y crear un espacio de comunicación, participación e interacción entre los servidores públicos.

Por primera vez Colombia cuenta con una página de Internet con estas características a través de la cual todos aquellos que están vinculados con el Estado encuentran información especializada sobre el ejercicio de la función pública, los derechos, obligaciones y las diferentes situaciones que se pueden presentar en el ejercicio de su labor, encaminada a lograr un desempeño exitoso.

Además, este es un lugar donde se reconoce al servidor público como el pilar más importante para el desarrollo de una gestión pública eficiente pues, son ellos, con su trabajo y compromiso, quienes hacen posible que el Estado cumpla las expectativas de la sociedad.

El Gobierno nacional está trabajando para que cada servidor público en Colombia tenga una vocación profunda de servicio. Por ello, con el portal, se quiere resaltar a los funcionarios colombianos que, con su devoción, entrega y pasión trabajan por servir a su país.

Tomado el 18 de octubre de 2013. <http://www.sirvoamipais.gov.co/>



«Sirvo a mi País» promueve tres principios

La **vocación de servicio** de las personas que hacen parte de la Administración pública, que se levantan cada día con la misión de servir y construir un mejor país para todos, y sienten honor y orgullo de servir a Colombia.

El reconocimiento. «Sirvo a mi País» quiere mostrar el trabajo que todos los servidores realizan a diario para construir un mejor Estado en su funcionamiento interno y de cara al ciudadano. Busca que los funcionarios se sientan comprometidos con el país y orgullosos de su trabajo. La estrategia valora el rol del servidor público, su voz y aportes. Porque ser servidor público Vale.

La Participación. «Sirvo a mi País» quiere conocer las opiniones y percepciones de cada persona en el servicio público, por ello, propone un espacio donde cada funcionario pueda expresar sus opiniones y realizar aportes, fomenta la cultura de compartir información y



Cortesía Elizabeth Rodríguez Taylor

► Elizabeth Rodríguez Taylor es directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entidad cuya misión es liderar «la modernización y el mejoramiento continuo de las Instituciones Públicas y el desarrollo de sus Servidores para afianzar la confianza en el Estado». Portal DAFP.

conocimiento entre servidores públicos y motiva el reconocimiento de las ideas; porque quién mejor para definir y proponer opiniones frente a los retos y dificultades que se presentan en el quehacer institucional.

Por todo lo anterior, extendiendo la invitación a todos los servidores públicos colombianos a que visiten el portal y lo enriquezcan con sus aportes y sugerencias; porque a «Sirvo a mi País» lo construimos entre todos. **i**

El teletrabajo, una experiencia creciente en busca de soluciones

CARLOS ARTURO

MORENO ORDUZ

ASESOR E INVESTIGADOR

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS

SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El IEMP recientemente asumió la función de hacer una aproximación en temas de teletrabajo, con el fin de divulgar información sobre la materia y tener un primer acercamiento para lo que puede ser, a futuro, la implementación de trabajo a distancia en la PGN.

Este, como otros temas de derecho laboral, ha sido un asunto que el Estado se ha visto forzado a reconocer. Una vez la práctica termina por imponerse, el Estado se ve precisado a reglamentarla para regular la materia y superar los posibles conflictos que el nuevo comportamiento pueda generar, dando seguridad jurídica en las relaciones que de allí se derivan.

La Ley 1221 de 2008 que reguló esta materia perseguía, según lo indica el artículo 1.º, «Promover y regular el trabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones».¹ No obstante, valdría la pena verificar si los mecanismos allí previstos son adecuados en la búsqueda de esos cometidos.

En su artículo «El teletrabajo y los profesionales de la

información», Lourdes Barba dice que:

No existe una definición normalizada y universal del teletrabajo, sino que cada persona o entidad utiliza la palabra desde su propia perspectiva. La etimología, tan oportuna en muchos casos, en este necesita de ciertas connotaciones para abarcar todas las características que ofrece el término. Tras un análisis de las definiciones (...) podemos ofrecer una definición de síntesis de lo que es: Una modalidad de trabajo que se desarrolla a distancia del lugar convencional, utilizando para la comunicación con éste y/o con los clientes/usuarios las tecnologías de la información. Es una forma flexible a la que pueden optar los profesionales que utilicen como herramienta base para la realización de su trabajo estas tecnologías.²

Aspectos jurídicos relevantes del teletrabajo

El desarrollo que este tema tuvo en Colombia indica que algunas empresas entre ellas las firmas Siemens, Argos, Bancolombia, MAPFRE, entre otras, iniciaron la implementación de la modalidad de trabajo a distancia antes de que se sancionara la Ley 1221 de 2008, que vino a regular la materia, posteriormente, fue reglamentada mediante el Decreto 0884 de

2012; normas jurídicas que rigen el tema a nivel nacional.

El término tele significa a distancia, a lo lejos, desde la distancia o distante, y para el caso de teletrabajo, es aquel que se ejecuta a distancia, de lejos, desde lugar distante, da la idea de no presencia o de ausencia.

El trabajo a distancia parte de la idea de flexibilizar la relación laboral a través de la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, comúnmente conocidas como las TIC, que no son otra cosa que el aprovechamiento de los ambientes virtuales para organizar la empresa de forma que genere nuevos beneficios para el Estado, empresarios y trabajadores. Para ello, es necesario modificar aspectos sustanciales del contrato de trabajo tradicional, que amplíe las posibilidades de vinculación laboral a los trabajadores

en general y, en particular, de aquellos grupos sociales que tienen dificultades en el cumplimiento riguroso de un horario de trabajo y que se les complica asumir compromisos de esa índole.

En Colombia hay algunos contratos que podemos denominar especiales, porque sin perder la esencia de trabajo subordinado cada uno de ellos tiene ciertas características que lo distingue de los demás como el trabajo a domicilio,³ el celebrado a término fijo,⁴ los servicios temporales,⁵ la ter-

³ Se trata de una modalidad de trabajo donde el asalariado presta sus servicios en forma subordinada desde su domicilio, con o sin la ayuda de su familia, para un patrono.

⁴ Se trata de una modalidad de trabajo que debe constar por escrito, donde desde el principio el trabajador y el patrono pactan la duración de la relación laboral. En Colombia esta modalidad contractual ha sido muy cambiante en su duración en cuanto a mínimos y máximos, permitiendo su prórroga.

⁵ La esencia de este contrato consiste en generar posibilidades de empleo de duración menor al de la jornada laboral completa, permiti-

Mónica Vega Solano - IEMP



► La Ley 1221 de 2008 que reguló el teletrabajo busca promover esta modalidad «como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones» (Art. 1).

² Barba, Lourdes. «El teletrabajo y los profesionales de la información», en *El profesional de la información*, 2001, abril, v. 10, n.º 4, PP. 4-13.

¹ Art. 1.º Ley 1221 de 2008.

cerización⁶ y las cooperativas de trabajo asociado,⁷ a las que se suma una nueva forma denominada teletrabajo.

La Ley 1221 de 2008 en el artículo 2.º menciona que el « Teletrabajo es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación –TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo».

Conforme a la norma antes citada, el teletrabajo es la herramienta que permite al empresario organizar su unidad productiva prescindiendo de la presencia física del trabajador en el lugar donde se lleva a cabo su proceso productivo,⁸ lo que a primera vista parece oponerse a lo normado en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) que, en nuestro entender, es el fenómeno que señala la diferencia sustancial entre las modalidades de teletrabajo y la tradicional, donde se presentaba la mayor dificultad, pero que vino a ser zanjada en forma adecuada por el artículo 6.º de la Ley 1221 de 2008.

En efecto, establece el artículo 23-1 del CST que en el contrato de trabajo se dan como elementos esenciales a) «La actividad personal del trabajador; b) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del patrono, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contra-

tiendo que el trabajador emplee cierto número de horas al día, pero en Colombia esta modalidad contractual ha caído en una especie de vulgarización, al darle connotaciones de trabajo realizado a través de las denominadas bolsas de empleo.

⁶ También denominada outsourcing, da idea de que la empresa contrata con terceros ciertos procesos que no constituyen la columna vertebral de su razón social, que son secundarios o de apoyo.

⁷ Los trabajadores se asocian en un órgano del cual son autogestores para prestar servicios laborales, elaborando su propio reglamento, por lo que aparte de la normativa laboral, existe una reglamentación paralela interna alusiva a la organización cooperativa.

⁸ Ello da al modo de laborar denominado teletrabajo una de sus principales características consistente en que esta modalidad es posible solo en actividades intelectuales, donde la labor o el producto del trabajo es susceptible de ser informado, transmitido y comunicado a través de Internet y demás tecnologías que hacen posible la comunicación electrónica.

Carlos Alberto Peláez - Oficina de Prensa



► Los empleados «Autónomos: Son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y solo acuden a la oficina en algunas ocasiones». Ley 1221 de 2008, Art. 2).

to.⁹ Y c) Un salario como retribución del servicio».

Dentro de las órdenes que puede impartir el patrono al trabajador se encuentran las de establecer la jornada laboral y el horario de trabajo, dentro de los parámetros que señala el artículo 161, del mismo cuerpo legal, subrogado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990 que, en lo esencial, establece una duración máxima de ocho horas al día y 48 a la semana; esta jornada puede ser disminuida por el Gobierno nacional en labores especialmente insalubres y peligrosas; trabajador y empleador pueden acordar la jornada de trabajo mediante la implementación de turnos que permitan a la empresa o algunas de sus dependencias o secciones operar durante todos los días de la semana, caso en que la jornada se reduce a máximo seis horas diarias y 36 a la semana.¹⁰

Además, esta disposición faculta a las partes del contrato de trabajo para acordar una jornada flexible, siempre y cuando no sea superior a 48 horas semanales, en forma tal, que el trabajador debe tener un día de descanso semanal, que puede coincidir o no con el domingo y máximo seis días de labores semanales.

En consecuencia, antes de la vigencia de la ley de trabajo a distancia, trabajadores y patronos tenían herramientas jurídicas para la flexibilización de la jornada, así

como la cantidad de horas laborables por semana. El horario de trabajo era señalado por el patrono en el reglamento interno de trabajo, pero no existía posibilidad de que el trabajador fuera exonerado de las obligaciones de concurrencia, permanencia y cumplimiento de horario.

Lo atractivo del teletrabajo consiste en que los anteriores aspectos sufrieron un cambio trascendental que rige para ese modo contractual. Las normas reguladoras de esta nueva modalidad de trabajo no sustituyen las disposiciones citadas del CST para los empleados que se desempeñan en la forma tradicional, sino solo para los trabajadores a distancia, es decir, se trata de normas especiales aplicables únicamente para la modalidad laboral del teletrabajo, que la distingue del modo de trabajo tradicional.

Por ello, es preciso aclarar en qué consisten esas modificaciones, cuyas notas distintivas se encuentran en el artículo 6.º de la Ley 1221 de 2008, donde se establecen los siguientes aspectos que singularizan el trabajo a distancia:

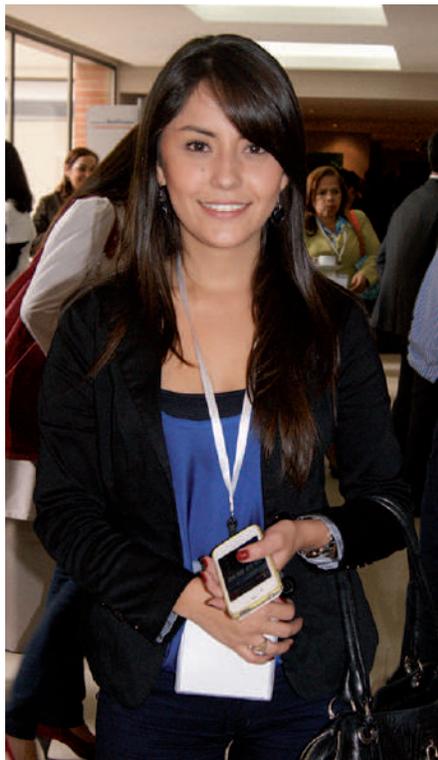
Artículo 6: Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores:

1.- A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias (*sic*) y trabajo nocturno. No obstante la anterior, (*sic*) el

⁹ Art. 23, literal b, CST.
¹⁰ Art. 161 CST.

Ministerio de la Protección social¹¹ deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los trabajadores no sean sometidos a excesivas jornadas de trabajo.

Cortesia Simplex S.A.



Si bien, el empleador conserva la facultad de dar órdenes al trabajador a distancia, la no presencia del empleado en forma permanente en las instalaciones de la empresa altera esa facultad, especialmente cuando la instrucción se asume y se transmite simultáneamente, permitiendo mayor racionalización en los mandatos, pero ese cambio opera de manera radical cuando el teletrabajador es liberado de la obligación de cumplimiento de la jornada de trabajo y, de paso, del horario establecido, ya que el numeral transcrito así lo señala. A cambio, se establece la obligación de suscribir un acuerdo de teletrabajo¹² para regular ese y los demás aspectos de la prestación del servicio a distancia, que será el que rija en el futuro, sin que la cantidad de tiempo de labores sea asunto sustancial a la naturaleza del contrato, como si lo es en el contrato tradicional el cumplimiento de la jornada durante el horario que establezca el patrono.

Al empleador en el teletrabajo se le imponen algunas restricciones: «El salario del teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague por la misma labor, en la misma localidad y por igual rendimiento al trabajador que preste sus servicios en el local del empleador» Ley 1221 de 2008, Art. 6.º, Num. 2.º

Con ello se elimina la posibilidad de discriminación laboral fundada en el hecho de que al trabajador le sea flexibilizada la jornada de trabajo y que se le pague menor salario por esa razón, o que se disminuya su remuneración alegando informalidad o similar situación, es decir, los derechos que surgen del contrato de trabajo se mantienen en integridad en lo que alude a prestaciones a favor del trabajador y la igualdad entre trabajadores no se altera por el hecho de que algunos lo hagan a distancia.

Otro mecanismo que busca la igualdad entre trabajadores a distancia y tradi-

► El teletrabajo para empleados móviles: «(...) no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las tecnologías de la información y la comunicación, en dispositivos móviles». Ley 1221 de 2008, Art. 2.º

cionales se encuentra en el numeral 3 de la misma disposición que establece: «En los casos en los que el empleador utilice solamente teletrabajadores, para fijar el importe del salario deberá tomarse en consideración la naturaleza del trabajo y la remuneración que se paga para labores similares en la localidad».

El numeral 4 del artículo citado clarifica lo que no es teletrabajo en los siguientes términos: «Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual».

Al respecto, la Ley 1221 de 2008 en el artículo 2.º alude a tres modalidades de trabajo a distancia basadas en el tiempo en que se realiza el trabajo:

Autónomos: Son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial.

En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y solo acuden a la oficina en algunas ocasiones.

Móviles son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las tecnologías de la información y la comunicación, en dispositivos móviles.

Suplementarios, son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.¹³

Por tanto, constituye teletrabajo el realizado desde lugares distintos a las instalaciones de la empresa con las tecnologías mencionadas de manera permanente, como mecanismo que hace posible la labor, previo acuerdo entre trabajador y empleador y no requiere de un espacio convencional para prestar el servicio. En esos términos, quedan excluidas de esta modalidad trabajos como los de obra, los que se realizan en una dependencia distinta a la sede principal de la empresa y los que requieren alguna serie de eventos que no se ejercen desde las dependencias de la organización ni utilizan las TIC.

El numeral 5 del mismo artículo busca racionalizar la carga laboral del trabajador a distancia impidiendo que se abuse de él mediante la asignación de tareas excesivas y por ello prevé que «La asignación de tareas para el teletrabajador deberá hacerse de manera que se garantice su derecho a contar con un descanso de carácter creativo, recreativo y cultural».

Finalmente, el numeral 6 reitera el derecho a la igualdad entre teletrabajadores y los tradicionales, cuando señala que «Lo dispuesto en este artículo será aplicado de manera que se promueva la igualdad de trato entre los teletrabajadores y los demás trabajadores, teniendo en cuenta las características particulares del teletrabajo y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa».

Esta disposición también regula la igualdad de trato para los trabajadores a

¹¹ Actualmente escindido en dos entidades: Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo.

¹² Este acuerdo es adicional al contrato de trabajo y debe suscribirse en todos los casos de teletrabajo.

¹³ Art. 2.º, Ley 1221 de 2008.

distancia, que debe comprender como mínimo los siguientes aspectos:

- a) El derecho de los trabajadores a distancia a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades.
- b) A protección a la discriminación en el empleo.
- c) A protección en materia de seguridad social.
- d) A remuneración
- e) La protección por los regímenes de seguridad social.
- f) El acceso a la información.
- g) La protección de la maternidad.
- h) Respeto a la intimidad y privacidad del teletrabajador.¹⁴

Aspectos destacables del teletrabajo

Se afirma que el teletrabajo fue creado en los Estados Unidos de Norteamérica hacia el año de 1973 con el fin de dar salida a la crisis del petróleo, y que quien primero utilizó ese término fue el economista Jack Nilles para referirse a una opción que permitiría ahorrar combustible en el desplazamiento del trabajador a su lugar de trabajo. En procura de esa meta se implementaron los mecanismos para que una gran cantidad de empleados laboraran desde su casa generando una caída en la utilización de transporte que se traducía en menor cantidad de vehículos operando en las calles, pero los efectos de esa medida desbordaron la meta propuesta.

El trabajo a distancia esta siendo promovido por algunos organismos oficiales que dieron inicio a una campaña de implementación, donde la

figura jurídica pasó de ser una opción de empleo a la solución de algunos problemas de sectores de la población muy puntuales, ya mencionados. Por ello, los ministerios del Trabajo y de las TIC están interesados en la difusión de esta modalidad de trabajo, al que se le asignan numerosas bondades, algunas de las cuales se destacan en esta oportunidad.

A esta forma de organización del trabajo se le atribuyen, entre otros aciertos frente a la organización tradicional del trabajo subordinado, facilitar la ocupación de personas discapacitadas, la superación de las dificultades de trabajadoras lac-

cionalmente desplazadas de esa posibilidad por diversas circunstancias que les impiden el cumplimiento de la jornada laboral completa, volver más competitivas a las empresas obligándolas a implementar nuevas tecnologías, etc.

En las anteriores condiciones, el teletrabajo para finales del siglo xx ya no era novedad a nivel mundial, pero con las tecnologías conocidas en esa época surgen nuevas posibilidades de implementar el trabajo a distancia a gran escala, ya no como forma de organización de las empresas sino como una forma de organización social

prescindiendo de un espacio físico en la organización donde presta sus servicios. Todo ello le exige contacto permanente y eficiente a través de estos mecanismos, con los que cumple los requerimientos laborales medidos por resultados, antes que por cumplimiento de horarios.

Ello supone un cambio de conducta importante del trabajador y del empleador, donde el trabajo a distancia implica el abandono de la idea del cumplimiento de horario como requisito de permanencia en el empleo y como forma de medición de su rendimiento, concepto que es sustituido por la productividad demostrada o el logro de resultados, donde prima la organización autónoma del trabajador en la ejecución de su actividad, se prescinde de la supervisión constante ejercida por el empleador sobre el empleado y, sobre todo, porque se libera al trabajador de ejecutar las funciones en forma rigurosa durante las horas previamente fijadas.

El rendimiento laboral del trabajador en la modalidad a distancia puede reportarse al empleador de manera permanente o periódica; en la forma tradicional el rendimiento se mide por la permanencia del trabajador en el puesto de trabajo; entonces, el cambio consiste en que en la modalidad a distancia el trabajador no está atado a la jornada de trabajo¹⁵ sino al cumplimiento de metas; el tiempo durante el cual el teletrabajador cumple sus funciones se registrará por un pacto o acuerdo adicional al contrato de trabajo,¹⁶ en el entendido



Mónica Vega Solano - IEMIP

► Los teletrabajadores suplementarios («...») laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina». Ley 1221 de 2008, Art. 2.º

tantes, gestantes y cabeza de familia para que puedan atender, simultáneamente, obligaciones del hogar y la familia con asuntos laborales, paliar condiciones de seguridad de trabajadores que por su labor deben ingresar en la madrugada, despejar las vías sobrecargadas y disminuir la contaminación producida por el masivo desplazamiento vehicular, bajar costos a los empresarios, incorporar como fuerza laboral a personas tradi-

que busca generar comodidad y calidad de vida, al dar una estructura flexible a la unidad productiva.

Así, el trabajo a distancia da paso y respuesta a los retos de la globalización que exigen empresas más ágiles, negocios rápidos y agilidad en los requerimientos del mercado. Por eso, en el teletrabajo, es esencial la utilización de las TIC sin las cuales el empleado no puede laborar en forma eficiente,

¹⁵ Si las partes pactan jornada laboral en teletrabajo, el empleado tiene derecho al pago de las horas extras laboradas.

¹⁶ Ver libro blanco del teletrabajo de Mintrabajo

que es connatural al trabajo a distancia el cumplimiento de la meta y la jornada laboral rígida que ata al trabajador pasa a segundo plano.¹⁷

En algunos casos al trabajador se le facilita el ejercicio del empleo realizando, simultáneamente, la actividad laboral con la atención de otros asuntos, pero no siempre el trabajo a distancia está orientado a la solución de los problemas de los empleados. Puede ocurrir que un empresario determine organizarse en la referida modalidad para evitar instalaciones demasiado grandes, que demandan muchos recursos o, simplemente, que quiera organizarse de esa forma porque considera que es la mejor para su actividad.

La flexibilidad en el trabajo a distancia se manifiesta especialmente con las modalidades autónoma, móvil o suplementaria, que ofrece esa figura jurídica; la elección de alguna de esas modalidades depende del requerimiento del empleo lo que permite a su titular atender requerimientos distintos a los laborales,

17 Ver Art. 6-1 de la Ley 1221 de 2008.

conciliando esa relación con su desenvolvimiento en la sociedad y en familia, al poder ocuparse de asuntos que no podría cumplir si su vínculo laboral fuera tradicional.

Otra expresión de flexibilidad en esta modalidad laboral sucede cuando el trabajador alterna con otras actividades, dejando a salvo el tiempo suficiente que demande el cumplimiento de los compromisos laborales, pero gana el tiempo que en la relación laboral tradicional se emplea en los desplazamientos y en recursos al evitar el pago de transporte; al entrar en este campo se alteran notoriamente otras actividades con incidencia a nivel social.

Cuando una considerable cantidad de trabajadores son liberados de la obligación de concurrir a un lugar específico a trabajar, con esa conducta se interviene en varios renglones de la economía, porque no solo se ve afectado el transporte, con el consecuente beneficio para el medio ambiente, sino otras actividades como el comercio en cafeterías, restaurantes, almacenes y otro tipo de negocios

de los que el trabajador usualmente hace uso en su rutina laboral.

También se alteran las relaciones entre los trabajadores de la misma entidad, porque usualmente la comunicación a distancia no es la misma que cuando laboran en el modo tradicional, lo que favorece el distencionamiento del ambiente laboral evitando conflictos entre empleados pero, también, a causa de ese aislamiento, no se crean fuertes lazos de colaboración ni de trabajo en equipo que pueden resultar lesivos para la organización.

A ello se agrega que bajo ese modo de trabajo se evita el hacinamiento laboral y, con él, disminuye la posibilidad de generar y propagar algunas enfermedades de fácil transmisión como la gripe, constituyéndose en la disminución de trabajadores en espacios reducidos y un mecanismo eficiente para combatir epidemias y evitar su expansión; es decir, hay incidencia en la salud.

Pero, no es cierto que el trabajador a distancia en todos los casos desempeñe el trabajo desde su casa; la implementación de esa modalidad, como ya se ha dicho, involucra a la familia del teletrabajador



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ El numeral 5 de la Ley 1221 de 2008 «busca racionalizar la carga laboral del trabajador a distancia impidiendo que se abuse de él mediante la asignación de tareas excesivas y por ello prevé que "La asignación de tareas para el teletrabajador deberá hacerse de manera que se garantice su derecho a contar con un descanso de carácter creativo, recreativo y cultural"».

siendo favorable cuando da respuesta a determinadas necesidades, pero, también, puede causar efectos desfavorables.

Así, un trabajador que permanentemente se encuentre en su hogar puede crear dificultades con otros miembros del grupo familiar por la convivencia prolongada, debido a su permanencia en la residencia, sin que pueda ocuparse de otros asuntos, o porque el grupo familiar no asimila que esa persona está trabajando y, entonces, le exigen ocuparse de actividades de otra índole que se constituyen en barrera para desempeñarse laboralmente como era lo esperado.

Implementación del teletrabajo

Se ha observado que, en oportunidades, el trabajador a distancia no realiza sus funciones desde la casa sino desde otro lugar como un café Internet o cualquier otro lugar que el empleador ha dispuesto y dotado para el efecto. Por ello, hay algunas características que debe llenar la persona que desarrolla esta modalidad.

Aunque una de las justificaciones en la implantación del trabajo a distancia es la vinculación de trabajadores en situación de discapacidad y en quienes concurren otras dificultades para laborar, la realidad de hoy ha superado esa eventualidad; el recurso humano no es incorporado en atención a esas circunstancias, ya que nada se opone a que quienes laboran a distancia lo hagan por mera liberalidad, en busca de mejores condiciones de trabajo y rendimiento en la actividad, antes que tener en cuenta las dificultades del trabajador, aspecto que no es



Mónica Vega Solano - IEMPP

► «A esta forma de organización del trabajo se le atribuyen, entre otros aciertos frente a la organización tradicional del trabajo subordinado, (...) la superación de las dificultades de trabajadoras lactantes, gestantes y cabeza de familia para que puedan atender, simultáneamente, obligaciones del hogar y la familia con asuntos laborales (...).»

requisito para incorporarlo en el teletrabajo.

Como medida precautelativa se aconseja que antes de implementar el trabajo a distancia se hagan pruebas piloto con monitoreo de un equipo integrado por personal de alto nivel de la organización, para ir afinando los instrumentos y detectando aspectos que impidan o dificulten esta modalidad; así mismo, para definir los puestos de trabajo que pueden ser ejercidos en la modalidad a distancia, el perfil laboral y del personal, la familiar de los futuros teletrabajadores y los requerimientos técnicos específicos que necesite la organización.

Bajo esta modalidad laboral solo puede vincularse talento humano que ofrezca a la empresa un alto sentido de responsabilidad, organización y confiabilidad para la organización, y en ello se funda el éxito del trabajo a distancia.

En ello juegan, además de la responsabilidad en el cumplimiento de tareas, la garantía

en el manejo de la información y la seguridad de los equipos y tecnologías puestas a disposición del trabajador, que parten de la obligación de que no sean operadas por personas distintas a quien ha sido delegada su custodia. El grupo familiar, por ejemplo, debe evitar la injerencia en las labores del empleado, tomar conciencia de que está laborando y que es necesario respetar su tiempo para que pueda dedicarse al cumplimiento de esos deberes.

El trabajador, además, debe ser una persona leal; en suma, ser una persona ética que no requiera vigilancia que le recuerde sus obligaciones, acostumbrado a estar distante del equipo de trabajo y con un perfil donde las condiciones de aislamiento que impone esa forma de trabajo no le afecten.

Por ello, se precisa hacer un estudio psicológico del trabajador, como del grupo familiar — si va a trabajar desde su casa—, con el fin de asegurar que el empleado se puede desempeñar

sin alterar notoriamente el funcionamiento del hogar, o que no va a abandonar sus obligaciones laborales.

Oportunidad en la vinculación de teletrabajadores

La norma prevé que las empresas interesadas deben crear programas de teletrabajo y que, a iniciativa de estas o del trabajador, puedan cambiar la modalidad de todos o algunos de sus empleados tradicionales. Por ello, la vinculación del talento humano a distancia es posible al inicio de la relación laboral o con posterioridad.

En el primer caso, el empleado debe permanecer en esa modalidad mientras dure el contrato y ninguna de las partes tiene la potestad para obligar a la otra a cambiarlo; la modificación al modo tradicional no es exigible por una de la partes a la otra, y en ello hay diferencia con la segunda modalidad donde el trabajador vinculado inicialmente bajo el modo tradicional, por acuerdo con su patrono, pasa al teletrabajo, en este caso, el empleado conserva el derecho de dar por terminada la modalidad de trabajo a distancia conservando el vínculo laboral tradicional; también puede terminar por iniciativa del patrono.

Aspectos técnicos

En general, es obligación del patrono con el trabajador «Poner a su disposición salvo estipulación en contrario, los instrumentos adecuados y las materias primas necesarias para la realización de las labores».¹⁸

La anterior regla no se altera en la modalidad de tra-

¹⁸ Ver Art. 57-1 del CST.



► «(...) despejar las vías sobrecargadas y disminuir la contaminación producida por el masivo desplazamiento vehicular (...)» es otra de las ventajas que se prevé con el teletrabajo.

bajo a distancia, salvo estipulación en contrario, de la entrega de las condiciones técnicas al trabajador para que este pueda desempeñarse en la modalidad a distancia en forma adecuada debiendo asumir, además de los gastos que demanden las tecnologías de comunicación e información para desarrollar a cabalidad la labor, los gastos de servicios públicos, arriendo y demás, necesarios para que el teletrabajador pueda ejercer su función.

Pero las condiciones técnicas no son los únicos requisitos necesarios para el correcto desempeño del trabajador a distancia, ya que ellas por sí solas no aseguran el cumplimiento de las actividades que le sean asignadas. Junto a esos requisitos son indispensables otras condiciones tales como el lugar acordado, que asegure la comodidad y el ambiente necesario para que ese desempeño no tenga contratiempos.

Aquí, debe tenerse en cuenta la totalidad de lo que el trabajador a distancia necesita para su normal desenvolvimiento laboral, y es por ello que el acuerdo de teletrabajo debe especificar el conjunto de condiciones que permitan un buen de-

sempño, porque solo así se asegura que no hayan traumas para la organización. De no prever la totalidad de las circunstancias que en materia de dotación requiera el empleado para su rendimiento, esto puede traducirse en dificultades que, según la magnitud, incluso pueden conducir a que no sea viable esta modalidad laboral; en este contexto, las pruebas piloto deben detectar esos pormenores y, en lo posible, superarlos para bien de la empresa.

Las tecnologías también permiten reportar a la dependencia que corresponda el trabajo adelantado; los equipos no son iguales para todos los teletrabajadores pero, en todos los casos, deben constar al menos de un teléfono, un dispositivo de Internet y una cuenta para enviar y recibir información. Estas herramientas mínimas no son suficientes en todos los casos por lo que cuando los puestos de trabajo superan estos requerimientos por el grado de sofisticación demandan una alta inversión.

La terminación del contrato de teletrabajo por cualquier causa —concluya o no la relación laboral—, conlleva el derecho del patrono para que el trabajador haga devolución de los implementos que

le fueron entregados para llevar a cabo sus funciones en el estado en que le fueron entregados, excepto por el deterioro natural de esos implementos.

Otros aspectos sobre el teletrabajo

Finalmente, el Gobierno nacional está haciendo seguimiento a las instituciones que implementan el teletrabajo para monitorear esta figura, por ello, constituye una obligación de todo empleador informar al ministerio del ramo sobre los acuerdos a que llegue con sus trabajadores para dar aplicación a esta modalidad de empleo.

Las publicaciones en revistas y periódicos, citando todas como fuente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señalan algunos resultados disímiles sobre los avances en materia de implementación de este mecanismo: la revista de Cafam, Vivemás n.º 31 en mayo de 2013 menciona que el número podía ascender a unas 40 000 personas.¹⁹

19 Revista Cafam, Vivemás, n.º 31, mayo a junio de 2013, P.

Esta y otras publicaciones basan sus afirmaciones sobre bondades y desventajas del trabajo a distancia en experiencias foráneas, más que en la observación de experiencias locales.

El mismo texto afirma que el teletrabajo más que una opción pasó a convertirse en una «muy buena solución para implementar y poner en marcha las organizaciones».

Por su parte la revista *Semana* señaló que «para la mayoría el mayor obstáculo es cambiarle el chip a los empleados para que trabajen por resultados y no por tiempo».²⁰ Según la revista —seis meses antes de emitir la Ley 1221 de 2008— en Colombia existían experiencias de teletrabajo en empresas como Bancolombia, y la cantidad de personas que laboraban en esta modalidad para la fecha de la publicación era de 48 000 empleados. Afirma que las empresas pioneras en este tema fueron Cisco, Bancolombia, Unilever y Argos, y que «Todas reportan que la inversión en tecnología se ha pagado no solo con mayor productividad, sino con un incremento del bienestar de los empleados».²¹

En el periódico *El Espectador* del 4 de junio de 2013 el ministro de trabajo clarificó, sobre un cuestionamiento que se hizo a la presidenta de la Corte Suprema de Justicia quien en un viaje en un crucero había llevado trabajo para desarrollar —conducta que alguien denominó como «teletrabajo»—, que esa forma de labor nada tiene que ver con la modalidad a la que alude este estudio, aclarando que se trata de una figura de

creciente éxito en Colombia y que ningún «alto tribunal del país» ha contratado personal bajo esta modalidad; que teletrabajo no significa simplemente dejar de asistir a la oficina, quedarse en casa o realizar tareas desde otros sitios, sino que incluye, además, realizar unas tareas, la supervisión y permanente revisión de las mismas y la interlocución permanente del empleado con la empresa.

Adujo también el ministro que dar a entender que desarrollar labores en horas de descanso es teletrabajo es una distorsión de lo que significa esa «novedosa» forma de vinculación laboral, que desconoce los cambios que la modalidad a distancia ha traído a la vida de los empleados, particularmente en trabajadoras lactantes y gestantes, con personas que habitan en las afueras de las grandes ciudades, y de quienes inician

su jornada en horas de la madrugada para evitar traumas en la movilización vehicular.

En la misma revista el ministro suministró información estadística relacionada con vinculaciones por la modalidad de teletrabajo, apoyado en estudios «recientes» del Centro Nacional de Consultoría: «La penetración en Colombia del teletrabajo es del 9% que equivale en promedio a 31 533 teletrabajadores en todo el país», de los cuales —afirmó— en Bogotá hay 23 485, en Cali 3 012, en Medellín 2 850, y que hay 4 292 empresas que han implementado el teletrabajo. De ellas 3 131 están en Bogotá, 436 en Medellín, 485 en Cali y 239 en Barranquilla; adicionalmente, informó que por actividades el que mayor número de teletrabajadores emplea es el sector de los servicios con 15 000 personas.

En cuanto al sector público consideró la publicación que

«hay mitos muy arraigados que deben irse rompiendo», y que lo más adecuado es el teletrabajo asociado a otro tipo de estrategias para dar solución a muchos problemas que encuentra la Administración pública y que el teletrabajo permite la «modernización del Estado» al incorporar las firmas electrónicas y la eliminación del papel.²² ⓘ

Referencias bibliográficas

- Barba, Lourdes. «El teletrabajo y los profesionales de la Información», en *El profesional de la información*, 2001, abril, Vol. 10, n.º 4, PP. 4-13.
- Carcamo Ulloa, Luis y Muñoz Villegas O. *Revista Latina de Comunicación Social* 64-2009. «Competencias comunicativas y actitud hacia el teletrabajo». Estudiantes universitarios chilenos.
- Código Sustantivo del Trabajo, editorial Legis, tercera edición, Bogotá, D. C., 2013.
- Kahale Carrillo, Djamil Tony: «Teletrabajo: regulación jurídico Laboral». *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 9, n.º 3, 2003.
- Pérez. García, Miguel. *El servicio temporal y otras formas de contratación*. Editorial carrera 7.ª, Bogotá D. C. Primera edición, 2009.
- Pérez Sánchez, Carmen y Gálvez Mozo, Ana María. «Teletrabajo y vida cotidiana: ventajas y desventajas para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar». *Revista Cafam Vive más*. Edición n.º 31, mayo a junio de 2013.
- *Revista Semana*, n.º 1619, dirección electrónica: <http://www.semana.com/100-empresas/articulo/despacho-casa/342857-3>
- Rodríguez Mejía, Marcela. «El teletrabajo en el mundo y Colombia», *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 13, n.º 1. (2007) 29 – 42. Universidad del Zulia (LUZ). ISSN 1315-8597.10.- Sierra Benítez, E. M. «El contenido de la relación laboral en el teletrabajo». Consejo Económico y Social de Andalucía, 2011, en *Dereito*, Vol. 21, n.º 1: 289-301, 2012.

Mónica Vega Solano - IEMIP



▶ «Cuando una considerable cantidad de trabajadores son liberados de la obligación de concurrir a un lugar específico a trabajar, con esa conducta se interviene en varios renglones de la economía, porque no solo se ve afectado el transporte, con el consecuente beneficio para el medio ambiente, sino otras actividades como el comercio en cafeterías, restaurantes, almacenes y otro tipo de negocios de los que el trabajador usualmente hace uso en su rutina laboral».

20 *Revista Semana*, n.º 1619, tomado de <http://www.semana.com/100-empresas/articulo/despacho-casa/342857-3>

21 *Rev. Cit. P. 2*

22 *Diario El Espectador*, martes 4 de junio de 2013, sección opinión, P. 32

Algunas consideraciones sobre el acoso laboral

ARTURO RONDEROS SALGADO¹
COORDINADOR ACADÉMICO
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

En la Administración pública, como en la privada, las funciones deben desempeñarse de manera eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad, para lo cual se debe tener un buen equipo de trabajo comprometido con la misión y visión de la entidad; y que los procesos

de inducción y reinducción no se limiten a la presentación de los compañeros con quienes tendrá relación, sino que el nuevo integrante conozca qué va a hacer y cómo realizarlo en el marco de un cronograma programado, con indicadores de gestión para hacer seguimiento y evaluación con el fin de cumplir con la meta de entregar a la comunidad productos y servicios de excelente calidad.

Uno de los factores que puede afectar el rendimiento

laboral es el clima organizacional, independientemente del grado de instrucción, jerarquía o diferencias, porque todos merecemos respeto. Algunas entidades públicas y privadas han emprendido talleres que permiten mejorar este componente, fundamental para la convivencia, otras han nombrado comisiones para optimizar los procesos y procedimientos y así evitar la multiplicidad de funciones. Adicionalmente, existen varias herramientas legales, institucionales y de capacitación para mejorar el clima laboral.

Mauricio Castro, abogado de la Universidad Santo Tomás, en un artículo publicado en El Espectador en el año 2009,² manifestó que:

A partir de los años 80, se empieza a hablar de acoso moral, concebido como aquella comunicación hostil y desprovista de ética administrada de forma sistemática por uno o varios individuos, especialmente ante una situación de soledad o indefensión en base de acciones de hostigamiento frecuente y persistente.

Comportamiento que se da en el ambiente laboral de una vez por semana o persistentemente durante el lapso de 6 meses aproximadamente, donde aquel subalterno se aprovecha de su poder o cargo para humillar, discriminar y debilitar al tra-

bajador sin medio de defensa ocasionándole un riesgo para la salud mental y física, en pocas palabras propicia la restricción de los derechos civiles invocándolo a que renuncie o abandone el trabajo.

Los desacuerdos en el trabajo pueden darse por diferencias de expectativas frente al trabajo que se realiza, por cambios en la empresa cuando se incorpora a una persona nueva donde cree tener la razón, su propio criterio, es cerrado en el conocimiento y manifiesta algunos niveles de ansiedad.

Ahora bien, como lo menciona el abogado especialista en derecho laboral y en salud ocupacional, Carlos Luis Ayala Cáceres, en el artículo «Concepto jurídico de enfermedad profesional»,³ el acoso laboral o mobbing en Colombia no se encontraba definido; este fenómeno se encuentra determinado y establecido en la relación de causalidad de enfermedad profesional; así las cosas, el artículo 2.º del Decreto 1832 de 1994 establece la relación de causalidad y el acoso moral, situación que se define en términos del efecto de esta última (ambiente laboral) sobre la víctima, no según la intención del agresor o agresora; para ser probada debe existir una consecuencia negativa sobre la víctima y el comportamiento del agresor debe ser persistente. El tratadista



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

▶ Arturo Ronderos Salgado (izq.), autor del artículo y coordinador académico de la División de Capacitación del IEMP, acompañado por Carlos Humberto García Orrego, jefe de la división.

² <http://www.elespectador.com/articulo/146057-agresion-maltrato-y-trato-ofensivo-acoso-laboral>, tomado el 30 de septiembre de 2013.

³ <http://www.buenastareas.com/ensayos/Medicina-Del-Trabajo/21856.html>, tomado el 30 de septiembre de 2013.

ta hace mención a las Sentencias de la H. Corte Constitucional T-461 de 1998 sobre hostigamiento en las relaciones laborales, T-013 de 1999 referente a la dignidad del trabajador y T-170 de 1999 acerca del hostigamiento en relación con el derecho de asociación.

En este contexto, las normas sobre acoso laboral buscan proteger el respeto a la dignidad humana que es reconocida como un pilar del Estado social y democrático de derecho, que implica el cuidadoso tratamiento con todas las personas; no destruir ni perturbar el respeto que merecen como individuos.

Regulación normativa

Ahora bien, el Congreso de la República, con la autoría del senador Mario Uribe Escobar y del representante William Vélez Mesa, presentaron a consideración de la Rama Legislativa un Proyecto de Ley contra el Acoso Laboral en Colombia (88 de 2004), que posteriormente se convirtió en la Ley 1010 de 2006 «por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo».

La norma, que consta de 19 artículos, cuenta con la siguiente estructura: objeto y bienes protegidos de la ley; definición y modalidades de acoso laboral; conductas atenuantes, circunstancias agravantes, graduación, sujetos y ámbito de aplicación de la ley; conductas que constituyen, y las que no, acoso laboral; medidas preventivas y correctivas; tratamiento sancionatorio; garantías contra actitudes de retaliación; competencias; temeridad de la queja de acoso laboral; llamamiento en garantía; suspensión de la evaluación y calificación del desempeño laboral; caducidad, vigencia y derogatoria.

El artículo segundo señala:

Definición y modalidades de acoso laboral. Para efectos de la presente ley se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un

Cortesía Oficina de Prensa PGN



► «La Ley 1010 de 2006 llena el vacío legal que se presentaba cuando se adelantaban investigaciones disciplinarias por "persecución laboral"; en algunas se acudía a normas de orden constitucional y los aplicadores disciplinarios tenían dificultades al recaudar pruebas».

subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo (...).

De esta definición de acoso laboral se deduce que los elementos para que se configure son: 1) toda conducta persistente y demostrable; 2) los autores del acoso laboral —quienes ejercen funciones de dirección o mando— en las cuales haya relaciones labores del Código Sustantivo del Trabajo (CST) como, por ejemplo, representantes legales; jefes de oficinas, divisiones, coordinadores de grupos, entre otros; también pueden ejercer acoso laboral los superiores o funcionales de las dependencias estatales y son sujetos pasivos los trabajadores o empleados vinculados en una relación laboral —excluiría los vinculados por contrato de prestación de servicio— y 3) que ese comportamiento afecte al sujeto pasivo.

En fallo de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación del 24 de septiembre de 2009 consagra, en algunos apartes, lo siguiente:

Al respecto debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional, en la sentencia T-886

de 2006, sostiene que este tipo de acoso laboral o "mobbing", o "bullying", debe ser ejercido en forma sistemática y recurrente (como media, una vez por semana) y durante un tiempo prolongado (como media unos seis meses) en el lugar de trabajo, con la finalidad de acabar con la reputación del empleado, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que finalmente esa persona acabe abandonando el lugar de trabajo.

De acuerdo con las disposiciones legales, los comportamientos que pueden constituir acoso laboral son, entre otros, ataques verbales, insultos, ridiculización, críticas injustificadas, desacreditación profesional, amenazas constantes de despido, sobrecarga de trabajo, aislamiento social, falsos rumores, no tener en cuenta problemas, físicos o de salud del trabajador y las agresiones físicas, situaciones que en el presente caso no está acreditado que se hubieran presentado, tomando en cuenta de manera integral los distintos documentos y testimonios recibidos (...).

La Ley 1010 ha sido objeto de demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional que las ha resuelto mediante las Sentencias C-738 y 898 de 2006 y C-078, 282, 780 y 960 de 2007.

Es importante señalar que esta normativa pretende sancionar las conductas descritas que se dan en una vinculación laboral, es decir, excluye la relación con los contratistas con quienes no existe subordinación o dependencia, y no se regula tampoco la figura del acoso sexual que está definido en el artículo 29 de la Ley 1257 de 2008 «por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, de la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones»:

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



► «(...) las normas sobre acoso laboral buscan proteger el respeto a la dignidad humana que es reconocida como un pilar del Estado social y democrático de derecho (...).»

ARTÍCULO 29. Adiciónese al Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo:

Artículo 210 A. Acoso sexual. El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años.

De otra parte, hay normas que desarrolla la Ley 1010: 1) Decreto 231 de 2006 «por medio del cual se corrige un yerro de la Ley 1010 de 2006»; 2) la Resolución 000734 de 2006 «por la cual se establece el procedimiento para adaptar los reglamentos de trabajo a las disposiciones de la Ley 1010 de 2006»; 3) la Resolución 002646 de 2008 «por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención

y monitoreo permanentes de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional»; 4) Resolución 652 de 2012 del Ministerio de Trabajo «por la cual se conforma y reglamenta los comités de convivencia laboral en entidades públicas y empresas privadas, y define sus funciones como una medida de prevención y para proteger a los trabajadores contra los riesgos psicosociales a los que pueden ser expuestos»; 5) Resolución 1356 de 2012 del Ministerio de Trabajo «por la cual se modifica parcialmente la Resolución 352 de 2012, en sus artículos 3 sobre la conformación, 4 sobre Comités de Convivencia Laboral, 9 reuniones y el artículo 14 que amplía el término hasta el 31 de diciembre de 2012 para implementar estas disposiciones».

Los comités de convivencia laboral deberán sesionar con la presencia de la víctima y del presunto acosador para

analizar la denuncia formulada, los documentos aportados, la práctica de pruebas, verificar la existencia de la conducta que constituye acoso laboral y adelantar la audiencia conciliatoria. Su función es similar a la de los mediadores.

Un ejemplo cercano es el contenido de la Circular 20 de 2007, expedida por el jefe del ministerio público, en la que se incluyen las «directrices para asumir y tramitar las quejas de acoso laboral que lleguen a la entidad». La Resolución 292 del 20 de octubre de 2006 adopta «medidas preventivas y correctivas en situaciones de acoso laboral, se establece el procedimiento interno para superar las que ocurran en la Procuraduría General de la Nación y se crean unos comités mediadores en la resolución de conflictos».

Aspectos disciplinarios

Antes de remitir los casos de acoso laboral a la Procuraduría

debe agotarse el trámite preventivo, o puede enviarse cuando los sujetos activo y/o pasivo renunciaron.

La Ley 1010 de 2006 llena el vacío legal que se presentaba cuando se adelantaban investigaciones disciplinarias por «persecución laboral»; en algunas se acudía a normas de orden constitucional y los aplicadores disciplinarios tenían dificultades al recaudar pruebas. La nueva ley define seis modalidades de «acoso laboral», a saber: maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento, inequidad y desprotección. La norma también define 14 conductas más y añade un tipo general cuando haya «un solo acto hostil».

Ahora bien, comparando la Ley 1010 de 2006 con la Ley 734 de 2002 encontramos que la primera protege bienes jurídicos tutelados propios del principio de lesividad que regula el derecho penal; y la segunda protege el correcto funcionamiento de la Administración pública.



► La Ley 1010 de 2006 «rige tanto para el sector público como privado; haciendo claridad de que el derecho disciplinario busca proteger el correcto y eficiente ejercicio de la Administración pública, sanciona a los servidores y a los particulares que ejercen funciones públicas (...)».

Respecto a la configuración estructural de las conductas para la Ley 1010 el único título de imputación es el dolo y en la Ley 734 se da el dolo y la culpa con diferentes modalidades. En la 1010 hay presunciones de acoso laboral y en la 734 no hay presunciones de dolo o culpa, porque existe la presunción de inocencia, por cuanto al Estado le corresponde la carga de la prueba de la conducta positiva o de omisión y la tipicidad: incumplimiento de deberes funcionales, incursión de prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, extralimitación de funciones, entre otras.

Es importante señalar que esta normativa rige tanto para el sector público como privado; haciendo claridad de que el derecho disciplinario busca proteger el correcto y eficiente ejercicio de la Administración pública, sanciona a los servidores y a los particulares que ejercen funciones públicas; en el sector no es posible negociar con la víctima, y termina el proceso como en la esfera

privada, constituirá un atenuante, pero no extingue la falta disciplinaria.

El artículo diez de la Ley 1010 de 2006 regula el tratamiento sancionatorio señalando la calificación de la falta como gravísima cuando el autor sea un funcionario, guardando silencio en relación al particular que ejerza funciones públicas, y consagra consecuencias punitivas como terminación del contrato laboral con justa causa y multas entre dos y diez salarios mínimos legales mensuales.

Así, la Ley 1010 califica la falta como gravísima de conformidad con el Código Disciplinario Único (CDU); no obstante, no fija la sanción respectiva, por lo que pensaríamos acudir al Estatuto Disciplinario que determina que la sanción a imponer es la destitución e inhabilidad de diez a 20 años por cuanto el acoso laboral se da únicamente a título doloso. Las circunstancias de atenuación previstas en el artículo 3.º y 8.º se podrían tener en cuenta para graduar la inhabilidad. El interrogante que nos surge es ¿si es posible aplicar el CDU al ser

incompatible la Ley 734 de 2002 con la Ley 1010 de 2006?

En artículos posteriores, la Ley 1010 determina la competencia de los jueces de trabajo cuando las víctimas sean particulares, y el ministerio público o el Consejo Superior de la Judicatura, y seccionales, en el evento de que sean servidores públicos.

Así las cosas, ¿únicamente se podrían aplicar estas normas que regulan el tratamiento sancionatorio al acoso laboral (artículos 10 y ss) al existir una regulación especial para este tipo de conducta, no aplicable a otra? En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-233 de 2002 señaló que en virtud de la facultad del legislador, de configuración normativa del Congreso de la República, el régimen disciplinario no es exclusivo del CDU logrando —el legislador— incluir un régimen disciplinario para determinada temática como podría ser el acoso laboral, teniendo en cuenta, además, que el objeto de la Ley 1010 habla de bienes protegidos, es decir, el principio de lesividad del derecho penal y no del derecho disciplinario que regula la ilicitud sustancial y no exige resultado alguno. O ¿se podría emplear el CDU aplicando los artículos 34-6; 35-2-6-17-23 y 26; y 48-9 de la Ley 734 de 2002; y el procedimiento y las sanciones previstas cuyos sujetos objeto de investigación son los servidores y los particulares que ejercen funciones públicas? En mi opinión, debería regularse solo con la Ley 1010 con base en el antecedente jurisprudencial.

Estadísticas

En el año 2006, se presentaron 369 querellas y diligencias

de acoso laboral de las cuales el 60% eran de Cundinamarca, mientras en los demás departamentos se registró una o ninguna.⁴

Desde el año 2006 a la fecha se abrieron 4849 investigaciones por acoso laboral, incluyendo las 655 del primer semestre del 2012; el mayor número de quejas tiene que ver con el maltrato verbal y psicológico reiterado. Hasta el 30 de julio de 2012 las entidades públicas y las empresas privadas tenían plazo para conformar los comités de convivencia laboral.⁵

En el año 2010 se presentaron 1024 quejas ante las direcciones territoriales con 107 conciliaciones, y en el año 2011 la cifra ascendió a 1038 quejas con 244 conciliaciones.⁶ ⓘ

Referencias bibliográficas

- Leyes 1010 de 2006 y 1257 de 2008.
- Sentencias Corte Constitucional C-738 y 898 de 2006 y C-960 de 2007.
- Decreto 231 de 2006.
- Resoluciones 002646 de 2008, 652 y 1356 de 2012.
- Circular 20 del 18 de abril de 2007 de la PGN.
- Consultas Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios C-362-06 y C-134 de 2008.
- Fallo de la Sala Disciplinaria de la PGN del 24 de septiembre de 2009.
- Artículo publicado en El Espectador, tomado de Internet, de Mauricio Castro/Abogado U. Santo Tomás.
- Ayala Cáceres, Carlos Luis. Artículo «Concepto jurídico de enfermedad profesional».
- Artículo «Denunciar o renunciar». Revista Semana, Bogotá, agosto de 2012.

4 Datos del Ministerio de Trabajo.
5 <http://www.portafolio.co/economia/suben-las-quejas-acoso-laboral-durante-2012>. Tomado el 16 de julio de 2012.

6 Revista Semana, artículo «Denunciar o renunciar», Bogotá, agosto de 2012.

El honor de ser servidor público

JESÚS NEIRA QUINTERO¹

Qué mejor oportunidad, poder servir a la sociedad a través del Estado contribuyendo con capacidad y deseo de servicio, con una mente equilibrada dentro de una sana filosofía que le permita dar todo lo que la Administración pública exige. Ser servidor público es un honor de honores cuando el objetivo es concienciar la idea del deber moral que tenemos los seres humanos con nosotros mismos y con la sociedad.

En esta época de la posmodernidad se hace más énfasis en «formar expertos en ciencias exactas, pero antes que ser matemático, es un ser humano». «La moral no es un estudio de un filósofo es la manera de leernos como sociedad y como individuos», sostiene Laura Bolaño Pérez, docente de ética de la Universidad del Rosario; expresión que comparto.

El servidor honesto es contrario al servidor de doble moral, que tiene una máscara continua y que jamás se presenta como es. Un servidor honesto es honrado con su conciencia, hace las cosas bien.

Agradable poder servir desde cualquier ángulo donde desarrolle su actividad, porque es de su esencia que el servidor frente al ciudadano tenga como lema la cultura del buen servicio.

El funcionario que da prioridad al ciudadano está haciendo tributo al honor de

ser un buen servidor, cuando le da la transcendencia al servicio como actitud y al ciudadano como su sentido. Esta clase de servidor es el que la sociedad necesita en esta nueva era del recurso humano que fortalece y enriquece el proceso de socialización, donde la tolerancia es útil para el beneficio de las partes.

Un buen servidor debe ser una persona de formación integral, donde la actitud de emprendedor en lo moral es una de las características que le permite sobresalir en su entorno laboral, vital para la supervivencia y el mejoramiento de

una institución; bajo esta línea tiene la misión de formar y conocer en forma individual con quién comparte su entorno creando un equipo en armonía, permitiendo desarrollar sus habilidades y competencias en los equipos de trabajo; honor de un servidor es contribuir, de manera significativa, incidiendo sobre los intereses del ciudadano, permitiendo mantener el equilibrio entre lo personal y lo laboral.

Bienvenido el servidor con un alto nivel frente a su honor, porque son ellos los llamados a desarrollar mejor sus competencias morales, que enri-

quecen los procesos de socialización, donde lo humano y la tolerancia están de por medio, construyendo consenso y no profundizando en diferencias, teniendo como su mejor aliada la inclusión, ajustándose al entorno que la sociedad exige.

Concentrar esfuerzos en el factor humano aumenta el rendimiento de la organización. Cuando se desarrolla un servicio con gusto se le da transcendencia al honor de servir, que constituye un valioso activo. El aspecto más importante que un servidor público debe tener en cuenta es la voluntad de serlo o el deseo de convertirse en él. Puede tener muchas habilidades a su favor, pero si no hace lo necesario para alcanzarlo jamás podrá cumplir su objetivo ni transformar la realidad en la que vive. Bienvenido el desafío para convertirlo en un objetivo primordial y así alcanzar sus fines frente al honor de ser un buen servidor.

La cultura del honor depende del complemento de habilidades morales, analíticas, creativas, sociales, prácticas y emocionales que desarrollan los servidores para una adecuada actividad laboral. Se requiere un alto nivel de tolerancia y respeto por las opiniones y las ideas de los demás. Los compromisos, las actitudes, las convenciones y los valores de cada uno proporcionan los mejores resultados. Esta clase de actitudes generan enormes beneficios que repercuten directamente sobre el ciudadano. **i**



► Carátula de la tercera edición (2012) de la publicación *El buen servidor público* de Jesús Neira Quintero; libro editado por el IEMP.

¹ Abogado, docente y autor del libro editado por el IEMP *El buen servidor público* por el que obtuvo el premio internacional de literatura en junio de 2009.

Seminario Internacional sobre Oralidad Civil e Implementación del Código General del Proceso

Acción preventiva integral de promoción al acceso, eficiencia y transparencia de la justicia civil

GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES
 PROCURADORA DELEGADA
 PARA ASUNTOS CIVILES

Con ocasión de la expedición y vigencia de la Ley 1564 de 2012, y con el objeto de identificar los principales retos que plantea la incorporación de la oralidad en los procesos civiles, comerciales, agrarios y de familia, y de construir —con expertos en la materia—, a partir del análisis de experiencias internacionales y de la reflexión en mesas de trabajo, propuestas de solución a la problemática que genera, la Procuraduría General de la Nación y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con el apoyo del IEMP, la Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla» y el Banco Mundial, y con la colaboración de las superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades, llevaron a cabo en la ciudad de Santa Marta el Seminario Internacional sobre Oralidad en Justicia Civil e Implementación del Código General del Proceso.

Durante los días 26 al 29 del mes de junio de 2013, con la participación de más de 380 servidores que intervienen como operadores o sujetos procesales: magistrados; jueces; directores de escuelas judiciales; superintendentes; procuradores delegados, provinciales y judiciales, y asesores, se desarrolló la agenda que se estructuró de manera que presentara

una primera visión general de los problemas creados por la reforma introducida con el nuevo estatuto procesal civil y de familia; así mismo, el conocimiento sobre los aciertos y dificultades de diez de las más relevantes experiencias internacionales; y el trabajo de construcción colectiva en las mesas de trabajo cuya temática corresponde a las principales inquietudes identificadas por los participantes, al igual que la validación del plan de acción elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para la implementación del Código General del Proceso.

De esta manera, el seminario constituyó un escenario para el libre intercambio de ideas, visiones y argumentos —compartidos o no—; allí los funcionarios y funcionarias judiciales, procuradores, servidores de las superintendencias, defensores(as) de familia e invitados(as) internacionales encontraron una oportunidad para expresar su concepto, conocer el de los otros, preguntar y prever las situaciones que pueden presentarse en el ejercicio de la actividad judicial.

El evento, se desarrolló bajo la metodología correspondiente al aprendizaje autodirigido que podemos definir como un dispositivo didáctico de tipo flexible que permite un mejor diseño de cursos, a partir de una estructura que responde a unas necesidades de capacita-



Cortesía Oficina de Prensa PGN

► El Seminario Internacional sobre Oralidad Civil e Implementación del Código General del Proceso se realizó en la ciudad de Santa Marta (Magdalena) entre los días 26 y 29 de junio de 2013, evento organizado por la Procuraduría General de la Nación y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con el apoyo del IEMP, la Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla» y el Banco Mundial, y con la colaboración de las superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades.

ción previamente establecidas; el aprendizaje se convierte para su destinatario en una guía que proporciona pautas de contenido, ejemplos, casos, ejercicios e interrogantes que convierten el proceso de formación en productivo.

Con esa orientación, el seminario se desarrolló en cuatro sesiones: la primera con presentaciones nacionales de la viceprocuradora general de la nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo; los presidentes de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, Margarita Cabello Blanco, y de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, Edgar Carlos Sanabria Melo, y Pedro Octavio Munar Cadena, magistrado de la misma sala —coordinador del Programa de Implementación del Código General del Proceso; Jorge Luis Silva Méndez, especialista en sector público para la región de América Latina y el Caribe del

Banco Mundial; los superintendentes Pablo Felipe Robledo Del Castillo, de Industria y Comercio, y Ángela María Echeverri Ramírez, de Sociedades (e); Jorge Eduardo Valderrama Beltrán, jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar «Cecilia de la Fuente de Lleras», y Octavio Augusto Tejeiro Duque, magistrado de la Sala Civil – Familia del Tribunal de Villavicencio.

En segundo lugar, el evento contó con intervenciones de experiencias comparadas de países como México a través del magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Ángel Humberto Montiel Trujano; de República Dominicana con la jueza presidente de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación de la Vega, Arelis Socorro Ricourt; de Brasil participó el magistrado José Eduardo Lampreia, coordinador de Relaciones Institucionales de la



Cortesía Oficina de Prensa PGN

«En la jornada de reflexión se cumplieron todos los objetivos propuestos en beneficio de la administración de la justicia civil y de familia en nuestro país. El seminario finalizó con la intervención del procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado». En la foto la viceprocuradora general de la nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo, en compañía de expertos nacionales e internacionales que presentaron sus experiencias al público en el seminario.

Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados de Brasil (Enfam); de España asistió el profesor y doctor de la Universidad de Salamanca, exmagistrado de la Audiencia Provincial de la misma ciudad y docente del Departamento de Derecho Privado de la Universidad de los Andes, Juan Francisco Ortega Díaz; de Costa Rica el director de la Escuela Judicial «Lic. Édgar Cervantes Villalta», Marvin Carvajal Pérez; de Holanda Abeline Dorothea Reiling, jue-

za de lo civil de Ámsterdam; y de Estados Unidos el director de la División de Tecnología de la Oficina de Administración de Tribunales Federales de los EE. UU.

En el marco de las actividades prácticas se realizaron diez mesas de trabajo jurídicas sobre aspectos puntuales y controversiales del Código General del Proceso, divididas en dos sesiones; igualmente, cinco mesas jurídicas para la validación del plan de acción del Código General del Proceso a través de

las cuales se propició un diálogo entre jueces, juezas, magistradas y magistrados de los tribunales superiores de los distritos judiciales, procuradores, defensores(as) de familia y de las superintendencias. En torno a los núcleos temáticos de la especialidad civil y familia, que han surgido en la práctica judicial, se produjeron importantes conclusiones que permitirán construir posibles soluciones debidamente argumentadas para que sirvan como insumo en la toma de decisiones judiciales y administrativas e, incluso, legislativas por parte de las autoridades responsables presentes en el seminario, según sus competencias.

Así mismo, se realizaron dos audiencias simuladas, una en materia civil y la otra de familia en las que se demostraron cómo serían en la práctica judicial, conforme al Código General del Proceso, lo que permitió a los participantes

aprehender de manera directa las técnicas de la oralidad.

En la jornada de reflexión se cumplieron todos los objetivos propuestos en beneficio de la administración de la justicia civil y de familia en nuestro país. El seminario finalizó con la intervención del procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado.

Dada la riqueza de las ponencias y las conclusiones está prevista la publicación de las memorias que serán de gran utilidad para los servidores judiciales de la Procuraduría, de la Rama Judicial y de los demás operadores jurídicos del sistema civil y de familia.

Adicionalmente, en atención a la exitosa experiencia se proyecta la realización de un evento similar en Bogotá con el fin de reafirmar los conocimientos adquiridos y de profundizar en otros aspectos jurídicos relevantes para el óptimo ejercicio de nuestra labor. **i**

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Seminarios taller Diplomados

- » Derechos humanos
- » Código General del Proceso Ley 1564
- » Derecho disciplinario
- » Inteligencia emocional
- » Contratación estatal
- » Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- » Presupuesto público
- » Conciliación
- » Estatuto Anticorrupción

www.procuraduria.gov.co/iemp

Mayores informes:
IEMP Carrera 5 15 - 80
PBX 587 8750, ext. 11603, 11671 y 11621

Cátedra Carlos Mauro Hoyos



Reflexión, generación de conocimiento y construcción de ética de lo público¹

NATALIA SÁENZ RENGIFO
COORDINADORA
CÁTEDRA CARLOS MAURO HOYOS ²

Fenómenos como la corrupción y la cooptación de los recursos del país son la muestra fehaciente de la debilidad institucional y de la crisis en la ética estatal que, actualmente, afronta la Administración pública en Colombia. Los múltiples casos de corrupción ligados



Cortesía El Tiempo. Procurando 64, 25 de enero de 2008. Oficina de Prensa PGN

► «El 17 de septiembre de 1987 Carlos Mauro Hoyos se posesionó como Procurador General de la Nación, tras ser elegido por el Senado. Asumió el cargo en uno de los momentos más críticos de la historia colombiana, debido a la creciente amenaza terrorista del narcotráfico, en cabeza de Pablo Escobar. Durante su administración como Procurador General, Hoyos se destacó por su lucha frontal contra las organizaciones narcotraficantes, lo que lo convirtió en uno de los objetivos de la mafia. Debido a su recta actitud al frente del Ministerio Público, fue secuestrado, cuando se dirigía al Aeropuerto José María Córdoba, de Rionegro. En represalia por el rescate de Andrés Pastrana (previamente secuestrado) Hoyos es asesinado el 25 de enero de 1988». Tomado de http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Mauro_Hoyos el 22 de octubre de 2013.

a los procesos de contratación estatal, los desfalcos en diferentes sectores y el número de exfuncionarios que se ven sometidos a investigaciones judiciales por este motivo, corroboran, de manera definitiva, esta posición. Al problema de la corrupción se suman, además, otras dificultades de fondo como factores culturales y sociológicos que, junto con la fragilidad que muestra en forma episódica o sostenida la actividad del aparato estatal, contribuyen en el recrudecimiento del problema.

En este contexto se ajusta el desempeño del ministerio público como el órgano por excelencia encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, proteger los derechos humanos y defender los intereses de la sociedad.³ Asimismo, se ocupa de la vigilancia de la actuación de la función pública y de velar «por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas».⁴ Precisamente, el IEMP, Unidad Administrativa Especial de carácter académico de la Procuraduría General de la Nación, tiene la responsabilidad, entre otras, de adelantar investigaciones académicas afines con los asuntos que le competen al ministerio público, en aras de proponer soluciones que ayuden a mitigar los múltiples problemas que afronta Colombia y, en especial, de la corrupción al tenor de lo contenido en el artículo 50 del Decreto 262 de 2000.

El carácter académico e investigativo del IEMP, apropiado este último des-

de las ciencias sociales que desarrolla la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, descubre que su quehacer está direccionado hacia la construcción de la ética de lo público; a promover la creación de capital social mediante los encuentros de socialización, reflexión y análisis; a innovar y generar propuestas que, desde las ciencias sociales, promuevan la materialización de los contenidos de la Constitución de 1991.

Es por esta razón que el IEMP ha creado la Cátedra Carlos Mauro Hoyos, justamente pensando en constituir estos espacios donde no solo se expongan los avances y resultados de investigaciones científicas adelantadas por el Instituto sino que, además, se brinde la oportunidad de construir conocimiento desde la institucionalidad estatal y, en conjunto, con los sectores educativos y académicos.

En virtud de este propósito, el papel de la educación recobra la importancia que a veces se desdibuja, al considerar como una herramienta fundamental la fabricación de nuevos valores por lo que la Cátedra Carlos Mauro Hoyos se constituye, también, como un instrumento conducente hacia la «resignificación del sentido de la política, la renovación de criterios de legitimación de lo público y el fortalecimiento de una cultura de la civilidad» (PNUD 2002 citado en Delgado & Vasco, 2007, P. 2). De esta forma, la cátedra se contempla como un escenario de deliberación colectivo, donde la participación ciudadana, de académicos y hacedores de lo público resulta crucial para la consecución de los objetivos.

¹ Revisión Omar Vivas Cortés, director de la cátedra e investigador del IEMP. Mg y PhD (c) en estudios políticos.

² Profesional en formación en ciencia política —último año— del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

³ Ver Constitución Política de 1991, Artículo 277.

⁴ *Ibidem*.

Cátedra Carlos Mauro Hoyos

Participación ciudadana

En concordancia con lo establecido en la Constitución Política de 1991, en la que Colombia se erige como sistema democrático de carácter no solo representativo sino también participativo, la cátedra refunda el interés por fomentar la inclusión ciudadana con miras a la construcción pública de lo público —de una forma más próxima—, donde los objetivos del proyecto de país a largo plazo y las urgencias derivadas del sinnúmero de obstáculos y limitaciones de la inmediatez den paso a una nueva definición del significado y la pragmática de lo público. Así, desde una concepción filosófica, la intención de la cátedra se sitúa en la noción de Estado inclusivo y adquiere una connotación y un valor epistémico.

Desde esta acepción, suponer que la democracia posee un valor epistémico es considerar «la idea de que los ciudadanos puedan depositar una cierta confianza en el proceso democrático de toma de decisiones y pensar que el resultado al que se llega mediante el mismo no sólo es justo, sino que además es el correcto» (Pérez, 2009, P. 157). De este modo, partir de los procesos de comunicación y entendimiento de la democracia, posibilita la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a partir de sus juicios y opiniones, sin quedar relegada a la idea de participación entendida bajo los términos de un valor agregado en votos.

Sin embargo, cuando se habla de que el sentido filosó-

fico de la cátedra se compagina con la noción de un Estado social de derecho, no se hace referencia a los principios teóricos propuestos por Jürgen Habermas, sino que se retoma la postura de Benjamín Barber frente a lo que denomina «Democracia Fuerte». Si bien se presentan algunas relaciones y similitudes entre las posturas de ambos autores es necesario aclarar que sí existen algunas diferencias significativas.

Desde esta perspectiva, la concepción de «Democracia Fuerte» en Barber se acerca, por un lado, al modelo de democracia republicano donde el Estado salvaguarda el papel activo de la ciudadanía, puesto que potencia la participación y la formación de voluntad política, asumiendo un papel dialógico orientado hacia el consenso; y, por otro, se sustenta en un modelo comunitario donde se «valora por encima de todo la capacidad de participación ciudadana» (Feenstra, 2008, P. 55) de forma tal que este mecanismo

se entiende como un modelo de vida.

En resumen, la democracia fuerte imagina como factible un autogobierno basado en una ciudadanía comprometida y en un conjunto de instituciones dispuestas a involucrarla en sus procesos de toma de decisiones; entonces, no se produce como la suma de unos intereses individuales como lo estima el modelo de democracia deliberativa en Habermas sino que, por el contrario, gracias al rol que asume el ciudadano, «son más importantes las valoraciones públicas efectivas que los intereses privados eficientes» (Barber, 2004, P. 245) condicionadas a partir de la existencia de una conciencia acerca de lo público.

En este sentido, si bien la finalidad de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos no está enlazada con procesos de toma de decisiones directas, esta sí está dirigida a incentivar e impulsar la participación y generación de una ciudadanía más consciente; primero, sobre su

deber y responsabilidad de intervención en lo público y, segundo, acerca de la necesidad de producir propuestas de solución frente a las diferentes dificultades que le competen al Estado.

Así las cosas, y tal como lo define Barber, un sistema ideal sería aquel en el que la toma de decisiones no estuviese sujeta a las preferencias e intereses individuales sino que fuese mediada por un interés común en el que los ciudadanos sean guiados por el tipo de sociedad en la que aspiran vivir, dado que poseen una conciencia común con relación a la noción de lo público, y a que persiste una «comunidad capaz de construir su propio futuro» (Barber, 2004, P. 272).

Simultáneamente, el ciudadano se transforma en un actor social que busca intervenir en las actividades públicas, acorde con un sentimiento ético que propende hacia un interés colectivo dentro del ambiente de descentralización política que propone la Constitución, y donde el proceso de toma de decisiones no se focaliza exclusivamente en un parlamento.

La postura anterior exige la reivindicación de un verdadero Estado de derecho en el que, efectivamente, los ciudadanos sean tratados de igual modo, acogiendo los mismos derechos y deberes tanto en la esfera pública como en la privada lo que, finalmente, implica que no desconozcan sus responsabilidades con el país. Ciertamente, la consumación de un ejercicio público basado en una concepción liberal



Mónica Vega Solano - IEMP

► «(...) suponer que la democracia posee un valor epistémico es considerar "la idea de que los ciudadanos puedan depositar una cierta confianza en el proceso democrático de toma de decisiones y pensar que el resultado al que se llega mediante el mismo no sólo es justo, sino que además es el correcto"». (Pérez, 2009, P. 157).



clásica —en donde han prevalecido los intereses dominantes (Rodríguez, 2003, P. 190) y privados en la institucionalidad—, ha incidido en la instauración de un Estado de derecho frágil e inestable en Colombia propiciando el fenómeno de la corrupción.

Si bien el desarrollo de una ética en lo público es esencial para el desempeño de la función pública, el control que ejerce la ciudadanía, mediante los mecanismos de participación, consulta y veeduría, es sustancial para que la gestión pública se dé dentro de los marcos de la legalidad y la legitimidad (Rodríguez, 2003, P. 192).

De esta forma, en lo concerniente a los derechos y deberes de los ciudadanos, la cátedra también es un espacio para aquellos dispuestos a participar, quienes pueden asumir un rol de vigilancia y control sobre la forma en que se debaten y se tratan los temas. En pocas palabras, se abre una vez más la posibilidad de que el ciudadano como actor social desempeñe un papel de veedor que ratifique a esta figura como un mecanismo democrático de representación.

En un contexto social y político como el actual —plagado por una concepción ética y moral precaria respecto al valor de lo público— las facultades que brinda la cátedra para socializar, interactuar y deliberar entre los sectores educativos y el Estado permiten, en cierta forma, intervenir y conocer la manera en que deviene la gestión pública de las diferentes entidades estatales o privadas, haciendo uso del ejercicio del control sobre la forma en que se desenvuelven las instituciones y se emplean los recursos públicos.

Al mismo tiempo que la cátedra facilita un espacio de participación también proporciona canales de conocimiento y de comunicación de manera que, por un lado, los ciudadanos se informan acerca de los asuntos que les atañen facilitando la labor de control y, por el otro, favorece el fortalecimiento de las relaciones y los lazos entre ciudadanía y Estado.

Tomado el 22 de octubre de 2013 http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/carlos_mauro_hoyos_dejo_un_legado_de_honestidad/carlos_mauro_hoyos...



Carlos Mauro Hoyos dejó un legado de honestidad

Por JOHN SILDARRIAGA | Medellín | Publicado el 25 de enero de 2013

Me gusta A 13 personas les gusta esto. Sé el primero de tus amigos.

Como si presintiera su propia muerte, Carlos Mauro Hoyos Jiménez, el procurador General de la Nación asesinado por sicarios del narcotraficante Pablo Escobar Gaviria el 25 de enero de 1988, hizo "una convocatoria a la solidaridad", puesto que en el país no la hay de manera permanente, dijo, sino una "de 24 o 48 horas o de un minuto de silencio cuando matan a un personaje".

La intención de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos es ambiciosa, máxime si consideramos que el interés del IEMP y de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos es convocar a las personas que deseen aportar —desde grupos de individuos a los denominados «guetos de conocimiento»— en encuentros donde se funde una conciencia sobre el alcance de los compromisos de la ciudadanía y la necesidad de utilizar en su provecho los mecanismos de participación que coadyuven en los propósitos del ministerio público.

En sentido estricto, más allá de la producción de nuevos conocimientos, la dimensión y el propósito de la cátedra es edificar, desde una pequeña colectividad —compuesta a partir de los sectores académicos y educativos—, el camino hacia la construcción de la ética de lo público.

Referencias bibliográficas

- Barber, B. (2004). *Democracia Fuerte*. Madrid: Almuzara.
- Delgado, R., & Vasco, C. (2007). «Interrogantes en torno a la formación de las competencias ciudadanas y la construcción de lo público». 1-15. Disponible en <http://www.javeriana.edu.co/Facultades/Educacion/html/programa/maestria/II-07/documentos/art-ed-ciudadana.pdf>
- Feenstra, R. A. (2008). «Diferentes concepciones de sociedad civil». *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*. N.º 8, 47-66. Disponible en <http://www.e-revistas.uj.es/index.php/recerca/article/viewFile/162/149>
- Perez, P. J. (2009). «Democracia deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública». *Revista de filosofía* Vol. 34 Núm. 1, 155-173. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/RESF/article/view/RESF0909120155A>
- Rodríguez, M. R. (2003). *Moral y ética de lo público*. P. 104. Disponible en : http://www.javeriana.edu.co/fcea/cuadernos_contab/vol3_n_16/vol3_16_11.pdf

Cátedra
Carlos Mauro Hoyos

Cátedra Carlos Mauro Hoyos Un balance sobre la sesión promocional ¹

NATALIA SÁENZ RENGIFO ²

COORDINADORA

CÁTEDRA CARLOS MAURO HOYOS

Todos debemos pensar que tenemos una responsabilidad con el país, si es que queremos seguir viviendo en una sociedad que se dice democrática. Debemos meditar y hacer una gran cruzada para que no siga pasando lo que está ocurriendo. A diario como procurador recibo la lista de asesinatos, de amenazas, de atentados y de desapariciones. Creo que todos tenemos que reaccionar. La clase política, los dirigentes, el Gobierno, la Iglesia, los trabajadores los gremios, tenemos que meditar. Es que el país no puede continuar así, por que nos vamos a quedar sin país.

Carlos Mauro Hoyos El Mundo. Medellín, 26 de enero de 1988

El pasado 27 de agosto, en horas de la tarde, se llevó a cabo en el Teatro de la Calle del Agrado la primera sesión promocional de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos, nombrada así en homenaje al exprocurador inolado, cuya figura se reconoce como el arquetipo de lo que significa cumplir a cabalidad el ejercicio ético de la función pública en Colombia; pues, como es de nuestro conocimiento, el exprocurador personificó la lucha contra la violencia, la corrupción y la impunidad en medio de un ambiente socavado por la crisis estatal, la debilidad institucional, la exacerbación de la violencia y el narco tráfico.

¹. Revisión Omar Vivas Cortés, director de la cátedra e investigador del IEMP. Mg y PhD (c) en estudios políticos.

² Profesional en formación en ciencia política —último año— del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Luis Miguel Estada Cadena - IEMP



► «La Cátedra Carlos Mauro Hoyos contó con la participación de los directores del IEMP, Christian José Mora Padilla (en la foto), y de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, Gabriel Quiñónez Guzmán (...).»

Como un acto de respeto a la memoria de Carlos Mauro Hoyos, el IEMP concibió la creación de la cátedra justamente con el propósito de generar un espacio de interacción y reflexión entre las comunidades académicas, los grupos de investigación, las instituciones educativas y el Estado, en tanto la construcción de estos encuentros no solamente resulta fundamental para la constitución y el afianzamiento de las relaciones entre los diversos sectores sociales —en este caso el educativo— sino que, además, fortalece los mecanismos de participación ciudadana. En razón de los deberes y las funciones que la Constitución Política le asignó al ministerio público, es menester la consolidación de escenarios que acojan los postulados de la corresponsabilidad y permitan promover, custodiar y representar los intereses de la sociedad ante el Estado.

Por este motivo, uno de los objetivos de la cátedra es discutir acerca de los avances que se han venido dando en las diferentes investigaciones que adelanta el IEMP, para así, con base en una deliberación elaborada y profunda, continuar suscitando puntos de debate que contribuyan a la edificación de aportes más sensatos frente a los problemas e inquietudes sociales.

En el segundo semestre de 2013, el IEMP previó la realización de cuatro sesiones de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos. En el primer ciclo el tema seleccionado fue el de minería y corrupción, dada la gran relevancia del tema para el desarrollo, la magnitud del debate que provoca y la complejidad del problema que involucra, no solamente por las dinámicas coyunturales que le acompañan, sino por la necesidad de entender que se requiere de una opción pública que recoja y armonice las



diferentes aristas del problema y su solución, mediante los valiosos aportes de la investigación en la comprensión de la realidad actual, valorada desde un futuro posible y ajustado a aquellos criterios que fundamentan la concepción ética de un proyecto de humanidad.

El tema de la minería adquirió mayor atención en los últimos años, en tanto ha sido considerado por el Gobierno nacional como uno de los sectores económicos generadores de desarrollo. De esta forma, la minería se ha ideado —en el discurso político— como una de las locomotoras potenciadoras del desarrollo económico y regional, en razón de que es reconocida como una fuente potencial de generación de recursos económicos.

Pese a que son muchas las virtudes que se consideran derivadas de la actividad minera, esta también aguarda múltiples dificultades, entre ellas, una irresoluta formalización, la inclusión económica de la actividad en la región y las cadenas productivas locales, las acciones de responsabilidad social incomprensibles y, en

el peor de los casos, la relación entre minería y actores ilegales, siendo fuente de recursos económicos para los grupos al margen de la ley o la oportunidad para lavar activos; por supuesto que la discusión sobre los daños ambientales que genera se mantiene abierta.

A lo anterior, se suman problemas más profundos como la falta de empoderamiento del Estado sobre los recursos del subsuelo, lo que pone en evidencia la ausencia del aparato estatal en algunos territorios; y los nexos que esta actividad presenta con fenómenos como la corrupción y la captura de los recursos públicos del Estado.

Sobre la base de estos dilemas, desde espacios académicos y de investigación científica como los que propicia el IEMP, resulta crucial poner en consideración las relaciones entre actividad minera y corrupción, y sus consecuencias en el desarrollo del país.

Un análisis concienzudo respecto a esta actividad, como el que se elabora desde las investigaciones que el IEMP adelanta, o en las que participa, busca

observar las dinámicas en las que operan fenómenos como la corrupción y la cooptación dentro de la actividad estatal minera, concretamente mediante los procesos de contratación y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. De otra parte, la ilegalidad que se facilita desde la debilidad institucional estatal, provoca también un clima favorable para fortalecer y enriquecer las organizaciones criminales. Justamente, conocer las circunstancias que propician la actividad de la corrupción y la cooptación, permiten idear mecanismos que contribuyan a la erradicación de estos problemas.

La minería y la corrupción en Colombia

Así las cosas, la primera sesión de la cátedra se ocupó de la minería y la corrupción, enfatizando sobre la relación con el desarrollo regional, tema tratado por los profesores Jairo Santander y Catalina Blanco; igualmente, se analizó la actividad minera de extracción de oro.

La Cátedra Carlos Mauro Hoyos contó con la participación de los directores del IEMP, Christian José Mora Padilla, y de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, Gabriel Quiñónez Guzmán, respectivamente; también asistió la coordinadora del Grupo de Minería y Regalías de la PGN, Piedad Angarita Guerrero, y el jefe de la División de Investigaciones Socio-políticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto, Luis Enrique Martínez Ballén, como miembros de la mesa directiva. El maestro de ceremonias fue Julio Roberto Reyes Rojas de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas militares.

En sus palabras de bienvenida el director del IEMP, Christian Mora, hizo énfasis en la necesidad de consolidar la cátedra como un espacio generador de sinergia entre las comunidades académicas, educativas y el Estado, en aras de apoyar e incentivar la creación de nuevos



Luis Miguel Estada Cadena - IEMP

▶ Participantes en la primera sesión de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos sobre la minería y la corrupción, en el auditorio del Teatro de la Calle del Agrado.

Cátedra Carlos Mauro Hoyos



conocimientos alrededor de los temas de interés; explicó, además, la razón por la que en este primer ciclo se abordarían los temas de minería y corrupción, y cuáles eran las investigaciones que en estos momentos adelanta el IEMP.

El primer bloque de exposiciones contó con dos expertos: el economista, catedrático y magíster en planificación del desarrollo regional, especialista en gobierno y políticas públicas y, actualmente, candidato a doctor en ciencia política, Jairo Santander Abril, quien habló de la Minería y el Desarrollo Regional; y la docente del área de microeconomía e investigadora de la Universidad Central, Andrea Catalina Blanco, economista, magíster en métodos de manejo para sistemas complejos, de la Universidad de Pavia Italia. La plenaria para la interacción académica se dio entre el intervalo de las dos intervenciones.

En su ponencia los profesores Santander y Blanco expusieron la investigación «Incidencia de la Minería en dinámicas de desarrollo regional: un análisis de gobernanza en redes para Boyacá y Cesar». Aquí se discutió la importancia del papel de la minería para el Gobierno como un sector clave para el crecimiento económico, y se cuestionó si, efectivamente, esta actividad es fundamental para el desarrollo regional. El estudio indagó, además, la formulación de esquemas de gobernanza local e interacción económica que permitieran mostrar diferencias entre la minería de pequeña y gran escala en Boyacá y Cesar, mediante



► La docente del área de microeconomía e investigadora de la Universidad Central, Andrea Catalina Blanco, junto Jairo Santander Abril, expusieron la investigación «Incidencia de la Minería en dinámicas de desarrollo regional: un análisis de gobernanza en redes para Boyacá y Cesar».



► La explotación de la minería aurífera y su acción ambiental, económica y social, correlacionada con procesos de cooptación y corrupción en la Administración pública, fueron abordados por César Augusto Nieto Rojas, catedrático e investigador del IEMP, quien adelanta estudios sobre el tema en el marco del programa de investigación sobre territorio y sociedad.

una metodología comparativa aplicada, encontrando que el éxito de la minería no depende de su interacción con el gobierno local, ni del establecimiento de redes.

El segundo bloque del encuentro correspondió al grupo de investigación integrado por la Universidad EAFIT y el investigador y catedrático del IEMP, César Augusto Nieto Rojas, quien estuvo a cargo de la ponencia referente a los «Estudios de corrupción y cooptación en materia de minería, en los departamentos de

Antioquia, Bolívar y Córdoba». En la exposición manifestó los avances de esta investigación. De otra parte, la asistencia al evento, en esta primera sesión, cumplió con el objetivo del IEMP de convocar a miembros de la comunidad académica, tanto docentes como investigadores. También participaron estudiantes de la Facultad de Criminalística y Ciencias Forenses de la Fundación San Francisco de Asís, y de las universidades Central, el Rosario y Externado de Colombia. Cabe resaltar que estos logros no

hubieran sido posibles sin la colaboración de la directora del Instituto Alberto Merani, Patricia Vega; el decano de la facultad de la fundación, José Luis Parra Vásquez; y los profesores Carlos Díaz y Jairo Santander Abril, este último de la Universidad Central. Asimismo, se desató la presencia de algunos investigadores en cooptación de política pública minera, y de los docentes universitarios Frédéric Massé, del Externado, y Julio Roballo Lozano, del Rosario.

Invitación a la Cátedra Carlos Mauro Hoyos

Con el ánimo de incentivar la asistencia a la Cátedra Carlos Mauro Hoyos y fortalecer este espacio de construcción de comunidad epistémica e interacción académica, el IEMP otorga certificaciones a catedráticos, ponentes de investigaciones y asistentes. Para estos últimos, es necesario contar con la asistencia mínima al 75% de las sesiones de la cátedra, es decir, participar, por lo menos, en tres de las cuatro sesiones planificadas para el segundo semestre.

En el caso de catedráticos y ponentes de investigaciones, las certificaciones son una exaltación de sus cualidades, interés y voluntad por construir una comunidad activa, y porque enaltecen el pensamiento, la promoción del conocimiento, la participación democrática de los ciudadanos y el intercambio de estudios, experiencias, informes e ideas; a ellos, nuestra **gratitud** perenne.

Reflexiones sobre el futuro de la sociedad en Colombia

FRANCISCO G. RESTREPO ¹

Para poder reflexionar sobre los posibles escenarios futuros por los que transitará el país en los próximos años, es necesario considerar las **mega tendencias mundiales prospectivas** que, en mayor o menor grado, influirán en el devenir próximo del país. Entre las universalmente aceptadas y ya vigentes están: la **sociedad del conocimiento**, el fenómeno de la **globalización**, la **geopolítica internacional** y el surgimiento de una **nueva sociedad** con distintos valores y expectativas.

Tanto el profesor Daniel Bell de Harvard en su obra *La sociedad postindustrial* como el futurólogo norteamericano Alvin Toffler en *La tercera ola*, vislumbraban una nueva sociedad que sucedería a la sociedad industrial y a la agraria que por siglos y milenios, respectivamente, habían marcado paradigmas de desarrollo social y económico basados en recursos tangibles como la fábrica y la tierra. La nueva sociedad basada en un recurso intangible como la información y el conocimiento, caracteriza a la nueva sociedad en la que lo intelectual y el saber prima sobre lo material, constituyéndose en una nueva forma de riqueza y de reconocimiento social. Gracias a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), la **sociedad del conocimiento** es hoy una realidad permitiendo de manera creciente tener

Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN



► «La combinación de las mega tendencias (...) está propiciando el surgimiento de una **nueva sociedad** a escala mundial con nuevos valores, especialmente en las personas más jóvenes que se manifiestan en sus hábitos de vida y expectativas ante el futuro». En la foto Francisco G. Restrepo presentado como el «mejor prospectivista del país» por Francisco José Mojica, director del Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Externado de Colombia.

un mayor peso ponderado en la economía, especialmente a través del sector de los servicios. La sociedad interconectada de hoy permite intercambiar conocimiento e información ayudando en volúmenes y velocidades jamás imaginados, a una expansión permanente de la llamada noosfera² humana.

La **globalización** de la economía se empezó a sentir a finales de los años 80, cuando los circuitos económicos y financieros del mundo fueron conectando y creando interacciones entre países por medio de flujos de inversión, del comercio, el turismo e intercambios de información y

conocimiento; y en lo social, la aceleración de los procesos de acercamientos culturales y adopción de patrones colectivos e individuales de comportamiento, gracias a la universalización de los medios de comunicación.

En términos macroeconómicos, el planeta es hoy un solo mercado gracias a los procesos de apertura económica y eliminación de restricciones a los desplazamientos de personas, capitales, conocimientos y mercancías. Pero la globalización también ha generado importantes cambios en la cultura, especialmente en valores y hábitos de vida, particularmente entre las personas más jóvenes. Se pensó que la globalización económica marca-

ría una nueva era económica de prosperidad creciente para todos pero ha resultado ser una verdadera ruleta de casino con permanentes ganadores y perdedores, sean países, empresas o individuos, creando malestar e incertidumbre en la sociedad.

La **geopolítica internacional** ha evolucionado radicalmente desde el fin de la llamada guerra fría de los años 80 hasta nuestros días, creando nuevos centros de poder en el mundo como la Unión Europea, China como segunda potencia económica mundial, los países emergentes y grupos como El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), entre otros. Pero los conflictos tampoco han desapareci-

¹ Doctor en ingeniería. UPB, M. Sc. del M.I.T., profesor de prospectiva de la Universidad Externado de Colombia.

² «Conjunto de los seres inteligentes con el medio en que viven». Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición.

do del panorama internacional como las guerras en el Oriente Medio y África, la oleada nacionalista y populista en América Latina y, sorprendentemente, la arremetida del crimen organizado a escala global con casos como el de México, Somalia, los países andinos y Centroamérica.

La proliferación de armas de destrucción masiva con nuevos aspirantes como Irán y Corea del Norte, entre otros, se constituye en un verdadero peligro para el mantenimiento de la paz mundial. Igualmente, inquietante es la oleada de rebeliones nacionales contra gobernantes del mundo islámico en la llamada «Primavera Árabe». No menos importante es la rebelión social creciente a escala mundial de los desposeídos y desempleados llamados los «indignados», ocupando sitios públicos tanto en países desarrollados como en vía de desarrollo con el fin de ser escuchados por los gobiernos y los empresarios en la coyuntura actual de declive económico, desempleo masivo y de crisis fiscal —casi de quiebra en muchos estados— otrora prósperos países.

La combinación de las mega tendencias descritas está propiciando el surgimiento de una **nueva sociedad** a escala mundial con nuevos valores, especialmente en las personas más jóvenes que se manifiestan en sus hábitos de vida y expectativas ante el futuro. Son personas con mucho interés y uso intensivo de las TIC, ambiciosas y exigentes en los procesos de educación y capacitación laboral, con gran aprecio por los círculos familiares y sociales, por el uso del tiempo libre, viajar y relacionarse con otras personas, sea en su ciudad, país o en el exterior.

Juan David Durán Castañeda - IEMP



► «Gracias a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), la sociedad del conocimiento es hoy una realidad permitiendo de manera creciente tener un mayor peso ponderado en la economía, especialmente a través del sector de los servicios. La sociedad interconectada de hoy permite intercambiar conocimiento e información ayudando en volúmenes y velocidades jamás imaginados, a una expansión permanente de la llamada noosfera humana».

Muchas de ellas al captar el ambiente complejo, y no pocas veces caótico de la actual cultura posmoderna, optan por sustraerse a la realidad, refugiándose en el mundo de los narcóticos y de su cadena delictiva. Para estos jóvenes el futuro no existe, solo el presente es su preocupación, rompiendo nexos con la sociedad tradicional, desconociendo al Estado y sus instituciones, sobreviviendo mediante la mendicidad. Los integrantes de esta nueva tribu social están creciendo de manera geométrica, planteando serios interrogantes futuros sobre la vigencia de la familia como célula del tejido social, la cohesión y convivencia social, la viabilidad del Estado, la criminalidad, la exclusión y la inequidad.

Pero, a pesar de estos hechos negativos, de una porción de las nuevas generaciones también nacen manifestaciones positivas en los jóvenes que sus antecesores no tuvieron como prioridades:

el medio ambiente, las relaciones hombre/naturaleza y la convivencia.

De las anteriores consideraciones, se desprende el siguiente elenco de variables prospectivas que pueden tener influencia fuerte en el Estado en general, y para el ministerio público en particular, en su gestión futura:

1. El libre acceso a la información y la democratización del conocimiento como derecho ciudadano y herramienta de movilidad social.
2. El mal uso de las TIC a través de delitos informáticos.
3. La buena marcha y buen clima para la economía colombiana dada su relación con temas como el empleo, la pobreza, la miseria, la violencia, la criminalidad y la gobernabilidad.
4. Las finanzas públicas y el buen uso de los recursos del Estado; por una gestión pulcra y eficiente de los fun-

cionarios públicos. La corrupción y malversación de fondos que afectan la funcionalidad del Estado.

5. La globalización del crimen organizado y sus impactos en el país.
6. El cuidado con el medio ambiente como patrimonio nacional.
7. Robustecer la familia como célula del tejido social.
8. Practicar el sentido de la previsión para detectar problemas incipientes y evitar que se conviertan en crisis irreversibles para el país en materia política, social, económica, ambiental, internacional e institucional.
9. Preservar en la educación a todos los niveles de cobertura y calidad para formar buenos ciudadanos y personas productivas para el país.
10. Velar por la institucionalidad del Estado colombiano para que siempre sea administrado por los más capaces y los más honestos, como base de su legitimidad. **i**

El IEMP en la aldea global

La participación en foros y redes sociales, un avatar¹ del IEMP para la formación de ciudadanía y de promoción de la reducción de la corrupción en el sector privado y con origen privado

OMAR VIVAS CORTÉS

INVESTIGADOR Y CATEDRÁTICO
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El foro sobre *Responsabilidad Social y Sostenibilidad, un Nuevo Tema de Investigación*² apoyado por el Centro Internacional de Responsabilidad Social y realizado a través de la plataforma RConversa, permitió un interesante diálogo sobre el papel que tienen el sector privado las universidades y los centros de investigación en la formación de prácticas éticas, con enfoque en la trascendencia moral sobre los entornos que lleve a asumir la responsabilidad como un propósito consciente y no como un forma de posicionamiento comercial.

Pero en todo caso la responsabilidad social (RS) nunca puede conducir a la suplantación parcial del Estado; pretender posicionar una firma así como lograr la aceptación de las comunidades no debe pretender condiciones de legitimidad que están restringidas al sistema político, en este caso lo responsable es contribuir fiscalmente, y lo responsable socialmente es coadyuvar para que la gobernabilidad democrática se alcance. El debate en el foro fue moderado por Lida Villa Castaño, del Centro Internacional de Responsabilidad Social y Sostenibilidad; el concepto de responsabilidad social empresarial (RSE), responsabilidad social corporativa (RSC) o, sencillamente, la RS, es una respuesta emergente a la necesidad

de aportar desde la sociedad civil y la empresa a las comunidades para orientarlas a la sostenibilidad global, que modere la tentación de la explotación intensiva basada en el criterio de la utilidad inmediata por otro donde se incluyan consideraciones de humanidad y riesgos que superen los desenfrenos del hiperconsumo.³

Las iniciativas propias de la RS son una convocatoria a participar, un buen ejemplo de agregación de logros convergentes en la formación de condiciones dignas, una adecuada sincronía de las esferas pública y privada, de cómo es posible conciliar intereses desde la medida que dicta la conciencia. Sobre la relevancia que tiene la conjunción de ac-

³ Ver publicaciones del filósofo Guilles Lipovetsky sobre la sociedad del consumo y el hedonismo.

tividades, Antonio Vives, reconocido experto, señala que «De las alianzas público privadas se habla mucho y se hace muy poco, no obstante, son absolutamente indispensables, porque el sector público enfrenta una gran cantidad de problemas sociales y ambientales que no puede resolver por su propia cuenta y necesita de la sociedad civil» (Vives, 2013, 17).

La invitación al IEMP para participar en el foro virtual se produce por el registro de los Grupos de Investigación en Colciencias, ya que la búsqueda de otras organizaciones o equipos que trabajan temas de ética y RS, llevó a los organizadores a convocar al «Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo público, instituciones y derechos humanos» de la Procuraduría.



Tomado 23 de octubre de 2013 <http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/rconversa/es/debate/conclusion/>

¹ En las redes de Internet se conoce como avatar un alter ego, un segundo yo, que es la imagen que se asocia a la identificación de un usuario que navega en ella, como una fotografía, dibujo, símbolo o seudónimo.

² Consultado el 1 de junio de 2013 en <http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/rconversa/es/debate/conclusion/responsabilidad-social-y-sostenibilidad-un-nuevo-tema-de-investigacion>

► Imagen de la página web RConversa, plataforma de diálogo online, a través de la cual se realizó el foro virtual sobre Responsabilidad Social y Sostenibilidad, un Nuevo Tema de Investigación. Tomado de <http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/rconversa/es/debate/conclusion/responsabilidad-social-y-sostenibilidad-un-nuevo-tema-de-investigacion>.

Conclusiones del debate

«(...) Este primer encuentro virtual nos deja grandes enseñanzas que abren nuevos caminos para la discusión académica y empresarial. Algunas de las conclusiones más relevantes:

La diversidad de conceptos en torno a la responsabilidad social empresarial; esta riqueza indica que el camino en la construcción teórica y práctica es plural y apenas comienza. En este sentido, la mirada frente a la RSE no se limita a un frío concepto sino que, por el contrario, emerge en la potencia de la disertación misma, tal como se ha manifestado en nuestros encuentros dialógicos. En segundo lugar, pero no por ello menos importante, la apuesta por la ética como un elemento no importante sino urgente y necesario a la hora de hablar de RSE denota el compromiso y la seriedad por el deber no como un asunto meramente instrumental sino como la superación de lo mercantil.

La academia juega un papel importante, no solo en la construcción del concepto de responsabilidad social y sostenibilidad, sino que con su ejemplo responsable aporta de manera directa a una cultura más sostenible. Por otro lado, es importante que la edificación y el debate sobre la RS parta de un escenario local, lugar donde emergen los asuntos económicos, sociales y medioambientales que le atañen a una sociedad en particular. No obstante, el ascenso a lo general es necesario más aún cuando se trata de conceptualizaciones o herramientas de gestión en RS y sostenibilidad.

La responsabilidad social y sostenibilidad es un nuevo campo de investigación que está por explorarse tanto a nivel público como privado. En este sentido, el fomento y la construcción de redes de trabajo en responsabilidad social es urgente para avanzar en el conocimiento de la RS en los cuatro ámbitos pilares: derechos humanos, derechos laborales, transparencia y medio ambiente».⁴

Los principales aportes del IEMP atienden a las preguntas que orientaron el foro en el que participaron integrantes de la academia y del sector empresarial.⁵

⁴ Idem: <http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/rconversa/es/debate/conclusion/responsabilidad-social-y-sostenibilidad-un-nuevo-tema-de-investigacion>.

⁵ Se cita textual el aporte del IEMP a las preguntas del foro virtual.

Comentarios destacados:

[Ver todos los comentarios](#) ➔



Hace 8 meses, por **Omar Vivas Cortés**

La responsabilidad surge como un principio de reciprocidad, cumplir la ley o en contrario la filantropía no están inmersos en ella, la primera por ser una exigencia mínima establecida socialmente y la segunda por ser más una vocación. La RS es un convicción de progreso compartido, un compromiso que va más allá de los mínimos. La investigación en ética resulta necesaria en...



Hace 8 meses, por **LIDA VILLA CASTAÑO**

De acuerdo con David me parece muy enriquecedor dirigir el debate hacia una discusión conceptual de la RSE, esto implica que podamos asumir una posición teórica para así construir un espacio de discusión argumentada. En este sentido, los invito nuevamente a reflexionar sobre la primera pregunta con el objetivo de someter nuestras puntos de vista conceptuales a un rica...

► El IEMP participó en el foro virtual Responsabilidad Social y Sostenibilidad, un Nuevo Tema de Investigación, con el investigador y catedrático, Omar Vivas Cortés, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos. Imagen de la página web Rconversa. Tomado de <http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/rconversa/es/debate/conclusion/responsabilidad-social-y-sostenibilidad-un-nuevo-tema-de-investigacion>

¿Qué es la responsabilidad social empresarial? ¿Cuál o cuáles perspectivas teóricas aborda en materia de ética y RSE? ¿Por qué es importante la investigación en ética y responsabilidad social empresarial? ¿Qué aportes pueden hacer los grupos de investigación en ética y RSE a las empresas?

Aporte IEMP: La responsabilidad surge como un principio de reciprocidad, cumplir la ley o en contrario la filantropía no están inmersos en ella, la primera por ser una exigencia mínima establecida socialmente y la segunda por ser más una vocación. La RS es una convicción de progreso compartido, un compromiso que va más allá de los mínimos. La investigación en ética resulta necesaria en un país donde problemas estructurales de baja institucionalidad e inequidad definen formas de relacionamiento en lo económico, social y político que provocan formas de exclusión y vulneración de derechos en diversos niveles, la ética es el único camino para restaurar la cultura de la legalidad y la orientación al cumplimiento de los parámetros democráticos, es necesario hablar de ética, formar en ética, investigar sobre la ética. En este sentido, la investigación tiene diversos énfasis y enfoques, pero todos ellos están orientados a comprender las jerarquías axiológicas imperantes, la inadecuación de ellas de cara al reconocimiento del otro, las disfunciones en el autocuidado y el cuidado de los entornos, la investigación aporta en la comprensión de la realidad y su intervención, en la construcción de reglas, imaginarios, asentamiento de valores que permitan un tejido social más humanizante.

(...) nuestra sociedad está inmersa en unas formas de ser y hacer irreflexivas, mientras que los fundamentos de los comportamientos colectivos no se induzcan desde una concepción fuerte sobre lo que es el respeto de los derechos y el reconocimiento del otro y de sí en un entorno mantendremos esquemas de altos costos de

operación e intercambio, la desconfianza que caracteriza las cadenas productivas nos convierten en una sociedad poco competitiva en la escala global, donde no se valora con conciencia y sentido de sostenibilidad nuestros recursos y nuestros bienes comunes, que no comprende que el Estado es un bien público preservable, que no logra concebir el sentido social de la utilidad de las actividades económicas.

La segunda pregunta indaga, *¿En nuestro entorno cuál es o debería ser el aporte de la academia a la responsabilidad social?*

Aporte IEMP: El primer aporte que muchos quizá esperamos de nuestra academia es el ejemplo, un actor social preponderante por sus elevados compromisos, cuya identidad estaría fundada en la innovación y la generación de conocimientos que permeen las cadenas productivas reales y las culturas prevalecientes, de manera que nos conduzcan como nación, sociedad a condiciones evolucionadas de concebir el emprendimiento, el desarrollo, lo público y la participación, siendo esta una lógica en tensión permanente con la lógica de los excedentes y equilibrios financieros; dialógica que parte de la concepción de la naturaleza de la educación como bien. Así que el primer producto de aporte de su propuesta de valor es que sean responsables socialmente, y después de ello que nos compartan su experiencia de buenas prácticas para haberlo logrado y el conocimiento que elaboran sobre la base de sus investigaciones. **i**

Referencias

- Debate en red. Consultado en octubre de 2013 en la página <http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/rconversa/es/debate/conclusion/responsabilidad-social-y-sostenibilidad-un-nuevo-tema-de-investigacion>.
- Vives, Antonio (2013). «No basta con parecer responsables, hay que serlo». Revista Responsabilidad Social Rs. Edición Especial: RS en el siglo XXI, PP. 14-18.

El IEMP y el Grupo Carlos Mauro Hoyos de la PGN participaron en el evento de prospectiva de las ciencias sociales

OMAR VIVAS CORTÉS¹

INVESTIGADOR Y CATEDRÁTICO
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El pasado 27 de mayo se realizó el Consejo del Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Ciencias Sociales y Humanas, organizado por Colciencias, que incluyó en su agenda la Exploración y Direccionamiento Estratégico 2012-2032 como un espacio de encuentro y socialización sobre la formulación de escenarios y prospectiva. El evento contó con la asistencia de Luis Enrique Martínez Ballén, encargado de la Dirección del IEMP, y de quien firma este artículo, como representantes de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto y del Grupo Carlos Mauro Hoyos.

La líder del programa, Deyanira Duque, resaltó que este «propende por un mejor conocimiento de la sociedad colombiana». Manifestó que para lograrlo se cuenta con la «promoción del modo de hacer ciencia, es decir, proyectos y agendas de investigación en conversación con (sic) los problemas nacionales y regionales, los usuarios del conocimiento, la concertación de esfuerzos y recursos (...)». Agregó que el «conocimiento es pertinente por su relación con los problemas del país (desempleo, justicia, derechos humanos, construcción de tejido social), de las regiones y las organizaciones, para una transformación social y productiva del país (...). Pertinente por situarse en conversación con los avances de la ciencia, la tecnología y las innovaciones que circulan en el mundo, pero a la vez, pertinente porque parten del reconocimiento de la diversidad de saberes existentes en el territorio nacional, así



► «Las preguntas sobre qué ciencia, qué tecnología y qué innovación (CTI) son necesarias para el país, se piensan desde dos escenarios, el proactivo y el reactivo, que se caracterizan desde tres ejes: el económico, definido por la globalización y la incertidumbre; el ambiental, determinado por el impacto del cambio climático; y el social, que se perfila por los posibles resultados del proceso de paz.»

como de las capacidades construidas» (Duque 2013).

Las preguntas sobre qué ciencia, qué tecnología y qué innovación (CTI) son necesarias para el país, se piensan desde dos escenarios, el proactivo y el reactivo, que se caracterizan desde tres ejes: el económico, definido por la globalización y la incertidumbre; el ambiental, determinado por el impacto del cambio climático; y el social, que se perfila por los posibles resultados del proceso de paz.

«La Política de CTI establece “se deben establecer (sic) aquellos temas, problemas o áreas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, que serán objeto de focalización durante la vigencia del Plan” (Qué investigar, cómo investigar, para qué investigar, con quiénes investigar, con qué recursos y fuentes de financiación)». Colciencias 2013.

En la revisión del entorno realizado para el diagnóstico situacional del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación se destacan los siguientes puntos:

1. Baja inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación CT+I;
2. Capacidades en CYT en ascenso, pero aún lejos de estándares internacionales;
3. Falta de mecanismos jurídicos en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología SNCYT, inadecuado nivel de operatividad del Sistema;
4. Escasa vocación científica y de investigación en

los jóvenes y en las universidades colombianas; 5. Baja valoración de la importancia de actividades en CT+I en la sociedad colombiana, y particularmente por parte del empresariado nacional; 6. Baja utilización del conocimiento en la actividad económica y producción para la exportación; 7. Baja interrelación Universidad-Empresa; 8. Necesidad de una mayor apropiación y promoción de la investigación y desarrollo tecnológico en diferentes sectores y temas de relevancia para el desarrollo del país. Colciencias 2013.

El ejercicio prospectivo —que está en proceso— ha planteado inicialmente dos escenarios: el reactivo y el proactivo, sobre la base de los tres ejes —social, económico y ambiental—, donde se utiliza una narrativa descriptiva sobre categorías tales como equidad, institucionalidad, desarrollo, demografía, territorio, producción y adaptación, que sirven para exponer las dos opciones de futuro, «futuribles» —factibles—, que desde los estudios proyectivos asumen que el futuro no es una ocurrencia sino una construcción.

El aporte dado por el IEMP parte de considerar que se presentan diferentes niveles de institucionalidad en el orden nacional, sectorial y local, siendo el conflicto armado uno de los resultados de los problemas de fragilidad y baja institucional reconocidos por los diversos actores y estamentos, conflicto armado

¹ Magíster y candidato a doctor en estudios políticos.



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

► «El incremento de los recursos destinados a la investigación y ciencia en Colombia, con fuente en regalías, genera una ventana de oportunidad para todos los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación —SNCTel— y para los entes territoriales. El aprovechamiento de estos recursos es clave para orientar la acción pública hacia los factores claves del desarrollo (...).» En la foto Omar Vivas Cortés, asesor de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.

que en forma recurrente se convierte a la vez en insumo, proceso y salida de sí mismo y que, como sistema social, crea una entidad autoreferenciada de estabilización, operación y cambio de los arreglos institucionales asociados; de manera que instituye un sistema que imbricado con el narcotráfico y la corrupción constituyen la entropía de la sociedad colombiana.²

De lo anterior se colige que el conflicto armado es demostrativo de la necesidad de cambio en las culturas políticas que motivan o limitan la participación de los ciudadanos, máxime porque los bajos niveles de su ejercicio o su limitada efectividad resultan permisivos para la estabilización de tales arreglos institucionales, ergo conducen a entropía.

La cristalización de la paz, como expresión de un nuevo escenario, provocaría una ruptura en la dependen-

cia de la senda como determinante histórico de las dinámicas económicas y políticas; en particular, y desde el neoinstitucionalismo,³ se aprecia que el conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción son distintas recetas que utilizan un mismo ingrediente: la fragilidad y baja institucionalidad que en los espacios sociales, políticos y económicos, de apropiación de lo público y la creación de valores sociales, permiten la imposición y privilegio de concepciones egoístas y oportunistas impuestas por unos pocos, dadas unas reglas y capacidades que perpetúan las formas de hacer más allá de las personas que coyunturalmente les aplican. De allí que esté en la ciudadanía, como catalizador de la cultura política, la evolución de lo político hacia arreglos institucionales distintos.

De manera que, recurriendo a la lógica, si el pro-

blema central es la fragilidad y debilidad institucional, entonces se requiere una ciencia que también revise la institucionalidad, las tecnologías que hacen público lo público —transparente lo público— y su utilización, y la innovación de reglas y convenciones sociales y, en especial, políticas que nos acerquen más a la ciudadanía activa y nos alejen de la cultura de ilegalidad, el hedonismo y el «hiperconsumo»⁴ como marcos axiológicos de las relaciones y «proyectos de vida».

De otra parte, Colciencias también ha identificado las tendencias emergentes o consolidadas que marcan las miradas del futuro. Indica que «los ejes transversales que articulan la estructura del nuevo paradigma tecnoeconómico y organizacional son:

- la ciencia y tecnología sostenible
- la inclusión social
- la interdisciplinariedad
- el impacto social
- la sociedad del conocimiento
- el cambio climático
- la pérdida de biodiversidad
- la gestión del agua dulce
- la alfabetización científico tecnológica
- la innovación para el desarrollo sostenible
- la cooperación sur-sur, entre otras». ⁵

Bajo estas premisas, los recursos de CT+I requieren, de una parte, estar alineados mediante proyectos encaminados

a cerrar las brechas entre las capacidades existentes y las capacidades necesarias para lograr los propósitos que se persiguen en el direccionamiento estratégico del país y, de otra parte, de la investigación y mejora de la institucionalidad, de manera que la promoción de innovaciones técnicas y productivas se acompañe del fortalecimiento de la institucionalidad que garantice, igualmente, las condiciones de convivencia requeridas para el emprendimiento y la creación de capital social.

El incremento de los recursos destinados a la investigación y ciencia en Colombia, con fuente en regalías, genera una ventana de oportunidad para todos los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación —SNCTel— y para los entes territoriales. El aprovechamiento de estos recursos es clave para orientar la acción pública hacia los factores claves del desarrollo, pero en ello es igualmente vital identificar los problemas estatales de coordinación organizacional y de articulación intergubernamental, las deficiencias de capacidad, los limitantes a la formulación de políticas y aquellos otros elementos que restringen la profundización de la democracia, siendo estratégico que en lo local y regional se apalanquen soluciones viables a los problemas sociales.

Así, lo esperado es que progresivamente se mejoren las competencias en lo local y regional y que la gestión de conocimiento conduzca a la creación del capital humano necesario para aprovechar este nuevo impulso a la CT+I, proceso que en lo social apenas comienza conforme se aprecia a continuación:

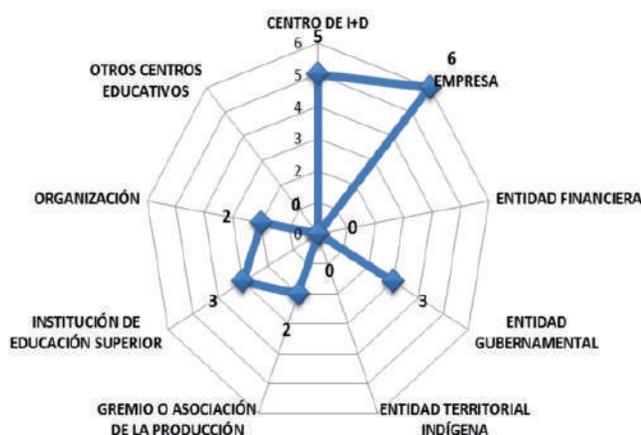
² Esta afirmación se fundamenta en las concepciones sistémicas recogidas en las ciencias políticas por Roberth A. Dahl y en la sociología por Niklas Luhmann en sus extensas obras.

³ Siendo conducente indicar que este argumento se fundamenta en las revisiones realizadas en Colombia, entre otros, por Eduardo Wiesner, Juan Camilo Cárdenas y Pedro Medellín.

⁴ El concepto es propio de los planteamientos de Gilles Lipovetsky, también en su extensa obra.

⁵ «La prospectiva tecnológica y sus métodos», presentado por Manuel Marí en las Jornadas de Vigilancia y Prospectiva Tecnológica (Santa Cruz de la Sierra, abril de 2003). Citado por Le marchand, 2009. (Colciencias 2013).

Participación entidades proyectos aprobados por regalías para el Programa de Ciencias de Sociales y Humanas, 2012 (Colciencias 2013)



Fuente: Colciencias 2013

La gráfica describe la participación de las entidades que han obtenido aprobación de proyectos de ciencias sociales y humanas por regalías. Es notoria la ausencia de proyectos de entidades territoriales indígenas lo que puede ser diciente de su baja capacidad para la confección de proyectos que, asociado con el número de proyectos, ha conducido a un rezago en la ejecución de los recursos que para el efecto se destinaron en el año 2012.

Es de resaltar el papel que el exdirector de Colciencias, Carlos Fonseca Zárate, reconoce a la instancia departamental, que asume un rol dinamizador de los recursos destinados por regalías a CT+I.

Una iniciativa que, igualmente, se plantea por parte del IEMP para potenciar las ciencias sociales en Colombia en especial sobre la institucionalidad; es la conveniencia de articular a Colciencias con la ESAP a fin de promover el saber público. **i**

Referencias

Referencias

- Colciencias, Fonseca, C. Duque, D. (2013). Presentación realizada ante el Consejo del Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Ciencias Sociales y Humanas 27 de mayo. Bogotá.

Cabildos abiertos de la PGN: espacios de participación ciudadana

CARLOS ENRIQUE PIEDRAHITA PALACIO

COORDINADOR PROYECTO CABILDOS ABIERTOS
PROCURADURÍA SÉPTIMA DELEGADA ANTE EL
CONSEJO DE ESTADO PGN

Dentro del marco estratégico establecido por la Procuraduría Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, y con el auspicio permanente del IEMP, se ha dado continuidad al proyecto de Cabildo Abierto, mecanismo de participación que es el menos empleado por la ciudadanía —según estudios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En este contexto, el principal objetivo de la Procuraduría es que esta figura sea reconocida y aplicada en todo el territorio nacional por los concejos municipales, distritales y juntas administradoras locales, promovándolo a líderes comunales, veedores, personeros y a la ciudadanía en general, para que este espacio de participación fortalezca la transparencia en la gestión pública,

facilite el ejercicio del control social a la administración pública local y refuerce el sentido de lo público en la ciudadanía, motivando el ejercicio de la democracia participativa y la generación de valores como el sentido de pertenencia, la solidaridad, el respeto y la vigilancia del patrimonio a nivel municipal.

Este año, con el apoyo del IEMP, desconcentramos el proyecto y solicitamos a los procuradores regionales y provinciales, como máximos representantes del ministerio público en los departamentos, una gestión efectiva ante los municipios de sus jurisdicciones para incrementar la realización de las sesiones de cabildo abierto involucrando, directamente, la participación de los concejos municipales, personerías, juntas de acción comunal y asociaciones de veedurías ciudadanas, teniendo como apoyo la publicación *Guía de cabildo abierto* editada por la PGN en noviembre de 2010 y que fue reimpresa por el IEMP en esta vigencia.



Carlos Enrique Piedrahita Palacio - Proc. Séptima Del. ante el Consejo de Estado PGN

► «El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad» (Art. 9.º, Ley 134 de 1994).

Como respuesta a la invitación de la PGN, en el mes de mayo se programaron 23 sesiones de cabildo abierto donde se consideraron asuntos de interés para los ciudadanos, conforme lo establecido por la Ley 134 de 1994. En los municipios de Gualmatán y Providencia en Nariño; Susa, Venecia, Fusagasugá, Cabrera, Arbeláez y Bojacá en Cundinamarca; Santa Bárbara en Antioquia; Albania y Cáchira en Santander; Buenavista, Ráquira, Chiquinquirá, Briceño, Tununguá y Otanche en Boyacá; Chaparral, Tolima; Caloto, Miranda, Toribio, Villa Rica y Puerto Tejada en el Cauca, se realizaron eventos dignos del reconocimiento de sus habitantes.

En el mes de agosto, a pesar del Paro Agrario Nacional que afectó drásticamente la realización de varias sesiones de cabildos abiertos programadas en municipios de Cundinamarca, Boyacá, Cauca, Santander y Valle del Cauca — en un número de 45—, se efectuaron, finalmente, 20 eventos. En noviembre se proyecta un aproximado de 33 sesiones de cabildos abiertos en algunos concejos municipales, cifra que triplica en un 144% la realización de cabildos abiertos —en comparación con años anteriores; porcentaje que tiende a incrementar por cuanto aún faltan procuradurías provinciales en reportar sus gestiones con los concejos y personerías. Sin embargo, aunque aumentaron las sesiones, es una cifra mínima si tenemos en cuenta que el número de municipios en el país supera los 1113.

Desarrollo del cabildo abierto

Para emprender el proyecto se deben tener en cuenta los puntos que se relacionan en este artículo, a saber:

- La solicitud para realizar un cabildo abierto por parte de la comunidad, de la personería, del concejo municipal o de cualquier ciudadano que se encuentre en el censo electoral del municipio.
- La selección del tema que debe invitar a la ciudadanía a participar (Art. 83, Ley 134 de 1994).
- El censo electoral del municipio para saber cuántas firmas de apoyo al mecanismo de participación se deben reco-

Carlos Enrique Piedrahíta Palacio - Proc. Séptima Del. ante el Consejo de Estado



► Cabildo abierto municipio de Campohermoso, Boyacá. Agosto 23 de 2012.

- ger y reunir las en el formato oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil —el cinco por 1000 del censo electoral— y gestionar ante la registraduría municipal el aval del cabildo abierto (artículos 82 y 26 de la Ley 134 de 1994, respectivamente).
- Radicar la solicitud al inicio de las sesiones ordinarias de los concejos municipales, distritales o juntas administradoras locales, antes de 15 días calendario.
- El concejo municipal, en la primera sesión, pondrá a consideración de la plenaria la realización del cabildo y el tema a tratar; en esta instancia se aprueba el proyecto y se fijan la fecha, hora y lugar (Art. 81, Ley 134 de 1994).
- Una vez aprobado se realizan, por parte de la secretaría del concejo, las comunicaciones dirigidas a los promotores del cabildo abierto y se elaboran las citaciones a los funcionarios públicos que estén involucrados con el tema (Art. 88, Ley 134 de 1994).
- La difusión del evento es primordial. Mediante la convocatoria se invita a la comunidad para que participe a través de la inscripción del resumen de sus ponencias. El plazo para formalizar su participación es tres días antes de la realización del cabildo abierto (artículos 85 y 86, Ley 134 de 1994).
- La relatoría de las ponencias, elaborada por el concejo municipal, será remitida

al alcalde, funcionarios citados y actores involucrados con los temas.

- El día del cabildo abierto se da la palabra a los inscritos por el tiempo que señale el concejo para cada intervención.
- Los funcionarios que fueron citados deben responder por escrito las solicitudes o planteamientos realizados en el cabildo con el fin de que, en la siguiente semana, se dé lectura en audiencia pública —previamente definida por el presidente del concejo— a las respuestas requeridas por los promotores del cabildo, los participantes y a la comunidad en general (Art. 87, Ley 134 de 1994).
- El seguimiento a los compromisos y tareas planteadas, o las soluciones definidas, lo hará el concejo municipal, la personería y la procuraduría provincial respectiva.

De esta manera, la Procuraduría General de la Nación quiere impulsar el desarrollo del cabildo abierto como mecanismo de participación, en todo el territorio nacional, promocionándolo no solo como un servicio sino también como un derecho que facilita el Estado a los ciudadanos, para que tengan un espacio de interlocución directa con los servidores públicos y actores involucrados en los problemas locales, municipales, departamentales y del orden nacional. **i**

¡El IEMP, centro de pensamiento o think tank! ¹

Contribuciones conceptuales en la definición del problema público de convivencia

OMAR VIVAS CORTÉS ²

CÉSAR AUGUSTO NIETO ROJAS ³

La invitación a participar en las sesiones de preparación temática del III Congreso Internacional de Ciencia de Policía: Hacia la Renovación de la Mentalidad Socio-Policial, organizado por la «Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro», es reseña del posicionamiento que ha alcanzado dentro de la comunidad académica el quehacer del IEMP al ser convocado en forma permanente por actores académicos, públicos y privados, para contribuir en temas de políticas públicas, ética, derechos humanos, convivencia, entre otros.

En este sentido, los coloquios surgidos en este marco con la comunidad académica nacional e internacional confirman el papel que está llamado a asumir el Instituto frente a los desafíos que imponen las tendencias de cambio global y regional, y que implican, hoy, concepciones de ciudadanía, convivencia, materialización de derechos, políticas públicas, se-

guridad y securitización que, a su vez, estresan los arreglos institucionales de la Administración pública.

Justamente, uno de los tópicos abordados giró en torno a la palabra ciudadanía, que se ha convertido en una voz que se escucha a todo lo largo y ancho de las actividades cotidianas, como quiera que incluye *per se* exigencias de justicia y filiación, derechos individuales y vínculos con la comunidad; por esto, no sorprende que ocuparse de la identidad y la conducta de los ciudadanos individuales, sus responsabilidades, roles y

lealtades en las relaciones entre ciudadanos, o entre estos y el Estado, sea lugar común de estudio y reflexión.

El énfasis en el análisis de las estructuras e instituciones ha dejado de lado cuestiones relativas a las responsabilidades y virtudes cívicas, donde la preocupación ha recaído sobre los «requisitos» que caracterizan al buen ciudadano, con poco avance en la definición del concepto de ciudadanía como condición legal y de ciudadanía como forma de vida en una democracia, que conduce a formas de participación

de la comunidad elaboradas y efectivas siendo, por supuesto, lo deseable.

Sin cooperación y autocontrol del ciudadano «la capacidad de las sociedades liberales de funcionar con éxito disminuye progresivamente»,⁴ por lo que se requiere una «comprensión y una práctica de la ciudadanía que sean más completas, más ricas e incluso más sutiles» porque «lo que el Estado necesita de la ciudadanía no se puede obtener me-

⁴ Galston, William. *Liberal Purposes. Goods, Virtues and Duties in the Liberal State*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Foto Inonal - Cortesía Fabiola Estupiphan Lizarrero, «Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro».



¹ El concepto de tanque de pensamiento o repositorio de conocimiento es asumido como un propósito por parte del IEMP; uno de sus objetivos es precisamente ser reconocido como tal.

² Investigador y catedrático de posgrado, conferencista, Mg. y PhD (c) en estudios políticos. Titular de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos y líder del Grupo Carlos Mauro Hoyos del IEMP registrado en Colciencias.

³ Investigador, conferencista, autor de artículos, coautor de libros, integrante del Grupo Carlos Mauro Hoyos del IEMP.

► Sesión preparatoria del III Congreso Internacional de Ciencia de Policía: Hacia la Renovación de la Mentalidad Socio-Policial, organizado por la «Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro». Preside en la mesa central el brigadier general (r), Fabio Arturo Londoño Cárdenas, director del Centro de Estudios en Ciencia de Policía de la «Escuela de Postgrados Miguel Antonio Lleras Pizarro». Como representantes del IEMP asistieron Omar Vivas Cortés y César Augusto Nieto Rojas, asesores, catedráticos e investigadores.

dante la coerción, sino solamente por medio de la cooperación y el auto-control en el ejercicio del poder privado»⁵

De otra parte, el desinterés del ciudadano por lo público y el creciente temor de que la civilidad está disminuyendo reclama el equilibrio entre derechos y responsabilidades.

Sin lugar a dudas, fortalecer la civilidad entendida como el reconocimiento e inclusión del otro, como interlocutor válido con igualdad de derechos y deberes, restricciones y libertades, es el mandato que ha de cumplir el cuerpo policial como garante para asegurar la convivencia de los habitantes de Colombia, lo que exige ineluctablemente la renovación de la mentalidad socio policial.

La discusión en torno a la relación inseparable entre convivencia – policía, y el papel de esta como objetivo y razón de ser del cuerpo policial, permitió reflexiones sucesivas sobre civilidad; civilización y convivencia; mentalidad policial y convivencia; y el papel de la función policial y el posconflicto; y los diálogos sobre ciudadanía, movimientos sociales, prospectiva, educación, política y el componente ético en la formación del tejido social, comprendido en el marco del Estado social de derecho.

Precisamente, la valoración de la acción civil de las instancias de policía y la promoción de elementos constitutivos de una concepción de convivencia constituida por la seguridad, tranquilidad, moralidad y ecología (medio ambiente, recursos naturales y salubridad),⁶ ha superado juicios que restringen su función a tareas represivas y le han dotado de una naturaleza próxima a la gestión social de los conflictos y las diferencias.

Este nuevo escenario de actuación de la policía, aunado a su función esencial y exclusivamente preventiva para que no se violen derechos, exige que la ciencia de policía incorpore los cambios que, por su complejidad, tienen su propia semántica en la dimensión social, económica, política y ambiental.

⁵ Cairns, Alan y Cynthia Williams. *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*. Toronto. University of Toronto Press, 1985.

⁶ Noción permanentemente recordada por el brigadier general (r), Fabio Arturo Londoño Cárdenas, director del Centro de Estudios en Ciencia de Policía de la «Escuela de Postgrados Miguel Antonio Lleras Pizarro».

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) fortalecer la civilidad entendida como el reconocimiento e inclusión del otro, como interlocutor válido con igualdad de derechos y deberes, restricciones y libertades, es el mandato que ha de cumplir el cuerpo policial como garante para asegurar la convivencia de los habitantes de Colombia, lo que exige ineluctablemente la renovación de la mentalidad socio policial».

¿Es comprensible la evolución de la definición convivencia?

La nueva sintaxis incluye términos y frases como globalización, cambio climático, sostenibilidad ambiental, desarrollo humano, crecimiento demográfico, densificación urbana, uso del suelo, dotación de agua, seguridad alimentaria, las TIC, etc., denotaciones sobre el cambio que, para efectos de esta discusión, deben ver la convivencia como un componente teleológico, incluso el mismo término de convivencia ha evolucionado de cara a esta complejidad.

En la dimensión semántica de los términos emergen improbabilidades semánticas.⁷ Este esfuerzo por conceptualizar las convierte en significaciones comprensivas y ambivalentes, en recursos argumentativos, en «frases de cajón» que terminan siendo, algunas veces, poco eficaces en su

⁷ Relacionada con el análisis del significado de tales términos y frases; la improbabilidad está en su delimitación, se toman en sitios comunes carentes de un significado propio, de una conceptualización. Lo que se espera es que las palabras tengan la capacidad de significar lo que designan, cuando su conceptualización se amplía pueden perder su capacidad de designación.

⁸ Relacionada con el análisis del significado de tales términos y frases; la improbabilidad está en su delimitación, se toman en sitios comunes carentes de un significado propio, de una conceptualización. Lo que se espera es que las palabras tengan la capacidad de significar lo que designan, cuando su conceptualización se amplía pueden perder su capacidad de designación.

propósito de dar significado a la realidad designada.⁸

La comprensión del significado de convivencia presenta una dimensión de significación que surge de concepciones filosóficas y políticas dialécticas e históricas. Este reto por conceptualizar, asumido en la reflexión del brigadier general (r), Londoño Cárdenas, al referir cómo está constituida la convivencia, presenta una aproximación en un debate que nunca estará sobreesido porque corresponde a una construcción social de significado, a la misma asunción política de valores frente a cómo debemos vivir.

En este orden de ideas, la dimensión pragmática de la interpretación de la sintaxis que distingue las fuerzas de cambio y, subsecuentemente, lo que es convivencia dentro de ellas, presenta la mayor carga de subjetividad o de *objetividad relativa*.⁹

Como quiera que los problemas de legitimidad, la baja institucionalidad, la ausencia de plataformas políticas, la cultura de la ilegalidad, la inadecuada cultura política, la corrupción, la captura del Estado, la exclusión, la vulnerabilidad, la inequidad, la explosión de íconos de la cultura mafiosa en medios masivos, etc., determinan y distorsionan en alto grado la nitidez de las matrices axiológicas de quienes interpretan el cambio en y para la convivencia, lo que hace que esta no sea concebida como condición mínima por una amplia franja de la sociedad, incluso en algunas constelaciones¹⁰ de las entidades estatales.

Admitir que las fuerzas del cambio tienen tal trascendencia para la convivencia, y que su semiótica —*significación, conceptualización e interpretación*— no se puede restringir a respuestas a desafíos situacionales o coyunturales, sino como la necesidad de modificar arreglos institucionales que asimilen las expresiones propias del advenimiento de una nueva realidad, lleva a concebir un nuevo equilibrio en la sociedad, está en el pensamiento develar lo que ocurre para que, median-

⁹ Se acoge el concepto de objetividad relativa de Maturana, con el que debate la diferencia entre estar de acuerdo y ser objetivo. Maturana (1996).

¹⁰ En una interpretación de lo planteado por Henry Mintzberg (2001), las constelaciones representan la integración de miembros de las organizaciones que por afinidades se relacionan con mayor facilidad, lo que las dota de una lógica de respuesta, de un patrón de respuesta.

te esquemas de planeación de políticas, sean asimiladas las fuerzas de cambio como oportunidades para la convivencia.

Estabilidad en las condiciones de convivencia

Las emergencias requeridas para que este nuevo equilibrio llegue a ser asimilado en las formas de convivencia está empujado, las entropías arraigas en Colombia han generado brechas entre lo deseable y lo posible que son difíciles de superar. La posibilidad de construir el futuro está comprometida ante la continuidad o no del conflicto armado, el crecimiento de la economía criminal, la perpetuación de una corrupción política ancestral, la situación de inequidad, la profunda crisis de valores y la cultura de ilegalidad, como improbabilidades pragmáticas, siendo estructural la conflictividad derivada de la falta de oportunidades que es permitida por la debilidad institucional, los problemas de identidad social y de coherencia política.

Ante estas dinámicas de cambio, pensar la función de policía es apenas sensato. La realidad muda y las instituciones e instituyentes¹¹ contribuyen o se resisten a ello, por lo que la agenda estratégica y prospectiva policial ha de concebirle como un agente de cambio que institucionaliza formas éticas de relaciona-

miento que precisamente buscan instituir la convivencia en aquellos espacios donde se ha perdido o no alcanzado.

Lo instituyente se refiere a la capacidad de innovación de las instituciones, donde puede influir quien es instituyente, es decir, aquel o aquello que tiene la capacidad real de fundar o establecer instituciones, de innovarlas, recordamos que estas se comprenden, en este caso, como las reglas y convenciones para la convivencia, las que se orientan a superar estadios de violencia o inadecuado relacionamiento; se infiere que el ente policía contribuye en la fundamentación y establecimiento de normas informales y reglas formales de comportamiento que conducen a la convivencia.

Los elementos ya debatidos

Los movimientos sociales y expresiones de resistencia y protesta manifiestan la insatisfacción frente a un estado de cosas que no ha sido suficientemente resuelto por la acción pública estatal o por las condiciones de mercado, la acción colectiva es una expresión del poder natural de las comunidades, siendo menester diferenciarlo de las formas de participación política convencionales, sin restar por ello su legitimidad.

Allí, las funciones de policía en su componente institucional —de reglas— y ejecutivo —de acciones—, debe garantizar el orden para que la libertad y derechos no se vean alterados, de manera que la misión policial de preservar el ejercicio de las libertades y expresiones ciudadanas dadas en los marcos jurídicos adquiere diversos matices de acuerdo con las condiciones de institucionalidad presentes,

su contribución debe asimilar los cambios que los entornos le plantean con criterios de planeación, contribución en la creación de valores públicos y mejora en la respuesta.

Reconocer a la función policial una labor de prevención y educación es el fundamento del aporte que el IEMP realiza en la ponencia sobre riesgos, amenazas y oportunidades para la convivencia, que responde al interrogante de ¿cuáles son las características que permiten la adaptación de la institución —policía— a los factores que amenazan la convivencia?; la contribución en la deliberación sobre la comprensión de la convivencia en la sociedad actual. Tema que será ampliado en un próximo artículo. 

Referencias bibliográficas

- Cairns, A. y Cynthia, W. (1985). *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*. Toronto. University of Toronto Press.
- Galston, W. (1988). *Liberal Purposes. Goods, Virtues and Duties in the Liberal State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gianella A. (1986). *Lógica simbólica y elementos de metodología de la ciencia*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Lefort, C. (1991). *Ensayos sobre lo político*. Guadalajara: Ediciones Universidad de Guadalajara.
- Maturana H. (1996). *El sentido de lo humano*. Santiago de Chile, Dolmen Octava Edición.
- Mintzberg H. (2001). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Schvarstein, L. (1992). *Psicología social de las organizaciones*. Buenos Aires, Paidós.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «La posibilidad de construir el futuro está comprometida ante la continuidad o no del conflicto armado, el crecimiento de la economía criminal, la perpetuación de una corrupción política ancestral, la situación de inequidad, la profunda crisis de valores y la cultura de ilegalidad, como improbabilidades pragmáticas, siendo estructural la conflictividad derivada de la falta de oportunidades que es permitida por la debilidad institucional, los problemas de identidad social y de coherencia política».

¹¹ Para ampliar el concepto de instituyente nos remitimos inicialmente a la ciencia política con Lefort (1991) quien distingue entre lo político, con un carácter sustantivo y una función instituyente, de la política con una lógica instrumental asociado a prácticas de política convencional; a la sociología con Fischer G. (1992, 170) donde desde Durkeim aparece lo instituyente como la capacidad de innovación de las instituciones y en permanente contradicción con lo instituido; o la psicología social en Schvarstein (1992) donde se entretajan los conceptos de identidad, cultura organizacional y lo instituyente como esa fuerza que instituye.

Y entonces... ¿quiénes son víctimas en Colombia?

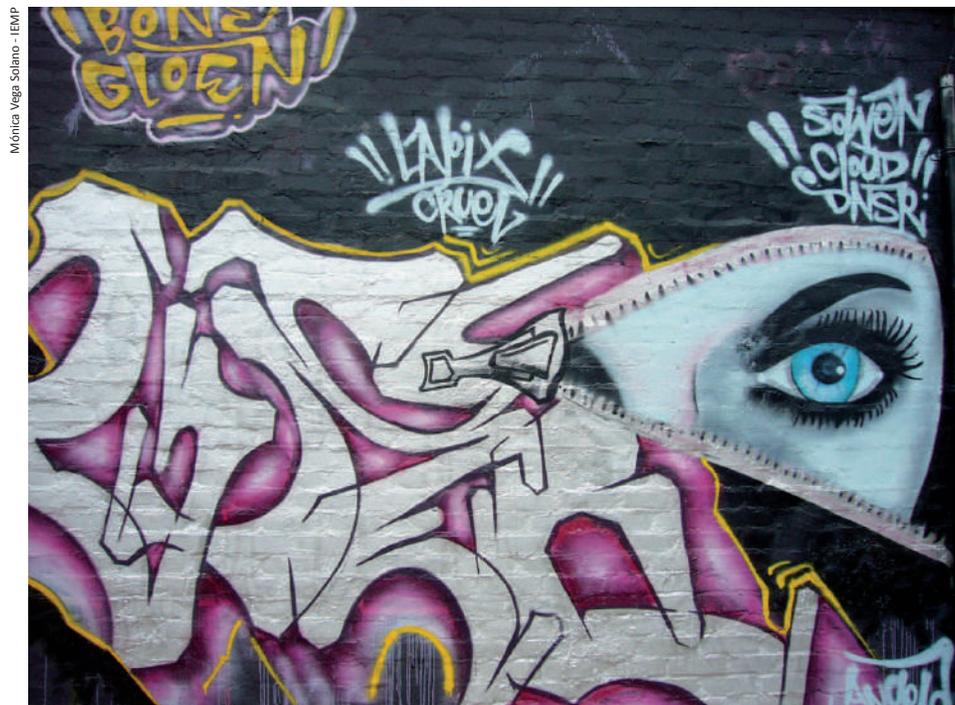
JULIO HERNÁN RODRÍGUEZ ZAMBRANO¹

Haciendo un ejercicio, sin la rigurosidad que exigen las ciencias estadísticas, y teniendo como única motivación la curiosidad, encontré que cuando se pregunta a las personas de un país como Colombia, que ha vivido en medio de la violencia por más de medio siglo, si se considera víctima del conflicto, surgen muchas posiciones, algunas de ellas resultan muy interesantes.

Los más «sabios» de la casa, grupo conformado por los abuelos y abuelas pueden responder que claro que sí, y arrancan a contar por enésima vez la historia de la violencia bipartidista, agregando desgarradores comentarios sobre cómo «chulavitas» y «chusma» daban cuenta de sus enemigos, y cómo de esa manera sus padres habían perdido toda la «tierrita» que tenían. Cualquier abuelo o abuela que recuerde ese triste pasado, coincide en afirmar que en esa época toda su familia «perdió» algo, hagan la prueba.

Luego, viene una generación cuyas respuestas son diferentes, esa generación de padres y madres que vivieron o recuerdan la década de los años 70. Si la pregunta es hecha a aquellos familiares de personas que fueron asesinadas, secuestradas, extorsionadas, lesionadas, etc., por grupos de alzados en armas que permanecían en el país en aquella época, la respuesta será positiva; sin embargo, resulta muy interesante que la mayoría de quienes no sufrieron en carne propia el dolor de estos hechos NO se consideran víctimas.

Pero si a estas mismas personas se les pregunta si se consideran víctimas de «los hechos de conflicto que se dieron en la década de los 80», la respuesta cambia por un «por supuesto» y cuentan lo



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ «(...) los colombianos nos acostumbramos a vivir en medio del conflicto». En la imagen grafiti ubicado en la localidad de La Candelaria. Autor desconocido. Marzo 2013.

difícil que resultaba «vivir» en medio de esa «guerra cruel» que se dio entre narcotraficantes, y entre narcotraficantes y el Estado. Muchos de ellos recuerdan haber sido «víctimas» de los atentados que se dieron en las más populares ciudades del país. El temor de salir a la calle era tal que algunas personas perdieron sus empleos al decidir no abandonar la cuestionable seguridad de su hogar.

De allí en adelante, los colombianos nos acostumbramos a vivir en medio del conflicto, por lo menos así parece evidenciarse en los comentarios que escuché. Para muy pocos resultó ser un «daño» que actores armados llegaran a sus tierras y «tomaran» una gallina o una vaca, el comentario que algunos y algunas hicieron fue: «no nos hacían daño al llevarse la gallina, igual uno ya la tenía en las cuentas, uno ya sabía que vendrían por ella». Incluso alguna madre de un niño que fue reclutado por un grupo alzado en armas

consideró que ella no era víctima porque su hijo había querido irse con ellos, y que no lo obligaron.

Entonces resulta interesante preguntarnos, ¿quiénes son víctimas en Colombia?

El diccionario de la *Real Academia Española* nos ofrece cuatro acepciones de la palabra **Víctima**. Es una «persona (...) sacrificad[a] o destinad[a] al sacrificio; (...) persona que se expone u ofrece a un grave riesgo en obsequio de otra; (...) persona que padece daño por culpa ajena (...); y, por último, «persona que muere por culpa ajena (...)».

Si partimos de esa definición tan amplia —esa definición NO jurídica—, resulta evidente que todos, no solo en Colombia, sino en el mundo, hemos sido «víctimas». ¿Qué implicaciones tiene esto? La obvia es que si una persona es víctima adquiere el derecho a que se le resarza, se le indemnice, se le repare por el daño o perjuicio ocasionado. Quien

¹ Consultor en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

debe compensar por ese daño ocasionado es quien lo causó.

Ahora bien, si revisamos el derecho internacional público encontraremos que el concepto de víctima ha evolucionado. Con normas que datan de 1600 se ha pasado por considerar como víctima únicamente a los extranjeros que sufrían un daño por parte de un Estado, hasta la aparición del derecho internacional de los derechos humanos y de sus instrumentos internacionales, según los cuales podemos resumir que víctima es una persona que ha sufrido un daño, que le ha sido impedido el disfrute de uno de sus derechos, y que este derecho ha sido reconocido por un tratado internacional adoptado por el Estado; el daño resulta de la acción u omisión del mismo Estado.

Posteriormente, la jurisprudencia incluyó como víctima a algunos parientes o personas a cargo de quien sufrió físicamente el daño o la restricción de su derecho fundamental.²

Estamos, entonces, frente a una definición diferente, jurídica, que implica un mayor análisis.

Las víctimas en Colombia

La definición jurídica en Colombia parte de un precepto general. Los procedimientos legales permiten, a quien considere que ha sufrido un «daño», acudir al Estado para lograr que quien lo causó, lo repare. La discusión aquí, en la que no nos vamos a centrar, es qué tan efectivos son esos caminos y si son susceptibles de mejorar.

En Colombia encontramos la definición de víctima en varias normativas. Sin ir muy lejos podemos mencionar las Leyes 600 de 2000, 906 de 2004 y 975 de 2005 (sobre el concepto de víctima de hechos punibles); la Ley 742 de 2002 que aprobó el estatuto de la Corte Penal Internacional; y la Ley 1448 de 2011 (Ley

de Víctimas y Restitución de Tierras). La Corte Constitucional de la República de Colombia, por su parte, se ha pronunciado sobre el tema al analizar la constitucionalidad de las respectivas leyes.³

En el país el tema de moda, y en el que nos vamos a centrar, es al que se refiere esta última norma: a las víctimas generadas por el conflicto armado que se cuentan por millones.⁴ La razón es que, analizando la historia, resulta claro que el país estaba en mora de atender a las víctimas del conflicto armado de manera integral.

En términos generales, define como víctimas a las personas que hayan sufrido un daño por hechos ocurridos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (D.I.H.) o de violaciones graves de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.⁵ El respectivo artículo amplía el reconocimiento como víctima a algunos familiares, a los menores de edad

que sean desvinculados de los grupos armados organizados. También extiende la protección a quien haya sufrido un daño al tratar de auxiliar a otra persona y, expresamente, se excluyen «como víctimas [a] quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común».

Esta definición recibió muchos cuestionamientos que fueron aclarados por la Corte Constitucional. Una de las demandas estaba relacionada con las fechas que determinó la normativa. Por un lado, incluye como sujetos de esta ley a quienes hayan sufrido daños por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985; por el otro, considera que los titulares del derecho a la restitución serán los propietarios o poseedores de predios despojados u obligados a abandonar a partir del 1.º de enero de 1991, hasta el 10 de junio de 2021.⁶

Frente a esto la Corte considera que «la limitación temporal no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas», basa la apreciación en el hecho que justo en las fechas determinadas por la ley se «cobija el período histórico en el cual se produce el mayor

3 Ver, entre otras, las Sentencias C-370 de 2006, C-578 de 2002, C-052 de 2012, C-250/12, C-253A/12, C-781/12, C-462/13.
4 Los registros de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dan cuenta de casi 5,5 millones de víctimas generadas por el conflicto armado en Colombia. Cifras a 31 de marzo de 2013. Esto significa que más del 11% de los habitantes del país hacen parte del Registro Único de Víctimas. <http://www.semana.com/Especiales/proyectovictimas/>
5 Ley 1448 de 2011, artículo 3.º

6 Ley 1448 de 2011, artículos 3, 75 y 208.

Tomado 24 de octubre de 2013 <http://www.unidadavictimas.gov.co/>



2 Para ampliar el concepto internacional de víctima encontrará información en la «Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder», Resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985, Asamblea General de la ONU; y en los «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», Resolución 60/147 16 de diciembre de 2005, de la misma organización.

► El consultor en derechos humanos y D.I.H., Julio Hernán Rodríguez Zambrano, menciona que «(...) analizando la historia, resulta claro que el país estaba en mora de atender a las víctimas del conflicto armado de manera integral». La imagen corresponde a la página de inicio de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cuyo enfoque estratégico es «Acercar el Estado a las víctimas mediante coordinación eficiente y acciones transformadoras que promuevan la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación».

número de víctimas y se agravan las violaciones al derecho internacional humanitario y en las normas internacionales de derechos humanos». Al hacer alusión a las víctimas de años anteriores, que no resultan cobijadas, afirma que existen para ellas «otro tipo de medidas de reparación, (...), a saber: el derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley (...)».⁷

Otro de los aspectos demandados está relacionado con la posible transgresión del ordenamiento jurídico al determinar que solo serán víctimas las que se produzcan con ocasión del conflicto armado interno, «por cuanto estarían excluidas determinadas víctimas, configurándose así un trato discriminatorio y contrario a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral», es decir, que se excluirían las víctimas de «graves violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad derivados de hechos de violencia socio política y ocurridos en el contexto del conflicto armado existente en el país pero sin relación causal con el mismo».⁸

Para la Corte esta ley no define ni modifica el concepto de víctima, lo que hace es ocuparse de un grupo de víctimas y no de todas ellas, esto se manifiesta en la expresión: «(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley». De acuerdo con esto, afirma la Corte, la ley «reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Los registros de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dan cuenta de casi 5,5 millones de víctimas generadas por el conflicto armado en Colombia. Cifras a 31 de marzo de 2013. Esto significa que más del 11% de los habitantes del país hacen parte del Registro Único de Víctimas». <http://www.semana.com/Especiales/proyectovictimas/>

efectos de esta ley en particular, que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley». También sostiene el alto tribunal que para ese otro universo de víctimas permanecen los «procesos penales dentro de los cuales deben tramitarse las pretensiones de verdad y de justicia de las víctimas, y, eventualmente, también de reparación (...)».⁹

Lo anterior significa que quienes hayan sufrido daños producto de hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico.

Posteriormente, se pronuncia nuevamente la Corte Constitucional, esta vez refiriéndose a la definición específica de víctima de desplazamiento forzado contenida en la ley.¹⁰ Declaró su exequibilidad condicionada. Afirma que aplicar de manera general esta definición dejaría sin posibilidad de acceso, a las medidas especiales previstas en esta normativa, a muchas personas que sí eran consideradas víctimas de desplazamiento forzado de conformidad con la Ley 387 de 1997. La razón es que la Ley 387 de 1997 contempla también, como posible causa del riesgo o amenaza, otras situaciones como la violencia generaliza-

da, las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y las infracciones del D.I.H. sin relacionarlas única y exclusivamente al conflicto armado interno.

Para la Corte Constitucional, «las víctimas de desplazamiento forzado son todas las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo e incluso los afectados por desastres de la naturaleza generados dentro del conflicto, como sería la voladura de una represa.»¹¹

En resumen, hoy pueden acceder todas las víctimas a los procedimientos establecidos por la ley para la garantía de sus derechos en acciones que las victimizaron, atribuibles a los actores armados (guerrillas y fuerza pública); y las personas que fueron víctimas de desplazamiento forzado por cualquier grupo armado, actor o no del conflicto interno. Existen avances en la protección de las víctimas, pero aún se requiere analizar si deben ser reconocidas las mismas medidas especiales a las víctimas de estos grupos que la Corte Constitucional llama «(...) bandas criminales, [y/o] desmovilizados de grupos armados», para conductas punibles como homicidios, reclutamiento forzado, lesiones personales, etc., que hoy no pueden ser inscritas en el Registro Único de Víctimas. 

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-250/12. Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto, 28 de marzo de 2012.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-781/12. Magistrada sustanciadora María Victoria Calle Correa, 10 de octubre de 2012. Síntesis de los cargos de los demandantes.

⁹ *Ibidem*. Consideraciones y fundamentos de la Corte.

¹⁰ Parágrafo 2.º, artículo 60, Ley 1448 de 2011.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-280/13. Magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla, 15 de mayo de 2013. Comunicado n.º. 19.

Los otros¹

JORGE ELIÉCER PARDO ²

«Yo era un hombre: ahora soy cinco.

De mi *primer* yo tengo la pierna izquierda. La atarrayaron en un recodo del río. Creó especulaciones porque no hacía juego con las derechas, la rebautizaron con nombre completo en dictámenes forenses. Mi dedo pulgar fue devorado por los peces. Me juntaron en la misma bolsa negra con piernas izquierdas desiguales, desnudas. Suma de evidencias y mutilaciones.

La cabeza de mi *segundo* yo fue encontrada bajo tierra con otras. En la neblina de mis pupilas el aserrador, pero los desenterradores no lo vieron o no quisieron verlo. Me reseñaron con mi nombre y cédula porque mi hija menor identificó el pedazo de oro en una de mis cordales. Algunas cabezas que me acompañaban eran

amigas, otras desconocidas. Oí decir, antes del degollamiento, que se llevarían evidencias o pruebas reinas para otro caño pero el comandante ordenó meternos en la fosa que nos hicieron abrir.

A mi *tercer* yo lo transportaron en camioneta hasta las afueras del pueblo, abajo del río. Varios torsos punzados, desangrados, abiertos, repletos de cal y canto con piedras redondas. El río se secó y quedamos varados entre lodazales y manglares, golpeados por peñascos, náufragos impenitentes. Nos descubrieron los rivereños, dieron aviso y nos documentaron en una nueva lista; sólo distinguían hombres de mujeres. Nos transbordaron a otro anfiteatro, lejos de mi pierna izquierda y mi cabeza.

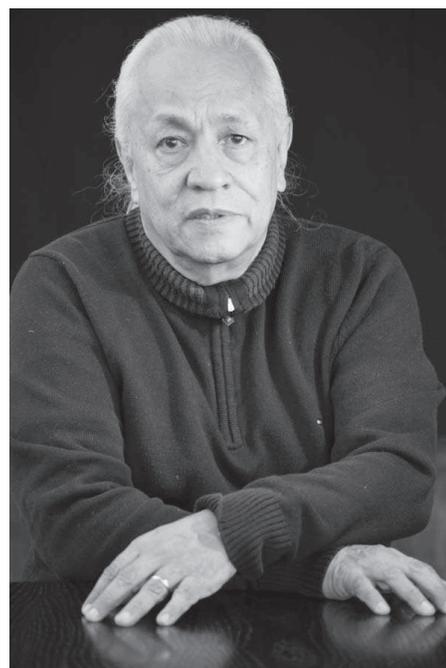
Mi *cuarto* yo no tenía dedos, cercenaron las huellas digitales; los pica-

ron con carpos ajenos, mezcla macedonada en vísceras de vaca, sopa para los dóberman de los asesinos. Me los quitaron antes de mi cabeza, los vi saltar sobre la palangana. Los otros también palpitaban destilando sangre. A dos kilómetros hallaron vómito de perro, revoltura de uñas y líquidos. Nos patentaron en otras listas, con otros apellidos, para desentrañar a quiénes pertenecían los apéndices.

Mi *quinto* yo, o pierna derecha, nunca fue hallada, permanece bajo las raíces de una ceiba madre, sola, a la espera del milagro.

Quisiera volver a ser uno y no cinco; uno en las listas de los desaparecidos y no cinco; uno perfecto en la muerte, la vida y la memoria».

(...)



Cortesía de Jorge Eliécer Pardo

► Jorge Eliécer Pardo ha publicado novelas, cuentos y poesía, obras que han obtenido el reconocimiento nacional e internacional. Recientemente han sido editados sus libros *El pianista que llegó de Hamburgo*, Cangrejo Editores, 2012 (novela); el cuento *Transeúntes del siglo XX*, ediciones Alcaldía del Líbano, 2007; y el libro de poemas *Entre calles y aromas de Pijao* editores, 1985, que fue Premio Nacional de Poesía Colombiana. Su obra ha sido incluida en diversas antologías internacionales y aparece en 30 nacionales de diferentes géneros. En el 2008 con su relato, *Sin nombre, sin rastro, sin rostro*, recibió el Primer Premio del Concurso Nacional de Cuento.

¹ Intervención de Jorge Eliécer Pardo en el Primer Foro Nacional del Posconflicto realizado en Ibagué, Tolima, el 9 de septiembre de 2013, en el marco del «Día nacional de los derechos humanos». El evento fue organizado por el Parlamento Andino, la Alcaldía de Ibagué, la Gobernación del Tolima, la Universidad del Tolima, la Universidad Cooperativa de Colombia y la de Ibagué, la Cámara de Comercio y RCN. El encuentro reunió en el Centro de Convenciones Alfonso López Pumarejo de la Gobernación del Tolima, y en el Auditorio de la Cámara de Comercio, a dirigentes políticos, periodistas y miembros del Parlamento Andino.

² Escritor, periodista, director y productor de documentales sobre arte y literatura para la televisión pública colombiana. Profesor universitario y conferencista.

El hombre de mi relato es la voz de nuestra historia en la guerra y después de la guerra. Desmembrada, perdida tras los velos de la memoria. Tejida en los cuerpos marcados por las huellas de la indefensión.

Sus partes deben ser recompuestas para que las voces de los sacrificados recuperen lo usurpado. Nosotros que aún estamos completos en el cuerpo, no podemos decir que lo estamos en la deuda con la historia.

Esta es la voz de los que viven en mí, los que claman y exigen con mi palabra sus vidas taladas en la guerra que muchos no comprenden. Oigo en el fondo de mi dolor social ese grito de ¿por qué nosotros, si somos huérfanos de todo? No hay respuesta posible al desangre de los inocentes. ¡Qué vergüenza con nues-

tras mujeres, nuestros niños y nuestros ancianos!

Quienes no hemos asesinado o propiciado la muerte, ofrecemos compasión, respeto y, con más de cinco generaciones, plantamos la palabra esperanza en las fosas comunes, en el horizonte infinito de un amanecer que dé luces al futuro de quienes tienen voz en el posconflicto, para darla a los que aún siguen enmudecidos en la historia aciaga del tiempo que nos tocó vivir.

Aquí, no bastan los discursos por los desheredados, los sin tierra, los sin opciones de una existencia digna. Aquí evoco

los quinientos mil cadáveres sepultos e insepultos para que renazcan del olvido. Y llamo a los desplazados y humillados para que acepten mi dolor y el de los no indiferentes por la vejación.

Nos han despedazado el espíritu y es tiempo de repararlo, otorgando la palabra. El duelo comienza con la palabra. Desde la noticia triste que nadie quiere pronunciar hasta la despedida en el responso final, o en los recuerdos que quedan deambulando mientras los ritos de los adioses llenan salas, iglesias, cementerios, montañas y ríos. Para el duelo ocasionado por la guerra se hace necesaria la

palabra. A pesar de que es la primigenia para conjurar el dolor en la mayoría de las confrontaciones, la palabra se engrandece frente a la muerte y más frente a la desaparición, el secuestro, el fusilamiento. La palabra que reconstruye, aunque dolorosa, permanece y, muchas veces, perdona. Es como un nacimiento al revés.

A múltiples generaciones les han exigido silencio, les han quitado la palabra, prohibido nombrar a víctimas y victimarios. La palabra también desde la retórica ha ordenado amordazar a quienes pretenden reclamar a sus muertos, a sus desaparecidos. El despojo de la palabra es más grave que el de las tierras. En el éxodo y el desplazamiento, en ciudades donde deambulan los parias de la guerra, la palabra también enmudece.

La palabra puesta en boca de los victimarios llena páginas, la de las víctimas es rescatada por los comprometidos con el derecho a la vida. Por eso hay que hacer la expedición al olvido. Solo reconociendo y permitiendo reconocer los horrores de la guerra las víctimas podrán llorar a sus ausentes y hacer el duelo raponeado por la historia y el poder. No importa cuánto dolor haya que superar en esa expedición triste y sacrificante. Es una obligación que la literatura y el arte se ocupen de estos temas por más truculentos que sean. Estamos avocados a asumir la estética del horror así, los que quieran evadirla por lo descarnada, elucubren teorías sobre la belleza del arte por el arte. Se oye decir que a los hechos históricos hay que darles tiempo y espacio para la reflexión, pero la misma historia nos ha enseñado que los verdugos no tienen espacio ni tiempo y se multiplican en la miseria.

Como hemos perdido la capacidad de escuchar, hemos perdido la de hablar. Los testimonios directos de la dolorosa historia del país se pierden y son reemplazados por las crónicas superficiales de periódicos y revistas, de telenoticiarios y publicaciones descontextualizadas.

La memoria de los pueblos no la hace la memoria de los gobiernos, sino los relatos de quienes han vivido desde la marginalidad y la desigualdad, el despojo, la tortura y la desaparición. La memoria de los pueblos no está en los manuales de la historia parcializada, sino en las voces po-



Obra Fernando Molina Acosta. Óleo sobre tela. Cortesía del autor

**«Quisiera volver a ser uno y no cinco;
uno en las listas de los desaparecidos y no cinco;
uno perfecto en la muerte, la vida y la memoria».**

pulares locales, regionales y nacionales, la palabra revivida en el poema, la música, el cuento, la novela, la danza, el teatro, las artes plásticas, la fotografía, el cine, que reconstruyen la épica de las derrotas. Sabemos que la historia la escriben los vencedores mientras la memoria la guardan los pueblos.

La palabra debe empezar a nombrar y llenar los vacíos de la memoria, los baches de la historia. La palabra debe ser entregada a quienes han padecido la mudez impuesta por los supuestos dueños de «la verdad». Las nuevas generaciones deben conocer los procesos del triste devenir del pasado y no la inmediatez del presente tamizado por los lenguajes mediáticos.

No somos asesinos, no es el destino el que nos ha marcado el sino doloroso que hemos sufrido. Nos han devenido asesinos, víctimas y victimarios. Quien carga la responsabilidad de una masacre, de un bombardeo, jamás repondrá su débil conciencia de haberlo permitido. Pero la palabra podrá reconciliarlo, quizás un día perdonarlo si ella permite que el dolor se llene, aunque jamás se complete.

Los peores crímenes son los que ejerce el Estado contra los indefensos con sus ejércitos, constituidos para la defensa de los ciudadanos y no para la alianza con criminales. La palabra señala, reconoce, hace renacer la confianza.

La historia de Colombia está siendo lentamente anudada, remendada, y todos tenemos la obligación de contribuir a recomponerla o por lo menos saberla y digerirla si queremos tejer la verdadera memoria.

Solo las mujeres solitarias que rescatan cadáveres para

hacerlos suyos tienen en sus manos y sus corazones la verdad de lo que somos y de lo que nos han hecho. Las amorosas mujeres colombianas que todo lo han sufrido y que, seguramente, todo lo perdonarán.

Que el llamado se escuche en el ámbito de quienes zurcirán el futuro, porque el sacrificio de nuestros inmolados lo reclaman para la memoria de las generaciones de hoy y mañana. Que los gritos del silencio en las reflexiones de los solidarios también formen parte de ese coro amordazado que la esperanza hace emerger en el eco que viaja con el viento y el río.

El hombre de mi relato soy yo, es usted, son los señores de la guerra y la posguerra, conflicto y posconflicto. Escindidos en este suplicio. Víctimas y victimarios podrán mirarse en el espejo de la historia para decir, nunca más, para entregar perdón y ser perdonados, para reparar sin olvido, para respetar completos a los que divagan demandando justicia y paz desde una tumba sin nombre en un país con nombre y sin vergüenza. Una tumba donde ser recordado, para que la desmemoria no se trague nuestro pasado y la verdad exista en el lugar sagrado de la historia.

¿Usted ha visto los ojos de una madre, una esposa, una hija, a quienes les han arrancado de sus brazos a sus seres queridos y van suplicando un jirón de camisa para sentir que no los han perdido, definitivamente?

No podemos ser indolentes a ese dolor profundo que lacera y siembra odio, el mío, el de ustedes, que nos han indilgado los devoradores del poder.

Evocaré la palabra para que siga acompañando a mis

centenares de muertos, los suyos también, en las trashumancias de hombres y mujeres silenciosos que marcharán hacia la reconciliación.

Las mujeres compasivas que nos acompañan desde las imágenes, que dejaron su testimonio cubriendo sus rostros con respeto e indignación, nos recuerdan, que tras el velo de la memoria, existe el rostro de una alegría por reconquistar, reconstruida desde el dolor. Mientras encontramos las sonrisas percederas de los niños, iniciemos este sueño de la terminación de la barbarie.

Que los velos caigan y dejen ver la cara del futuro de una sociedad sin víctimas.

Demos la palabra a los ríos, al viento, a los árboles, a la tierra sembrada con restos implorantes, a la lluvia, a las plantaciones y a los socavones, a las flores y a los amaneceres, porque todos tienen un fragmento de dolor que contarle a la memoria. Que se oiga la voz del paisaje, el mar y las nubes, de los arroyos y los manantiales que nos relaten una historia pasada llena de lágrimas que unos hombres y mujeres detuvieron para que el dolor no entre al espacio que le queda al olvido.

El hombre de mi relato sigue buscando sus partes. Entre todos ayudemos a recomponerlo para la muerte, la vida y la memoria. **i**



Mónica Vega Solano - IEMEP

«Esta es la voz de los que viven en mí, los que claman y exigen con mi palabra sus vidas taladas en la guerra que muchos no comprenden. Oigo en el fondo de mi dolor social ese grito de ¿por qué nosotros, si somos huérfanos de todo? No hay respuesta posible al desangre de los inocentes. ¡Qué vergüenza con nuestras mujeres, nuestros niños y nuestros ancianos!».

Utilización indebida de rentas que tengan destinación específica en la Constitución y la ley

Un caso particular

GUSTAVO ADOLFO CASTRO CAPERA
 ASESOR SALA DISCIPLINARIA PGN

En la codificación disciplinaria se previó como falta gravísima en el numeral 20: «Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley»; tipo disciplinario que tiene una consideración más amplia a la previsión constitucional señalada en el artículo 359 al consagrar como principio general que «no habrá rentas nacionales de destinación específica»; se exceptúan tres clases, a saber: «1. Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías».

El tipo disciplinario tiene prevista la realización del comportamiento objetivo ya sea en forma directa por parte del autor o por interpuesta persona, es decir, el destinatario del mandato jurídico puede incurrir en tal descripción ya sea realizando materialmente el núcleo esencial de imputación consistente en la «utilización indebida» o disponiendo, a través de un tercero, su eje-

cución con «autorización» u «orden» que se le dispense.

El verbo rector empleado e imputado es «utilizar» cuyo significado es «aprovecharse de algo»¹. El segundo elemento hace mención a lo «indebido» del uso. *El diccionario de la Real Academia Española*² señala que lo «indebido» es «1. adj. Que no es obligatorio ni exigible. 2. adj. Ilícito, injusto y falto de equidad»; con lo cual el «uso indebido» será la disposición o el «aprovecharse de algo» de manera «injusta» y con «falta de equidad».

El tercer elemento de análisis en el tipo disciplinario previsto en el artículo 48, numeral 20, hace referencia a la utilización indebida de «rentas que tienen destinación específica». En su descripción se extiende a cualquier tipo de renta, ya sea nacional o territorial, que obedece a la razón de amparar y proteger por vía de la acción punitiva estatal el empleo desviado de tales recursos que tienen una finalidad o destinación propia y no pueden ser considerados como tributos que engrosen la unidad de caja del organismo o establecimiento territorial para cualquier propósito.

La descripción típica se consignó desde sus inicios

en el Proyecto de Ley 019 de 2000 del Senado, así: «Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley».³ La inclusión de todo el catálogo de faltas disciplinarias relacionadas con la hacienda pública tuvo su fundamento en la siguiente exposición de motivos del proyecto:

El actual estado de las **finanzas públicas**, que se refleja en la situación deficitaria de los fiscos, tanto nacional como territoriales, ha generado gran preocupación. La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas formuló sintéticamente las causas de la difícil situación fiscal: ¿la creciente demanda por servicios del Estado (educación, salud, justicia, seguridad, etc.) y la absoluta falta de conciencia de la sociedad respecto de los limitados recursos disponibles para satisfacer las necesidades, agravado esto con la carencia de disciplina y de eficiencia de los administradores de la cuestión pública?.

³ Gaceta del Congreso n.º 291 del 27 de julio de 2000, en la cual se publicó el Proyecto de Ley 019 Senado, originalmente correspondiente al artículo 47, numeral 16. En el mismo sentido en la Gaceta del Congreso n.º 315 del 1 de agosto de 2000. En la Gaceta 510 del 21 de diciembre de 2000, cuando se publicó el texto final aprobado en plenaria del Senado en los mismos términos.

¹ <http://www.rae.es/drae/>
² <http://www.rae.es/drae/>

Cortesía Gustavo Adolfo Castro Capera - Asesor Sala Disciplinaria PGN



► «En la codificación disciplinaria se previó como falta gravísima en el numeral 20: "Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley"». En la foto Gustavo Adolfo Castro Capera, asesor Sala Disciplinaria PGN.

La escasez de recursos se agudiza por el problema de la corrupción y de la actuación ilícita ¿no necesariamente delictiva? que lesiona múltiples bienes jurídicos: la imparcialidad, la ordenada gestión de la administración pública, la integridad de la economía nacional, la dignidad de las instituciones, el correcto funcionamiento del mercado, etc.

La hacienda pública es uno de los sectores más afectados por la acción de los corruptos, con graves repercusiones sociales, ya que atenta contra los recursos que deben ser destinados a satisfacer las necesidades de toda la comunidad y a cumplir con los fines sociales del Estado. En efecto, como lo señaló

la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, ¿en el país no existe un claro sentido de lo público. El interés individual y el de los grupos particulares domina el ambiente, ejerciendo enorme presión para tratar de apropiarse de los limitados recursos, desde luego, en perjuicio de la sociedad?.

En el manejo de los dineros públicos, con frecuencia se observa que las rentas con destinación específica, básicamente para inversión social, son utilizadas para pagar gastos de funcionamiento o para servir la deuda, o para otros fines. También es frecuente que se perciban ingresos o que se realicen gastos sin la preexistencia de un título que legitime estas acciones, o que se asuman obligaciones sin contar con las apropiaciones presupuestales correspondientes y suficientes. En no pocas ocasiones las autorizaciones para hacer pagos son inferiores al monto de la apropiación, o no se incluyen las apropiaciones suficientes para atender el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, conciliaciones o servicios públicos domiciliarios, lo cual genera sobrecostos innecesarios que afectan las finanzas públicas. En repetidas oportunidades no se giran puntualmente los dineros a las EPS, AFP o ARP, con lo cual se pone en riesgo la seguridad social de los trabajadores, quienes no pueden acceder a los servicios si las empresas no están al día en sus pagos. Se ha observado que numerosas entidades no llevan en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, lo cual dificulta el control fiscal y disciplinario.

Aunque la generalizada mala administración de la cosa pública tiene un impacto tan grande, al elaborar el actual catálogo de faltas gravísimas no se incluyeron especiales protecciones, lo cual implica que en la práctica ante irregularidades como las mencionadas sólo se puedan imponer sanciones de menor entidad.

Con el propósito de reaccionar adecuadamente contra los inaceptables comportamientos que lesionan las finanzas públicas, el proyecto recoge, a manera de faltas disciplinarias gravísimas, conductas tales como: autorizar u ordenar la utilización indebida,

o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley; autorizar o pagar gastos que no tengan título previsto en el artículo 346 de la Constitución Política; asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes; ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); no incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes para saldar el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios; no adoptar las acciones establecidas en el estatuto orgánico del presupuesto, cuando las apropiaciones de gasto sean superiores al recaudo efectivo de los ingresos; no llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera; efectuar inversión de recursos públicos en condiciones que no garanticen seguridad o liquidez o la rentabilidad del mercado; no efectuar oportunamente los descuentos o no reali-

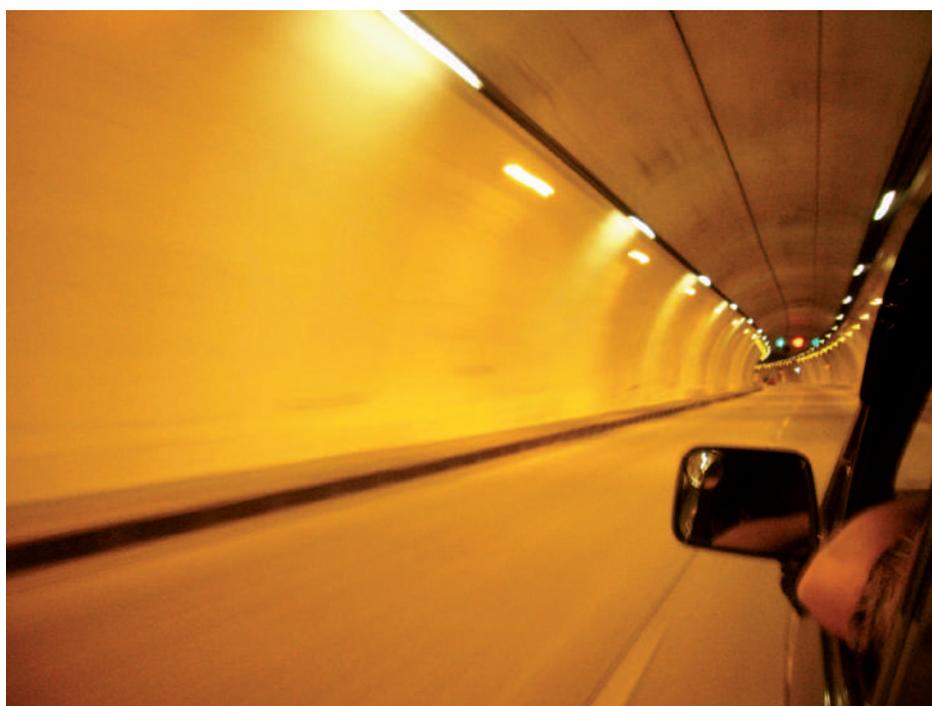
zar puntualmente los pagos por concepto de aportes patronales o del servidor público para salud y seguridad social, o, respecto de las cesantías, no hacerlo en el plazo legal señalado y en el orden estricto en que se hubieren radicado las solicitudes.⁴

En la ponencia para segundo debate al citado proyecto se motivó la inclusión de varias faltas relacionadas con la hacienda pública con el argumento de que «La corrupción de la Administración Pública fue tema de discusión en el primer debate y debe ser razón de peso para patrocinar el proyecto en cuanto con relación a los servidores públicos y algunos particulares que contratan con el Estado, establece un severo régimen de faltas y sanciones que se ocupan de los atentados a la Hacienda Pública y a los procesos contractuales del Estado, donde creemos están los recursos que se pierden y los sujetos que van tras ellos con propósitos atentatorios del derecho de todos los colombianos a tener una Administración Pública, transparente, eficiente y eficaz.»⁵

4 Gaceta del Congreso n.º 291 del 27 de julio de 2000.

5 Gaceta del Congreso n.º 474 del 27 de noviembre de 2000.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «La hacienda pública es uno de los sectores más afectados por la acción de los corruptos, con graves repercusiones sociales, ya que atenta contra los recursos que deben ser destinados a satisfacer las necesidades de toda la comunidad y a cumplir con los fines sociales del Estado». Exposición de motivos Proyecto de Ley 019 de 2000 - Senado .

Además, el ponente reseñó que «Conductas como estas no solo han llevado al traste las finanzas de la nación y las entidades territoriales sino que han creado en el servidor público del sector una falta de seriedad y de decoro en el manejo del erario verdaderamente atentatorio de la Democracia y del principio social del Estado que establece la Constitución».⁶

En la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 129 de 2000 en la Cámara —o19 de 2000 del Senado— se enfatiza la razón de ser de la inclusión del catálogo de faltas disciplinarias como gravísimas en la codificación disciplinaria así:

El artículo 25 del estatuto disciplinario vigente, que consagra las faltas que en mayor medida atentan contra la administración pública, denominadas gravísimas, ha sido duramente criticado porque su enumeración taxativa es muy escasa, con lo cual se impide destituir a funcionarios que incurren en conductas especialmente graves que no están contempladas allí. De la misma manera, la lista de deberes y prohibiciones de los servidores públicos, dada la realidad del país, es insuficiente y no responde a los parámetros de exigencia que hoy se requieren de los servidores públicos y de los particulares que desempeñan funciones públicas. Por ello, el proyecto precisa las conductas que en mayor medida afectan la gestión administrativa y reordena los deberes y prohibiciones de los servidores públicos de acuerdo con criterios valorativos ajustados a la Constitución Política y a las condiciones sociales actuales, de manera que los resultados de su infracción guarden proporción con el grado de afectación de la función pública. De este modo, a la vez que se brinda al servidor público certeza sobre las consecuencias de sus actos se protege razonablemente la administración pública.⁷

En este punto, dado el análisis hecho sobre la gestación de tal tipo disciplinario en la Ley 734 de 2002, en virtud de la precisión conceptual que amerita el ingrediente normativo «rentas que tienen destinación específica», se puede



Mónica Vega Solano - IEMP

► En el CDU la utilización indebida de rentas que tienen destinación específica «se extiende a cualquier tipo de renta, ya sea nacional o territorial, que obedece a la razón de amparar y proteger por vía de la acción punitiva estatal el empleo desviado de tales recursos (...)» como, por ejemplo, «los recursos del situado fiscal para atender servicios de educación y de salud». Artículo 356, incisos 1.º y 2.º de la Constitución Política.

deducir que el concepto es coincidente y abarca la **contribución por valorización**, por tratarse de una imposición tributaria «de finalidad», o con un fin restringido tanto para su recaudo como para su uso, amén de que se debe traducir su empleo en la construcción material de obras para el beneficio común.

La contribución por valorización

Este tributo tiene su origen en la Constitución Política y en la ley, «Es decir, la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos».⁸

La **contribución por valorización** no es exclusiva de los municipios,⁹ por

el mandato constitucional señalado en el artículo 317 puede ser impuesta por cualquier otra autoridad. El marco jurídico que ha servido como fuente normativa de dicha carga tributaria, que es una renta propia de los entes territoriales, se origina en las Leyes 23 de 1887, 25 de 1921, 195 de 1936, 113 de 1937, 63 de 1938 y 1.ª de 1943; en el Decreto Legislativo 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente por medio de la Ley 141 de 1961, en la Ley 25 de 1959 y en el Decreto Legislativo 1604 de 1966, convertido a legislación permanente por la Ley 48 de 1968. Las normas actuales sobre la valorización tienen su génesis en el Decreto Legislativo 1604 de 1966, dictado con base en el artículo 121 de la Constitución nacional, el cual fue declarado permanente por la Ley 48 de 1968 que constituye la ley marco de la contribución de valorización. Adicionalmente, este decreto toma como referencia el impuesto de valorización creado por la Ley 25 de 1921.¹⁰

En primer término, es necesario indicar que los entes territoriales no son soberanos en materia impositiva en Colombia, dada la naturaleza de Estado unitario. Es una premisa elemental por la cual se colige que la ley podrá crear impuestos de orden nacional como autorizar la creación de otros de índole territorial, caso en el cual las corporaciones de representación popular podrán desarrollar el tributo autorizado. Desde los albores de la interpretación constitucional sobre el tema la Corte Constitucional lo ha manifestado en los siguientes términos:

(...) dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley, tal como lo ha expresado esta Corporación.¹¹ Sin embargo no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la admi-

6 Ibidem.

7 Gaceta del Congreso n.º 626 del 6 de diciembre de 2001.

8 Sentencia C-596 de 1995. Corte Constitucional.

9 Sentencia C-467 de 1993. Corte Constitucional.

¹⁰ Cubides Pinto Benjamín y Araújo Angulo Felipe. *La contribución de valorización y el gravamen a la plusvalía de los bienes inmuebles*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Departamento de Derecho Económico. Pontificia Universidad Javeriana. 25 de octubre de 1999. PP. 24-32; 36-38.

¹¹ Ver sentencia C-04, enero 14-93, M.P. Ciro Angarita Barón.

nistración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos.¹²

En otra sentencia se expresó:

(...) el principio de representación popular en materia tributaria, se traduce en que solamente las corporaciones de representación popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, por ello el artículo 338 de la Constitución establece que “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. Así mismo, la Carta Política confiere a los departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la ley (arts. 300-4 y 313-4 C.P.); adicionalmente otorga a los municipios la facultad exclusiva de gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de la contribución de valorización (art. 317 C.P.). Es importante recordar que el órgano legislativo tiene la facultad de crear impuestos de orden nacional, evento en el cual la ley debe definir los elementos que conforman la obligación tributaria. No obstante, tratándose de tributos de orden territorial, la ley puede autorizar su creación, caso en el cual las corporaciones correspondientes de representación popular pueden desarrollar el tributo autorizado por la ley, circunstancia que armoniza con lo dispuesto por el artículo 338 superior, en el cual se ordena la predeterminación del tributo, sin que ello signifique que la fijación de sus elementos sea facultad exclusiva del legislador,

como quiera que la norma superior citada específicamente habla de las ordenanzas y los acuerdos.¹³

Para los entes territoriales no existe la posibilidad de creación de tributos en forma autónoma sino supeditada a los mandamientos constitucionales y legales. Según el artículo 287 de la Constitución, «las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley». De conformidad con esta norma es claro que la autonomía no es absoluta.

En concordancia con la norma citada, establece el inciso segundo del artículo 288, también de la Constitución, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoria-

¹³ Sentencia C-183 de 2003. Cfr. Sentencias C-004/93, C-084/95, C-987/99.

les serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Las competencias, pues, se definen y concretan “en los términos que establezca la ley”.

(...)
Siguiendo los principios enunciados, la Constitución al referirse al tema tributario en relación con los departamentos y los municipios establece:

(...)
Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: (...) 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

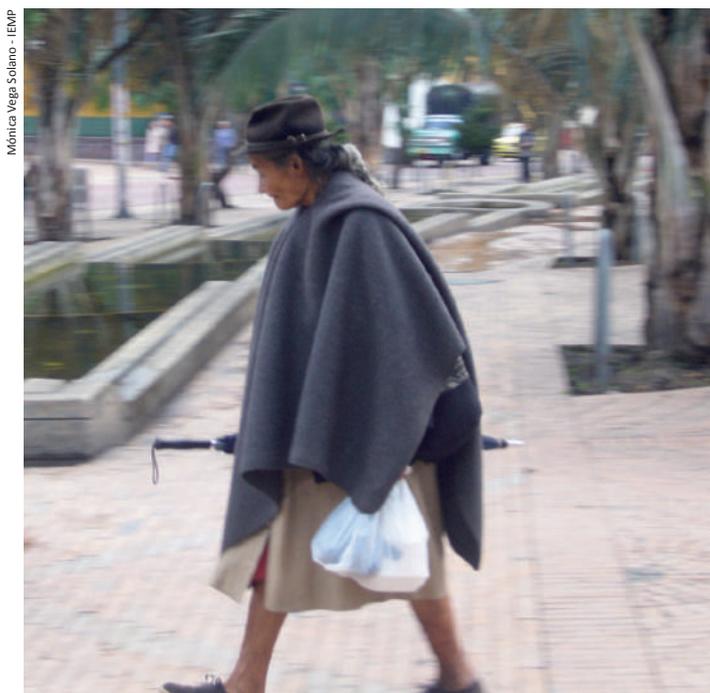
(...)
Artículo 313. Corresponde a los Concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

(...)

Estas normas determinan inequívocamente que la potestad impositiva de los departamentos y municipios tiene que ejercerse de conformidad con la ley. No es, por lo mismo, aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación. En tales circunstancias, se quebrantarían, ahí sí, dos principios fundamentales de la Constitución: el primero, el que señala que Colombia está organizada en forma de República unitaria (artículo 10.); el segundo, el de la igualdad ante la ley (artículo 13).

(...)
En síntesis: en materia tributaria los límites que la ley puede establecer a los departamentos y a los municipios, obedecen a la finalidad de asegurar que, dentro de tales límites, todas las personas residentes en Colombia estén sometidas al mismo régimen impositivo.¹⁴

La ley, en sentido formal, podrá autorizar y regular la materia tributaria territorial, en donde señalará los parámetros generales bajo los cuales los entes de coadministración territorial puedan definir la especificidad de los tributos en cuanto a la tasa impositiva; sujetos, su administración, recaudo y control; «el principio de autonomía de las entidades territo-



► En el segundo debate del Proyecto de Ley 019 de 2000 en el Senado la ponencia, «con relación a los servidores públicos y algunos particulares que contratan con el Estado», menciona que —en los procesos contractuales— «están los recursos que se pierden y los sujetos que van tras ellos con propósitos atentatorios del derecho de todos los colombianos a tener una Administración Pública, transparente, eficiente y eficaz (...)».

¹² Sentencia C-467 de 1993. Corte Constitucional.

¹⁴ Sentencia C-335/96, M.P. Jorge Arango. Corte Constitucional.

riales aparece afirmado en el sentido de que estas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas (Art. 287 de la Constitución), lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos.»¹⁵ La Carta Política les ha discernido expresamente a los entes territoriales, conforme la preceptiva contenida en los artículos 338, 317 y 362 el gravamen de la propiedad inmueble,¹⁶ que es lo que incumbe al presente caso.

En la sentencia C-506 de 1995 se pronunció la Corte sobre el particular:

Es decir, la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (arts. 287-3 y 313-4 C.N.). (...)

Sin embargo, el poder impositivo del Congreso se halla también limitado, en la medida en que no puede afectar los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, los cuales gozan de las mismas garantías

que la propiedad y renta de los particulares, ni puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de éstas.

La prohibición no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios del producto de un impuesto de carácter nacional, caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y este podrá derogar el tributo; pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria.

Renta con destinación específica

La Corte Constitucional en Sentencia C- 590 del 30 de noviembre de 1992 procede a tratar de hacer una definición y caracterización de los elementos que se deben tener

en cuenta para colegir que un determinado tributo tiene la connotación de una renta con destinación específica. Para el efecto señala: «Conviene, entonces precisar en qué consisten las Rentas de Destinación Específica para saber el momento histórico y la oportunidad legal, dentro de los cuales se puede afirmar la existencia de estas Rentas especiales».

Constitucionalmente, como se sabe, no se acostumbra a hacer esta clase de definiciones, porque contrarían la técnica constitucional y porque la Carta Magna como instrumento jurídico eminentemente técnico-político y filosófico se encarga de señalar los preceptos esenciales, básicos y fundamentales bajo los cuales debe funcionar el Estado.

No hay tampoco definición legal de esta clase de rentas, por lo que habrá la oportunidad de acogerse a los criterios autorizados de las autoridades

que manejan los temas fiscales y presupuestales para tenerlos como punto de referencia en el caso presente.

En efecto, el órgano de control fiscal, al tratar de precisar una definición de «rentas de destinación específica», dijo:

Las Rentas de Destinación Específica (RDE) propiamente dichas, podrían definirse (...) como aquellos impuestos, tasas, multas y rentas contractuales de índole nacional, de las cuales el Estado no puede disponer libremente, pues las normas legales han predeterminedo que sean destinadas a fines específicos; o, como lo hace el informe de la misión BIRD-WIESNER: **la práctica de asignar la renta recibida por un impuesto individual a la financiación de una actividad gubernamental definida.**¹⁷ (...)

¹⁷ Flórez, Luis Bernardo. *Economía pública y control fiscal*. Compilación. Contraloría General de la República. Tomo I. PP. 410 y 411.

Mónica Vega Solano - IEMP



► Las prácticas corruptas «no solo han llevado al traste las finanzas de la nación y las entidades territoriales sino que han creado en el servidor público del sector una falta de seriedad y de decoro en el manejo del erario verdaderamente atentatorio de la Democracia y del principio social del Estado que establece la Constitución». Ponencia segundo debate del Proyecto de Ley 019 de 2000 en el Senado.

¹⁵ Sentencia C-495 de 1998. Corte Constitucional

¹⁶ Sentencia C- 944 de 2003. Corte Constitucional.

En la sentencia en cita la Corte Constitucional hace la siguiente reseña:

Mónica Vega Solano - IEMP



En acertados comentarios que sobre el contenido del artículo 359 de la Constitución Nacional en la obra Interpretación y Génesis de la Constitución Nacional ya citada, se lee:

"Cuál es el alcance de la expresión ¿rentas nacionales de destinación específica? En principio podría pensarse que abarca cualquier ingreso, actual o potencial de la Nación, ordinario o extraordinario, sea de naturaleza tributaria o no. Si se acoge este criterio, ¿Cómo aplicar entonces el principio de la descentralización por servicios que la propia Constitución consagra en los artículos 150-7 y 210? (...)

A la luz de estos planteamientos y del reconocimiento constitucional de la descentralización por servicios, a nuestro juicio, no deben considerarse como de "destinación específica", aquellas rentas generadas, de manera regular, sistemática y continuada, por actividades o servicios cuya prestación ha confiado el legislador a determinados entes de derecho público, como tampoco los bienes de cualquier orden que el mismo legislador haya afectado al establecimiento patrimonial de tales entes. Cosa diferente ocurriría con rentas de naturaleza tributaria a las cuales se pretenda señalar por el legislador, una finalidad concreta, que las excluya del acervo global de ingresos del erario". (Págs. 595 y 596).

La Constitución consagra, empero, casos especiales de rentas de destinación específica, así:

a) Artículo 359:
La participación prevista en la Carta en favor de los departa-

mentos, distritos y municipios. Las destinadas a inversión social. Las rentas que con base en leyes anteriores, asigna la Nación a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

b) Artículo 336 inciso 40. Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferencialmente a los servicios de salud y educación.

c) Artículo 356, incisos 10. y 20. Destinación específica de los recursos del situado fiscal para atender servicios de educación y de salud.

d) Artículo 361. Asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales a fines de promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de tales entidades.

e) Artículo 131.

La tributación especial de las notarías, de los ingresos percibidos por los servicios que prestan, a favor de la administración de justicia, según la reglamentación de la ley.

f) **Contribuciones fiscales** y parafiscales, en relación con las cuales se faculta a las autoridades para fijar la tarifa que cobren a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

(...)
Tienen entonces tanto un origen como un fin conocido, a diferencia de los demás recursos del presupuesto, en que sí se sabe la génesis de su captación, pero no tienen un fin determinado porque el presupuesto en la forma en que lo concibe la Constitución, es de carácter técnico, general, impersonal, universal y abstracto. (Subrayado propio)

Con lo cual, al prevalecer un criterio de descentralización en

el manejo de los recursos públicos, se debe considerar como rentas que tienen destinación específica aquellas que han sido definidas previamente por el legislador y que en forma general, sistemática y permanente han sido designadas para un fin preciso.

De tal suerte que en tratándose de la **contribución por valorización** su destinación específica no sólo surge de la voluntad del legislador sino, además, de la misma naturaleza de la renta, que constituye el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público en la construcción de las obras de interés público que a la postre acrecienta el patrimonio de los contribuyentes con el mayor valor de su propiedad inmueble.

Se ha señalado que la contribución de valorización, efectivamente, tiene una naturaleza especial por su origen finalísti-

► «(...) la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (arts. 287-3 y 313-4 C.N.)». Sentencia C-506 de 1995 de la Corte Constitucional.

co, pero, además, ello hace que tenga una destinación específica:

(...) la contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

(...)

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

(...)

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio

social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.¹⁸

Las normas actuales sobre la valorización tienen su génesis en el decreto legislativo número 1604 de 1966, dictado con base en el artículo 121 de la Constitución nacional, el cual fue declarado como permanente mediante la Ley 48 de 1968 y que constituye, como ya se mencionó, la ley marco de la contribución de valorización:

Finalmente, la Corte entiende que es el Decreto 1604 de 1966 la norma que crea la contribución especial por valorización como un nuevo gravamen, aún cuando confiere a las entidades que ejecutan las obras la facultad de concretarlo bajo ciertas condiciones, lo que de ninguna manera significa que sean estas últimas las autorizadas para crearlo. Según lo explicó el Consejo de Estado en sentencia del 18 de marzo de 1993, al resolver la demanda presentada contra un acto administrativo que determinó como obra nacional que causa valorización la pavimentación de la vía Pereira-Marsella,

¹⁸ Sentencia C- 495 de 1998. Esta posición jurisprudencial es reiterada, a su vez, en las sentencias C-155/03 y C-525/03.

“con el acto adjudicado no se está creando contribución alguna que implique el establecimiento de un tributo. No fija aquellos elementos constitutivos sino que determina la obra que genera la contribución por valorización y ordena el trámite técnico y administrativo para la liquidación, distribución y cobro del gravamen, que es distinto.”¹⁹

Código de Régimen Municipal

El Decreto Ley 1333 de 1986, «por el cual se expide el Código de Régimen Municipal (...)» menciona en el Art. 235 «El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente».

El anterior texto fue declarado exequible mediante Sentencia C- 495 del 15 de septiembre de 1998 en los siguientes términos:

3.3.8. Contribución de valorización.

El decreto-ley 1333 de 1986, extendió la contribución de valorización establecida por la ley 25 de 1921, a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y cualquier otra entidad de derecho público, que se beneficie con los efectos económicos que generan tales obras.

La acusación de la demandante está dirigida contra la disposición del art. 235 de dicho decreto, en cuanto le señala al producto de dicha contribución una destinación especial, consistente en su inversión en la construcción de las mismas obras que la generan o en la ejecución de otras de interés público.

La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de marzo 18 de 1993, Rad. 4037, MP, Jaime Abella Zárate. Ver también la Sentencia de mayo 17 de 1985, expediente 0356, MP, Enrique Low Mutra. Citadas en la Sentencia C- 155 del 26 de febrero de 2003. Corte Constitucional.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «La Constitución consagra, empero, casos especiales de rentas de destinación específica (...) Artículo 361. Asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales a fines de promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo (...)».

propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública. Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.

La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.

Por último, la conclusión de que la contribución por valorización tiene una destinación específica se corresponde perfectamente con la descripción del tipo disciplinario analizado que, al ser diáfano y claro, no está sujeto a interpretaciones anfibológicas o equívocas. Para tal efecto, es preciso recordar lo dicho por el Consejo de Estado:

(...) procede a explicarle al actor la razón por la cual la interpretación de una ley tiene varios métodos que deben converger a dilucidar la aplicación de la norma en cuestión. Dentro de los métodos de interpretación que sirven de fundamento para explicar los alcances de la ley o para desentrañar el espíritu del legislador están el gramatical, el lógico, el histórico y el sistemático. Aunque alguna parte de la doctrina,²⁰ adiciona

20 Kauffmann Arthur en su obra *Hermenéutica y derecho* dice que no solo existen los cuatro métodos de interpretación de Savigny «sino...también otros orientados al resultado, equidad, seguridad jurídica, intereses individuales y supraindividuales, génesis de la norma, principios generales, conformidad con la Constitución, practicabilidad, naturaleza de la cosa, etc. Pero, ¿cómo se debe orientar todo esto, máxime cuando no hoy una jerarquía racional, clara y determinada, de los

Mónica Vega Solano - IEMIP



► La destinación específica de la contribución por valorización «no sólo surge de la voluntad del legislador sino, además, de la misma naturaleza de la renta, que constituye el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público en la construcción de las obras de interés público que a la postre acrecienta el patrimonio de los contribuyentes con el mayor valor de su propiedad inmueble». Corte Constitucional en Sentencia C- 590 del 30 de noviembre de 1992.

otros como el motivo de la ley, el examen del conjunto de la legislación y el resultado de la interpretación.

(...)

La doctrina define como sentido claro "no solamente cuando su texto es diáfano, sino cuando no hay otro que lo contraríe".²¹ Ahora bien, si el texto de la ley no es claro o contiene alguna expresión oscura porque es ininteligible o ambigua, el legislador permite recurrir a su intención o espíritu (la *ratio legis*), el cual puede encontrarse por dos vías: la inmediata cuando la manifestación está en la misma ley o la mediata cuando se debe acudir a la historia fidedigna de su expedición (actas de debates en comisión y plenarias). Se estará frente al sistema filológico histórico.²²

argumentos? Karl Engisch explica esto rotundamente, cuando reconoce que la práctica de los jueces consiste en "escoger caso por caso aquellos métodos de interpretación que lleven a un resultado satisfactorio". Por tanto, una determinación jurídica del resultado. O por así decirlo: del valor y la jerarquía de los medios interpretativos o de los argumentos decide el propio intérprete». Ed. Comares de Ciencia Jurídica. Colección Filosofía, Derecho y Sociedad. Granada España. P. 78.

21 Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Introducción al derecho*. Séptima edición. Editorial Temis. Bogotá. 1986. P. 289.

22 «La interpretación filológica-histórica, para conocer la voluntad del legislador, procede así: Primero se revisa y se analiza la exposición de motivos de la ley. Ésta es la explicación de las causas y motivaciones que indujeron al legislador a elaborar una ley determinada. Si esta fuese insuficiente para conocer dicha voluntad, el intérprete se aboca a conocer los debates parlamentarios, es decir, los argumentos que los diputados y

También existe como método, la interpretación sistemática, lógico sistemática²³ o de contexto, prevista en el artículo 30 del Código Civil, que se utiliza para los pasajes oscuros de la ley y permite al intérprete ilustrarse por medio de otras leyes, en particular, las que versan sobre el mismo asunto. Dentro de ese contexto está la armonización del ordenamiento visto 'como un todo (contexto externo) y la ubicación dentro del propio cuerpo de la normatividad (contexto interno). Se trata entonces de una interpretación de la ley como un todo orgánico como un sistema. ⓘ

senadores esbozaron en sus discursos para manifestar las causas que los indujeron a votar a favor o en contra de la iniciativa de ley. Finalmente, el intérprete puede recurrir también a los trabajos preparatorios, es decir, los estudios y proyectos realizados por los especialistas que auxilian al legislador en la elaboración de las leyes». Álvarez Ledesma, Mario I. *Introducción al derecho*. Ed. McGraw-Hill. Méjico. 1997. P. 282. I.

23 «La interpretación lógico-sistemática procede de un modo enteramente diverso [NOTA: a la filológica histórica]. En este caso, el intérprete parte de la consideración básica del ordenamiento jurídico como un sistema. Por lo tanto, una ley jamás aparece sola o aislada, sino que forma parte de un todo, esto es, por las reglas y existencias del sistema del cual forma parte. En este modo de interpretación la exigencia de unidad y el criterio de jerarquía establecidos por la Constitución son esenciales... Por eso, en el supuesto de que intención del legislador histórico descubierta vía la interpretación filológica-histórica, atentara contra los principios o criterios constitucionales, obviamente, éstos prevalecerán sobre tal intención». *Ibidem* nota al pie 3. P. 282.

El derecho fundamental a la salud en la nueva ley estatutaria

KARINA VENCE PELÁEZ

PROCURADORA 139 JUDICIAL II
ADMINISTRATIVA

Pese a que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional —en múltiples oportunidades— ha dejado claro que la prestación del servicio de salud se enmarca dentro de un servicio público esencial, el proyecto de ley estatutaria, que pretende regular el derecho fundamental a la salud, obvia esta situación dejando ausente del concepto «esencial» dicho derecho.

Si bien es cierto, la Carta Política delegó en el legislador la posibilidad de establecer la esencialidad o no de un servicio público, esta facultad debe armonizar con los postulados constitucionales de manera que dicho concepto no dependa del arbitrio del legislativo sino que, en palabras de la Corte Constitucional: «el carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.»¹

En apariencia, se acogió el criterio de la Corte Constitucional mediante el cual se dice que el derecho a la salud es un derecho fundamental, así establecido en la Sentencia hito T-760 de 2008 que al respecto estableció: «Finalmente, se insiste en que en la presente sentencia la Sala de Revisión no entra a establecer en detalle el alcance y contenido del concepto de derecho fundamental, en general, ni con relación al caso concreto de la salud. Partirá de

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) la Ley 100 de 1993 —actual base normativa de nuestro sistema de salud— a pesar de ser una ley ordinaria, elaborada cuando el concepto de derecho a la salud no había alcanzado la dimensión y desarrollo que tiene hoy en día, estableció en su artículo 2.º la esencialidad de los servicios públicos en relación con el derecho a la salud».

la decisión de varias Salas de Revisión de la Corte Constitucional, así como de la Sala Plena, de reconocer el derecho a la Salud como un derecho fundamental».

Lo anterior es plausible pues se recoge y actualiza la naturaleza jurídica de este derecho y se le lleva al grado de fundamental de forma positiva dentro del ordenamiento jurídico; sin embargo, esta condición —ser fundamental— de alguna manera ofrece una dimensión individualista del derecho a la salud y deja la sensación de desprotección frente a la dimensión colectiva del mismo lo que, al parecer, se torna inconstitucional.

En verdad la redacción del artículo 2.º de la reforma «Naturaleza y Contenido del derecho fundamental a la salud», incurre en dicho error, que no es un formalismo ni una mera cuestión de redacción sino que realmente compromete la fase práctica del ejercicio del derecho. En apariencia, es allí donde el concepto de esencialidad cobra relevancia y hace notar su olvido en la redacción de la norma, pues con la inclusión de este se deja claro que, a pesar de tratarse de un derecho fundamental, nada impide que la ley es-

tatutaria le dé un espectro colectivo bien demarcado.

Es necesario recordar que la Ley 100 de 1993 —actual base normativa de nuestro sistema de salud— a pesar de ser una ley ordinaria, elaborada cuando el concepto de derecho a la salud no había alcanzado la dimensión y desarrollo que tiene hoy en día, estableció en su artículo 2.º la esencialidad de los servicios públicos en relación con el derecho a la salud, entonces, no se encuentra sustento para tal regresión.

Ahora bien, para retomar los efectos prácticos de no establecer la esencialidad en el derecho a la salud, es del caso situarnos en la hipótesis del cese de actividades o huelga. Como es sabido —pues así lo ha dejado en claro el Consejo de Estado— la huelga o cese de actividades no es válida cuando se trata de servicios públicos esenciales, lo que quiere decir que son ilegales, prohibidas, precisamente con el fin de no interrumpir o dejar de prestar indefinidamente un servicio público esencial. Verbigracia de lo anterior, la sentencia de fecha 11 de octubre de 2007, radicado 3768-04, menciona:

¹ Sentencia C- 450 de 1995.

En síntesis conforme a la Carta Política, el derecho de huelga opera como principio general, cuya limitación esta condicionada al interés colectivo en el punto relativo a la salvedad de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. El artículo 1º de la Ley 100 de 1993 señala los propósitos del Sistema de Seguridad Social Integral y la obligación del Estado, la sociedad y las instituciones, de garantizar la cobertura de las prestaciones económicas, de salud y servicios complementarios; por su parte, el artículo 4º-inciso 2º- determina el carácter esencial del servicio público relacionado con el Sistema de Seguridad Social en Salud. A su vez, el artículo 194 ibídem prevé que la prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o las entidades territoriales se hará a través de las Empresas Sociales del Estado y las erige como una categoría especial de entidad pública

descentralizada. Ciertamente, la Empresa Social del Estado Hospital Universitario Hernando Moncaleano Perdomo tiene a su cargo la prestación de un servicio público esencial, lo que significa que su actividad está inmersa en la restricción constitucional para declarar la huelga.

En este contexto surge la duda de si —de conformidad con esta reforma— ¿podrían ir a huelga o cese de actividades legalmente los trabajadores y empleados que incidan directa o indirectamente en la prestación efectiva del derecho fundamental a la salud? Pues la duda es más que justificada, y con recelo hay que contemplar dicha posibilidad pese a la fortaleza dogmática de un derecho, ya que este no incide —en el estado actual de la jurisprudencia— en la prohibición de interrupción del servicio. ⓘ

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) ¿podrían ir a huelga o cese de actividades legalmente los trabajadores y empleados que incidan directa o indirectamente en la prestación efectiva del derecho fundamental a la salud?».



3er. Congreso Internacional de Derecho Disciplinario

HACIA LA COMPRESIÓN DE LAS TEORÍAS QUE FUNDAMENTAN EL DERECHO DISCIPLINARIO

21

y

22

Noviembre del 2013

AR Hotel Salitre Av. Carrera 60 No. 22-99

Contactenos Call Center PBX: 7450360

> > congresoderechod@procuraduria.gov.co

Operador Logístico Organización Simplex S.A



Resumen de la eutanasia en la historia

JUAN DAVID GÓMEZ RUBIO
 ASESOR DESPACHO DEL PROCURADOR

Extracto del capítulo correspondiente a la investigación Manual para comprender la revolución cultural. Aborto. Eugenesia. Eutanasia.

La eutanasia a través de la historia ha sufrido una verdadera involución; mientras que hoy se defiende bajo el eufemismo del «derecho a morir dignamente», se desconoce que en otras épocas era aceptada, simplemente por la imposibilidad de contar con medios tecnológicos y científicos para paliar los sufrimientos del moribundo, o prolongar su existencia. Lo que resulta relevante es que, como ocurre con el aborto, se niega la existencia de una realidad sobrenatural, y por tanto del alma, para construir todo el andamiaje filosófico que justifica el concepto pos-moderno de «muerte digna» bajo criterios estrictamente utilitaristas. Se resume aquí lo relativo a la eutanasia en el judaísmo y el cristianismo —lo correspondiente a la antigüedad clásica se encuentra en el texto completo del capítulo del manual.

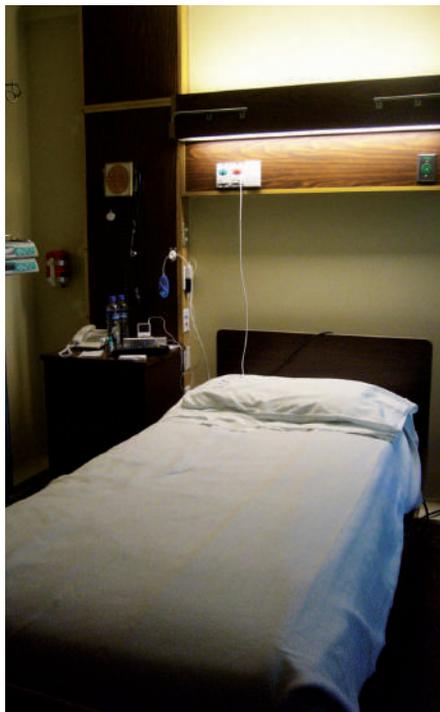
Eutanasia en el judaísmo antiguo

En forma similar al aborto, la religión judía sobresale en la antigüedad por su oposición a la eutanasia, prohibida categóricamente, manteniéndose en oposición a ella por incompatibilidad con la posición científica sobre la muerte clínica, dominante hoy en día:¹

«(...) La Torá se opone abiertamente a esta práctica. El punto de discordia con la ciencia se centra en el diagnóstico del momento de la muerte, es decir, a partir de qué momento se acepta que una persona ha fallecido. De acuerdo

¹ Cohen, Eduardo. «Eutanasia, la visión judía». Disponible en: http://www.judaismohoy.com/article.php?article_id=249

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) la religión judía sobresale en la antigüedad por su oposición a la eutanasia, prohibida categóricamente, manteniéndose en oposición a ella por incompatibilidad con la posición científica sobre la muerte clínica ...».

a la ciencia a éste paciente que está en coma cuatro, lo consideramos en estado de muerte clínica (y por lo tanto apto para ser donante de órganos vitales, como el corazón, por ejemplo), cuando luego de tres electroencefalogramas (estudio de la actividad eléctrica cerebral), separados cada uno de ellos por un intervalo de 6 horas, y evaluados por tres médicos (un clínico, un neurólogo y un terapeuta), no se detecta actividad cerebral alguna (eeg plano). Para la ciencia éste paciente está muerto, podemos salir a la sala de espera y dar las condolencias a los familiares. Para el judaísmo la función cerebral no es determinante. Todo el tiempo que la función respiratoria se mantiene en forma automática, el paciente está vivo».

La postura del Talmud con respecto a causar o acelerar la muerte del paciente moribundo se aparta de la descrita para

el aborto, estableciendo una prohibición tajante:²

«(...) El Talmud llama al moribundo “gosses” y lo describe como aquel paciente que no puede ya tragar su propia saliva (Even Haezer, cxxi, 7) y se presume que su estado no se puede prolongar más de tres días (Yoreh Deah, ccxxxix). Pues bien, quien remueva el cojín de la cabeza del gosses o haga algo para acelerar la muerte es considerado culpable de derramar sangre (Yoreh Deah, ccxxxix) (...)».

No obstante, los promotores de la «muerte digna» también han pretendido encontrar su justificación en el judaísmo:³

«(...) En el judaísmo se relatan tres episodios que muchos han interpretado como condescendientes con la eutanasia (...). En el tratado de Nedarin, Ula, para adelantar la muerte de la víctima, le dice a quien le pregunta sobre lo correcto de haber degollado a su compañero: “no terminaste de cortar, corta un poco más”. La anécdota sobre la gente de la ciudad de Luz describe aquella urbe donde nadie moría; el ángel de la muerte no tenía permiso para entrar en ella, pero quien llegaba a viejo y no quería seguir viviendo salía de la ciudad y entonces moría. En el Talmud se cuenta que el verdugo de Rabi Hanina ben Teradion —uno de los diez ejecutados por el imperio romano— mereció el paraíso por su acción de adelantar activamente la muerte de la víctima, quitándole los trapos de lana mojados que le habían sido colocados para agrandarle los sufrimientos y avivando el fuego (...)».

La eutanasia en el cristianismo

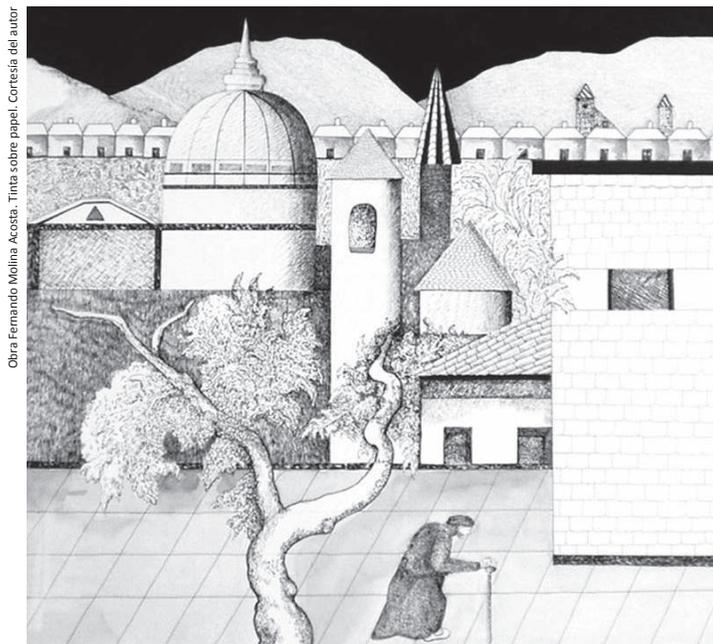
El término proviene de un concepto católico, originario del medioevo, y cuyo

² Pérez, Valera, Víctor M. «La eutanasia en el judaísmo». P. 385. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr23.pdf>

³ Steinber, Abraham. «Apartes de una conferencia dictada en el II Congreso Médico Internacional, Ética y Halajá». Citado por Santoyo Téllez, Saúl. «Visión histórica de la eutanasia». En *La Eutanasia*. Academia Colombiana de Medicina, Instituto Colombiano de Estudios Bioéticos. Giro Editores Ltda. Santafé de Bogotá, 1997. P. 37. El mismo autor consigna lo siguiente en el correspondiente pie de página: «No hay cita de fecha ni lugar. Material suministrado por la colonia hebrea en Bogotá».

significado fue transformado luego en la modernidad. De manera general, podría decirse que la eutanasia, como se interpreta hoy en día, no era una práctica recomendada, sino prohibida por la Iglesia católica desde la Alta Edad Media:⁴

«(...) La instauración del Cristianismo dio un gran vuelco a este asunto, como a todos los demás que de algún modo estuvieran inscritos en el marco de la filosofía “pagana”, es decir, precristiana. Con un Dios único de cuya voluntad ha salido todo lo que existe y en cuyas manos está, hasta cuando sea su voluntad, la existencia de cuanto él mismo creó —incluyendo por supuesto al ser humano— la vida se torna en cierto sentido propiedad exclusiva de Dios, algo que no puede atreverse a tomar en sus manos y mucho menos a destruir una de sus criaturas. Siguen existiendo para el cristiano casos en los que es lícito dar muerte a un semejante, como en defensa de la propia vida o de terceros inocentes; también se considera lícito situarse en condición más o menos cierta e inmediata de perder la vida si están por medio designios más altos, como la confesión de la fe o la defensa de principios rectos y justos, con lo cual héroes y mártires pueden ir sin tropiezo al Paraíso; pero entre las circunstancias justificantes no se encuentran los sufrimientos corporales o espirituales, sea cual fuere su intensidad, entre otras cosas porque ofrecer tales



Obra Fernando Molina Acosta. Tinta sobre papel. Cortesía del autor

► «La anécdota sobre la gente de la ciudad de Luz describe aquella urbe donde nadie moría; el ángel de la muerte no tenía permiso para entrar en ella, pero quien llegaba a viejo y no quería seguir viviendo salía de la ciudad y entonces moría». Steinber, Abraham, «apartes de una conferencia dictada en el II Congreso Médico Internacional, Ética y Halajá». Citado por Santoyo Téllez, Saúl, en «Visión histórica de la eutanasia».

sufrimientos al propio Dios es medio excelente de ganar méritos para esa vida futura que el cristiano espera ansioso y que está precisamente al otro lado de la muerte. Dar la muerte por compasión con los sufrimientos de otro deja de ser acto laudable humanitario y se convierte en rebeldía contra los designios divinos e insostenible injerencia en esos dominios, lo que a su vez empieza a reflejarse en la ley positiva de las sociedades occidentales con disposiciones que asimilan la muerte por compasión a cualquiera otro homicidio, aunque le reconozcan atenuantes.

En este contexto aparece, poco después del año Mil según algunos autores, el término eutanasia, formado por las raíces griegas que significan muerte adecuada o buena, probablemente en el sentido de muerte que por sus caracteres resulta apropiada a la sensibilidad y el espíritu de los Seres hu-

manos, de tal modo que sería para ellos deseable pasar así los momentos finales “cuando llegue la hora”. Es muy probable que, recién ideado, el vocablo eutanasia nada tuviera que ver con actos voluntarios para dar la muerte y fuera más bien una descripción afortunada y brevísima de la paz interior, la armonía del ambiente y la facilidad biológica del tránsito definitivo que en condiciones ideales debieran caracterizar el instante último de la vida terrena de los seres humanos».

La eutanasia en la Edad Media

En este período hubo gran proliferación de tratados sobre el «bien morir», pero en el sentido católico del término: los renombrados *ars moriendi*.⁵

5 Adeva Martín, Ildefonso. «Ars Bene Moriendi. La Muerte Amiga»; en *Ante la muerte. Actitudes, espacios y formas en la España medieval*, P. 296. Citado en el artículo *El Ars Moriendi*.

En estos tratados se habla de la importancia del significado de «la buena muerte», el cual no es exactamente aquel de la «muerte dulce» tan cercano a la raíz etimológica del término «eutanasia» (*eu-thanatos*). De hecho es un concepto mucho más complejo y alejado de aquel que proponían los griegos y romanos de la antigüedad, y que implica sobre todo una actitud particular hacia la muerte al considerarla como culminación de la vida, pero además como un «tiempo» para prepararse para pasar de manera cristiana a la vida eterna.

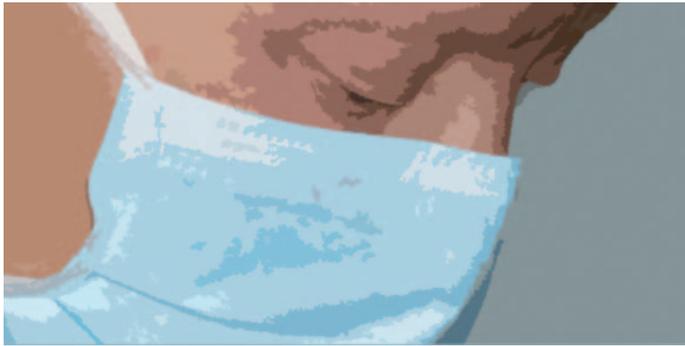
Por lo tanto, los *ars moriendi*,⁶ no solamente le presentan al moribundo y a los que lo rodean las recomendaciones de cómo prepararse para afrontar con éxito el tránsito de esta vida a la otra (entiéndase como «éxito» la salvación del alma), sino también alertan sobre los peligros a los cuales se verá sometida el alma en trance de muerte. Estos peligros no son de naturaleza física, sino que más bien aluden a tentaciones espirituales a las que el moribundo o moribunda se enfrentará.

Una de las tentaciones puede ser precisamente la impaciencia ante el carácter destructivo de la enfermedad que lo aqueja, y la impotencia del enfermo y su entorno, al ver cómo la vida se esfuma lentamente. La impaciencia era vista como un acto de rechazo de la voluntad de Dios, como

«Los Ars Moriendi surgen en el siglo XV, en el entorno del Concilio de Constanza. Recogiendo la tradición anterior, son tratados que fomentan una actitud pacífica y positiva ante la muerte, considerando que un buen morir es clave para alcanzar la salvación, “un manual o método para aprender a morir bien, esto es, cristianamente, en paz, serenidad, gracia de Dios, con garantía de salvación”». Disponible en: <http://edadmedia.cl/wordpress/wp-content/uploads/2011/04/LosArsMoriendi.pdf>

6 *Ibid.* Aries, Philippe; *El hombre ante la muerte*. PP. 92-96. Citado en el artículo «El Ars Moriendi».

4 Mendoza-Vega, Juan. «Para entender la eutanasia». En *La Eutanasia*. Academia Colombiana de Medicina, Instituto Colombiano de Estudios Bioéticos. Giro Editores Ltda. Santafé de Bogotá, 1997. PP. 28-29.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «Es muy probable que, recién ideado, el vocablo eutanasia nada tuviera que ver con actos voluntarios para dar la muerte y fuera más bien una descripción afortunada y brevísima de la paz interior, la armonía del ambiente y la facilidad biológica del tránsito definitivo que en condiciones ideales deberían caracterizar el instante último de la vida terrena de los seres humanos». Mendoza-Vega (1997). *La Eutanasia*.

una falta contra la caridad divina, pues se entendía que Dios envía y permite el sufrimiento de la enfermedad final para purificar al hombre por sus pecados, de suerte que pueda reparar por ellos en esta vida y no en el purgatorio:⁷

«(...) Ante la impaciencia, el ángel bueno inspira a recordar la caridad o amor de Dios. Le da a entender que no debe quejarse, porque eso es una manifestación de falta de caridad, porque las enfermedades son un castigo, por lo tanto, es injusto lamentarse. Además, una dolencia soportada estóicamente puede ser un pago adelantado de las penas del Purgatorio (...).»

Es precisamente el sentido que el cristianismo da al sufrimiento por el que se considera contrario a la voluntad divina acelerar el deceso de una persona en aras de evitar un «sufrimiento innecesario»; en este contexto, el sufrimiento es visto positivamente, como una oportunidad de expiación de los pecados propios y ajenos y ganar méritos para el cielo, o al menos acortar el purgatorio. De allí que los promotores de la «muerte digna» reconocan que la motivación religiosa para oponerse al concepto

moderno de eutanasia es un gran obstáculo para su aceptación generalizada:⁸

«(...) Las motivaciones de la corriente opositora a la eutanasia podrían ser las mismas citadas, pero impulsadas o reforzadas por un ingrediente formidable, el religioso, en sus vertientes personal e institucional. En conjunto, esta posición llegó a universalizarse, convirtiéndose en la ideología cultural predominante, respaldada por el derecho, el ejercicio médico y la ética (...).»

Con respecto a los cuidados paliativos, querer evitar una muerte «dulce» —en el sentido pagano del término— se enmarca dentro de la mentalidad medieval de asistir, hasta el último minuto de vida natural al enfermo por considerar al moribundo como «otro Cristo» sobre el cual poder ejercitar la caridad cristiana. No es entonces aceptable, desde el cristianismo, interrumpir la vida del enfermo antes de que la voluntad de Dios lo dispusiera:⁹

«(...) se consideraba que el cuidado de los enfermos y

moribundos era un principio de caridad cristiana. Asistirlos era más que una obra de misericordia: también era un paliativo. Además, es un acto inscrito dentro de la nueva espiritualidad desarrollada a partir del siglo XIII, en la que se identifica al enfermo con el Cristo que sufre. Por ello, era una actitud muy fomentada, mucho antes de los *Ars Moriendi* (...).»

El cristianismo recomienda, para el propósito de la salvación del alma, afrontar la muerte dentro desde una perspectiva de resignación y conformidad con la voluntad divina, lejos de pretender acortar la vida por voluntad humana y motivaciones propias. Se aconseja no solo vivirla así sino también presenciar otras «buenas muertes» con propósitos aleccionadores:¹⁰

«(...) Presenciar una buena muerte, es decir, aquella en la que el moribundo se enfrenta con resignación y lleno de paz, es algo recomendado, ya que ese tipo de muerte debe ser el modelo a imitar. Las muertes de aquellos que la enfrentan con miedo, sin resignación y desesperados, son un escándalo en esta mentalidad, porque es ese clima de inseguridad y miedo es más probable que la agonía culmine en una condena. En principio, una muerte violenta tendría el mismo efecto negativo.»

La Escolástica

La filosofía tomista, predominante a partir del siglo XIII, reprobaba de cualquier modo las prácticas conducentes a acelerar o producir la muerte, máxime si eran realizadas por el moribundo:¹¹

«A pesar de que Santo Tomás de Aquino en su obra *La Suma Teológica* no hace referencia alguna a la eutanasia, dedica dos cuestiones al suicidio el cual reprueba por tres razones: por ir en contra del amor que el hombre se debe asimismo, por ir en contra de la sociedad, y contra el amor de Dios (...).»

Se insiste en que esta concepción no desecha los cuidados paliativos, dado que son administrados a «otro Cristo», el enfermo que sufre, y por tanto constituyen un deber moral, impulsado por la caritas (amor) al prójimo. La precariedad de la tecnología médica fue, hasta muy recientemente en la historia, un impedimento para aliviar dolores crónicos, o mejorar las condiciones del paciente terminal, como es posible hoy en día.

Los promotores de la cultura de la muerte han pretendido identificar el cristianismo con el denominado «encarnizamiento terapéutico», es decir, la prolongación innecesaria de la vida del paciente aún contra su voluntad, y con una notoria pérdida de la calidad de vida. La realidad es que para el cristianismo, lo importante es contar con los medios de salvación eterna al momento de morir, independientemente de la tecnología médica con que se cuente.

Cuando se asume una posición ética que parte de la inexistencia del alma, y afirma la animalidad del ser humano, la muerte pierde su significado como hecho trascendente, y se reduce a un episodio en el que el sufrimiento, tanto del moribundo como de sus allegados, busca reducirse al mínimo, o hacerse desaparecer, lo cual es imposible. En resumen, el cristianismo da sentido al sufrimiento, mientras que los promotores de la «muerte digna» pretenden eliminarlo, sin éxito. **i**

⁸ Santoyo. Op. cit. Páginas 35-3

⁹ Pavón, Julia. García De La Borbolla, Ángeles. *Morir en la Edad Media*. Universidad de Navarra, proyecto de investigación «La muerte en la Navarra medieval», 1998-2003. P. 72. Citado en el artículo «El *Ars Moriendi*», Ant. Cit.

¹⁰ Artículo «El *Ars Moriendi*». Ant. Cit

¹¹ Campos. Sánchez. Jaramillo. Op. Cit.

Metodología General Ajustada (MGA): herramienta técnica para formular proyectos de inversión¹

NICOLÁS DAVID ATARA GAVIRIA ²

GRUPO DE INVESTIGACIÓN

CÁTEDRA CARLOS MAURO HOYOS

Con la promulgación de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (152 de 1994) y la expedición de la Resolución 0806 de 2005 del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal deben acoger la MGA como mecanismo unificado para la identificación y formulación de proyectos de inversión pública.

La MGA es una herramienta informática diseñada y construida por el DNP que, basada en la teoría de proyectos, ayuda a elaborarlos y estructurarlos de manera técnica y coordinada. El desarrollo de este instrumento tomó como punto de partida el ciclo de proyectos, a saber: preinversión, inversión, operación y evaluación *ex post*.

De manera genérica, la MGA se encuentra enmarcada dentro de los procedimientos para los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con los recursos del Presupuesto General de la Nación, en cumplimiento del mandato constitucional.³ La MGA es requisito, de igual manera, para los proyectos que pretendan ser financiados con dineros del Sistema General de Regalías (SGR).⁴ Según lo establecido por la Ley 1530 de 2012, pueden ser presentados por todo tipo de «personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias» (Congreso de Colombia, 2012), a través de las entidades territoriales, y



Tomado el 28 de octubre de 2013 <https://www.sgr.gov.co/>(...)

deben ser aprobados por los respectivos órganos colegiados de administración y decisión. En ambas modalidades de financiación de los proyectos, una vez elaborados y formulados, deben ser registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (Bpin) administrado por el DNP, para su posterior ejecución.

El IEMP, Unidad Administrativa Especial de carácter académico del ministerio público, puede encontrar en la MGA una herramienta para perfeccionar la formulación de proyectos de manera que también pueda obtener recursos de estas fuentes y, de esta manera, con la conjunción de servidores idóneos encargados de las investigaciones, el proceso de cualificación de los proyectos presentados se robustece contribuyendo a que la labor del Instituto se consolide en virtud de la calidad académica, lo que resulta trascendental para el cumplimiento de la misión y así poder aportar al desarrollo social con las condiciones y parámetros instituidos por el DNP para estos fines.

El instrumento fortalece la fase de preinversión que identifica de manera precisa y focalizada las variables que intervienen en el problema. Luego de estas consideraciones, se describen brevemente algunos antecedentes del elemento metodológico para los proyectos de inversión que propiciaron el advenimiento del actual sistema, y algunas de sus características operativas. Posteriormente, se introduce la noción de Marco Lógico junto con el

componente teórico de los proyectos, factores que servirán de guía para comprender las disposiciones contenidas en la MGA. Por último, se incluyen algunas reflexiones acerca del sistema que recalquen la necesidad de complementarlo con una labor investigativa rigurosa y extendida.

Antecedentes de la MGA

Las metodologías en Colombia fueron indagadas por el administrador público, Raúl García Bustos, encontrando que la Ley 38 de 1989 —que es parte integral de la Ley Orgánica de Presupuesto— crea el Bpin solicitando, inicialmente, datos mínimos limitándose a requerir el nombre del proyecto, la descripción, el valor y la localización. Posteriormente, se crea la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI) que introduce espacios para justificar el proyecto y abre nuevos campos para especificar el componente presupuestal.

Uno de los principales inconvenientes para los organismos de planeación era la multiplicidad de metodologías diseñadas para los sectores de infraestructura, de prestación de servicios de energía y agua potable, los establecimientos carcelarios y cuarteles de policía, entre otros, lo que trató de mejorarse durante el periodo 1989 - 1993. Una solución provisoria consistió en elaborar una metodología simplificada que agrupó procedimientos para proyectos de «centros y puestos de salud, escuelas públicas, (...) de apoyo al sector

¹ Revisión Omar Vivas Cortés, director de la cátedra e investigador del IEMP. Mg y PhD (c) en estudios políticos.

² Profesional en formación en ciencia política y gobierno —último año— del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

³ El artículo 339 menciona que los planes de desarrollo están conformados por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas, tanto para el nivel nacional como del orden territorial.

⁴ A través de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación, y de Desarrollo.

agropecuario, capacitación y asistencia técnica, por valores menores a 1250 salarios mínimos» (García Bustos, 2013).

Aún así, restaba unificar los formatos de los manuales provistos por la Metodología de Formulación y Evaluación de Proyectos de los cuales existían cerca de 21 para el año 1993, repartidos en sectores identificados como generales, agropecuario, educación, eléctrico, infraestructura urbana, infraestructura vial, y justicia, defensa y seguridad. A partir de 1994, inició un dilatado proceso de recolección de información y capacitación en el programa Excel, con el fin de establecer una plataforma de comentarios y sugerencias que aportaran a la construcción de un sistema unificado de metodología para la presentación de proyectos.

A comienzos del milenio (2000 – 2001), se conformó un grupo interdisciplinario de profesionales vinculados al Bpin cuya función consistió en la revisión y procesamiento de las metodologías existentes, tanto generales como específicas. El producto fue una propuesta en la que se introdujeron conceptos relacionados con la Teoría Clásica de Proyectos socializada en entidades del orden nacional y territorial, con el propósito de enriquecer y complementar la versión a partir de los comentarios obtenidos. El paso siguiente se dio en el año 2003 con la primera versión de la MGA que evolucionó de 90 formatos a 50; 20 de ellos por validación (García Bustos, 2013).

Características operativas

En total han existido cuatro versiones de la MGA —la primera en 2003 y la última actualización en el 2007. La operatividad

de la metodología fue desarrollada en los programas de Word y luego en Excel. Es pertinente recalcar que si bien las versiones experimentales se limitaban a almacenar la información requerida, el sistema de la MGA actual establece un contacto directo con los bancos de proyectos nacionales y territoriales, SUIFP⁵ y SSEPI,⁶ donde se ubican los registros de los financiados por el SGR y por el Presupuesto General de la Nación, respectivamente (DNP, 2013), para su correspondiente seguimiento.

El software de la MGA se descarga directamente del sitio web del SGR, lugar donde se especifican los requerimientos técnicos del equipo, esto es, el tipo de procesador, la memoria necesaria, el disco duro y la resolución de pantalla. En lo que respecta a las calidades del usuario del programa, previamente se requiere capacitación en la MGA y conocimientos básicos de Excel.

Consideraciones teóricas de la MGA

El Decreto 1949 de 2012, que reglamenta de manera parcial la Ley 1530 de 2012, establece en su artículo 6.º que «(...) los proyectos de inversión pública son aquellas iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado».

⁵ Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP). Es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas.

⁶ Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión.

En virtud de este mandato es que se exige rigurosidad en los proyectos para asegurar el buen uso de los recursos; que realmente tengan impacto social y aporten a la mejora de las condiciones económicas, el bienestar y el desarrollo científico y tecnológico. Con la misión de garantizar el adecuado planteamiento de un proyecto de inversión se recurrió a los aportes académicos en el área de la administración, en particular de la Teoría de los Proyectos, cuyo aporte significativo se refleja en la concepción del ciclo de los proyectos.

La etapa de preinversión representa la génesis del proyecto mediante la identificación del problema a partir de herramientas como árboles de problema y de objetivos, y se perfilan unas presuntas posibilidades de intervención y solución. Es importante integrar las diferentes dimensiones que participan en el diagnóstico del problema —para lo cual la MGA tiene sus respectivos espacios—, esto es, causas y efectos, actores involucrados, el territorio a enfocar, estudios legales y ambientales. En esta fase se formula, estructura y realiza la evaluación *ex ante*⁷ y se registra en el Bpin.

Esta etapa, también denominada de formulación del proyecto de inversión, está permeada por otro de los grandes aportes de la Teoría de los Proyectos y su desarrollo práctico que alude a la Metodología del Marco Lógico, perspectiva en la cual diversas empresas privadas en Europa y Estados Unidos comenzaron

⁷ En este paraje de evaluación *ex ante*, a nivel interno, existen otras tres fases: perfil, prefactibilidad y factibilidad. La primera recoge información general, la segunda se depura sistemáticamente y en la tercera una perspectiva de iniciativa se vislumbra como la más viable para ejecutar.

a operar en busca de alcanzar objetivos y no solo actividades. Su influencia en la formulación de proyectos de carácter público se refleja en la adopción por parte de la Agencia de Cooperación Alemana con el nombre de Ziel Orientierte Project Planung (ZOPP)⁸ en 1983. (Corporación Autónoma Regional del Cauca, 2007)

El propósito del Marco Lógico es establecer de manera racional un proceso de planificación, relacionar los componentes del proyecto de forma coherente y facilitar las nociones de involucrados e intereses en función de la viabilidad de las propuestas de solución del problema. Una variable trascendental es el incremento de la precisión entre los objetivos definidos y los resultados esperados, a la vez que involucra un proceso de raciocinio sobre las actividades como medio para alcanzar fines por lo que cuenta con un instrumento de sistematización o Matriz del Marco Lógico. La estructura de cuatro filas y columnas permite presentar los elementos mínimos que integran la formulación de un proyecto de inversión de manera secuencial y jerarquizada (ilustración DNP, 2011, ver página 61).

El análisis debe contemplar distintas dimensiones del problema, a saber: lo social, económico y ambiental, entre otras.

En la etapa de inversión se ha ponderado, previamente, una solución concienzuda para el problema lo que permite establecer un diseño definitivo del producto, se inicia con la ejecución y se evalúa periódicamente. Con la financiación de los proyectos se abre camino

⁸ Traduce: Planificación de Proyectos Proyectada a Objetivos.

Formato Matriz de Marco Lógico

| Resumen Narrativo | Indicadores Metas | Medios de Verificación | Supuestos |
|-------------------|-------------------|------------------------|-----------|
| Fin | | | |
| Propósito | | | |
| Componentes | | | |
| Actividades | | | |

Fuente: Manual de Procedimientos del Bpin, 2011, P. 11.

a la etapa de operación donde la generación del beneficio debe aparecer, en tanto se hace aplicación del bien o servicio concebido en la formulación. Es claro que, durante esta etapa como en las demás, debe existir un exhaustivo seguimiento a los procesos.

Finalmente, la etapa de evaluación *ex post* hace las mediciones de los efectos del proyecto y estima su contribución a la solución de los problemas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el programa de MGA se reduce al sistema informático que de manera organizada, y en concordancia a los lineamientos del Marco Lógico, facilitan el seguimiento del DNP.

LA MGA y el IEMP

El Instituto entiende la necesidad de cualificar a los servidores en Teoría de Proyectos y herramientas metodológicas, por lo que está diseñando un Seminario de Evaluación de Proyectos para el último bimestre de 2013. La capacitación abordará temas como la Teoría de Proyectos, el Marco Lógico, indicadores con énfasis en lo social, sinergia y aplicación de los proyectos en política pública y, finalmente, la MGA.

La fase de la MGA estará estructurada en cuatro módulos:

identificación, preparación, evaluación de alternativas y toma de decisiones; asimismo, contará con un espacio para explicar en qué consisten y cómo funcionan el SUIFP y el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Los expertos que realizarán el curso actualmente se encuentran revisando el currículum para garantizar la calidad del proceso de formación. Al finalizar, los participantes tendrán la habilidad de formular proyectos en el software de la MGA.

Consideraciones finales a propósito de la MGA

Varias son las ventajas para la planeación de proyectos de inversión con el uso del sistema MGA como el incremento de la precisión y relación entre actividades y objetivos corrigiendo aparentes faltas de vinculación que le resten juicio al trabajo de formulación; la disminución de las posibilidades de fracaso en la etapa de ejecución —en razón de una ausencia de roles en el proceso— mediante la delegación de funciones y responsabilidades claras; adicionalmente, permite solucionar el no poder establecer una comparación veraz entre los resultados obtenidos y lo previsto en el proyecto, ya que se prepara una base objetiva que permite suponer a fu-

turo lo que ocurrirá, manteniendo constantes determinadas variables que pueden intervenir en la alteración de resultados (Corporación Autónoma Regional del Cauca, 2007).

La mejora más evidente con la MGA es el bagaje técnico que le imprime a la formulación de los procesos de inversión. Esto equivale a un importante avance en la ejecución de los recursos públicos. Por un lado se contraen las posibilidades de no ejecutar el presupuesto debido a falencias de orden estructural en los proyectos presentados y, por el otro, los recursos no son destinados a proyectos abandonados a su suerte o sujetos a eventualidades no consideradas ni planificadas.

De otra parte, es necesario entender que, si bien la MGA enriquece el contenido técnico de los proyectos, su funcionalidad sería insubstancial si las fuentes de las cuales se valen los formuladores no son fiables. Frente a ello, es importante aclarar que la información de la MGA con respecto a los proyectos de inversión pública es limitada, en consecuencia, el sistema puede hacer esfuerzos metodológicos en búsqueda de una mejor calidad, pero será infructuosa de no existir conciencia por parte de los investigadores de que lo diligenciado en el sistema no constituye la totalidad del proyecto, ni siquiera el proyecto mismo (DNP, 2013).

Uno de los retos que demanda atención de las entidades del Estado, radica en la cualificación e incremento de las capacidades de los niveles descentralizados de la administración, de forma que las entidades territoriales y sus oficinas de planeación sean competentes para diseñar y formular proyectos acorde a los requerimientos. El acom-

pañamiento, la preparación y efectiva observación de los procesos serán fundamentales para estos propósitos.

La responsabilidad del éxito de los proyectos de inversión llevados a término no recaen sobre la sistematización de la metodología, sino, más bien, en el uso adecuado que se hace de ella, soportado en una plataforma de investigación concienzuda que facilite al Estado, por medio de sus recursos, tener presencia institucional, fortalecerse y cumplir con los deberes y obligaciones atribuidas. **i**

Referencias bibliográficas

- Corporación Autónoma Regional del Cauca. *La metodología del marco lógico del proyecto*. Oficina de Planeación, Popayán, 2007. Recuperado el 18 de septiembre de 2013, de http://www.crc.gov.co/files/BancoProyectos/la_metodologia_del_marco_logico_del_proyecto.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. *Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, Bpin*, 2011. «Base teórica para la formulación, evaluación y registro de proyectos de inversión pública», PP. 7-13. Bogotá D. C. Editorial Kimpres Ltda.
- Departamento Nacional de Planeación. «Metodología General Ajustada». Grupo Asesor de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública. Recuperado el 18 de septiembre de 2013 de <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNews-No2435DocumentNo1663.PPT>.
- Departamento Nacional de Planeación. *Manual de soporte conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos*. «Sistema General de Regalías», 2013. Recuperado el 18 de septiembre de 2013 de <https://www.sgr.gov.co/Proyectos/MGA.aspx>
- García Bustos, R. Presentación académica, módulo «Estructuración de proyectos con énfasis en MGA – Regalías». Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D. C., 2013.

Somos *uno* como familia

Diplomado Matrimonio, Familia y Sociedad Actual

CLAUDIO CAMACHO PINZÓN
COORDINADOR ACADÉMICO
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

La familia es la primera escuela y se considera la base de la sociedad que está en constante cambio, por ende, es necesaria la educación para ir a la par con la modernización.

En este contexto, y pensando en la formación integral de los servidores de la PGN, la entidad facilitó los medios para la participación de los funcionarios en el Diplomado Matrimonio, Familia y Sociedad Actual con el fin de brindar herramientas que les permitan conocer, identificar y plantear soluciones a los problemas que enfrenta la estructura familiar y cada uno de sus integrantes.

Los padres son el ejemplo de sus hijos, por lo que requieren conocimientos básicos para poder contribuir en su formación y no dejarlos a la deriva recibiendo información constante de Internet, la televisión o de la persona a quien encargan el cuidado de los niños. El deber de ser padres exige la orientación en todo el proceso formativo de un menor o adolescente; para desarrollar el papel que les corresponde, de la manera más eficaz posible, qué mejor que hacer uso de los instrumentos tecnológicos que facilitan la interacción hoy en día.

Formar una familia no es simplemente la unión con otra persona a través del matrimonio y traer hijos al mundo, es un proceso que se

construye día a día, en una sociedad moderna que muestra la realidad que vivimos.

Los padres preocupados por el factor económico trabajan y realizan diversas actividades que absorben todo su tiempo; triste realidad, las familias hoy en día no cuentan con los espacios para el diálogo familiar, la convivencia y el amor.

Algunos niños y jóvenes no encuentran el rumbo integrándose a grupos que en poco favorecen su bienestar, influenciados por las redes sociales o medios de comunicación con el desconocimiento, en muchas ocasiones, de los padres, lo que ha obligado a que estos encuentren la forma de adquirir mayor conocimiento sobre este «boom» ya que toda la responsabilidad no puede recaer en las instituciones educativas.

La PGN, como un aporte a la sociedad colombiana, busca cultivar los valores que se han perdido con el tiempo como la comunicación entre los padres y, especialmente, de estos con los hijos; sin este componente fundamental en la familia sentimientos como la desunión y la desconfianza promueven pequeños problemas que, a la postre, se convierten en crisis difíciles de manejar. De igual manera, es muy importante saber escuchar a los hijos; muchos de ellos pueden estar pasando por malos momentos o



Mónica Vega Solano - IEMP

► El derecho de los menores y adolescentes a tener condiciones de convivencia favorables que permitan un sano desarrollo, exige el cumplimiento del principio de corresponsabilidad entre las familias y las instituciones educativas.

dificultades en sus colegios; por ejemplo, el bullying, que no puede ser considerado un juego de niños, es una cruda realidad que puede conducir al suicidio si no se detecta a tiempo, pero ¿cómo hacerlo?; el diálogo genera un ambiente de confianza que ofrece seguridad y protección en la infancia y la adolescencia.

Otro valor es **el respeto** porque, de igual manera, en una familia donde no existe esta virtud la destrucción del núcleo familiar es indudable. El respeto conlleva a tener buenas relaciones entre los miembros y así lograr la armonía en la familia y el respeto por las diferencias, siempre y cuando estas no vayan en contra de la sana convivencia de la familia.

Además de la comunicación y el respeto, otros valores como la responsabilidad, la tolerancia, la honestidad, la lealtad y el amor, entre otros, hacen parte de los pilares fundamentales de una familia.

Pero, ¿a dónde queremos llegar? A la unión familiar que fomenta, cuide y cultive los lazos familiares; en el caso del diplomado para servidores de la PGN se espera que el aprendizaje sea reflejado en su núcleo familiar y, por ende, en la sociedad; y que las dificultades en el seno del hogar no afecten el desempeño laboral o, viceversa, que sus problemas en el trabajo no alteren el ámbito familiar.

¿Estarán listas las familias para afrontar la realidad del siglo XXI? **i**

3.º Congreso Internacional de Contratación Estatal

La Legislación Vigente, Una Mirada Crítica



CARLOS H. GARCÍA ORREGO
JEFE DIV. CAPACITACIÓN IEMP
SANDRA M. NARVÁEZ PARADA
ASESORA DIV. ADMINISTRATIVA Y
FINANCIERA DEL IEMP¹

En el Hotel & Centro de Convenciones Cosmos 100 de Bogotá, los días 11 y 12 de julio de 2013, el IEMP organizó, con éxito, el 3.º Congreso Internacional de Contratación Estatal con la participación de expertos de España, México, Argentina y destacados profesionales nacionales.

El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, dio la bienvenida a la nutrida concurrencia conformada por servidores públicos y privados de todo el país. La instalación del evento estuvo a cargo del procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, quien ante un auditorio de 350 personas resaltó la importancia del evento académico.

Los congresos organizados por el IEMP generan espacios de reflexión frente a la legislación vigente y las experiencias nacionales e internacionales, en esta ocasión el tema de contratación estatal tuvo énfasis en visualizar soluciones a la problemática normativa y su interpretación. También se promovieron las buenas prácticas en gerencia pública —conociendo y analizando las conferencias de expositores internacionales—, que han optimizado los recursos invertidos y que logran los resultados esperados frente a la actividad contractual del Estado.

El objetivo del 3.º Congreso Internacional de Contratación Estatal: La Legislación Vigente, Una Mirada Crítica, fortalece el conocimiento de los funcionarios del ministerio público y del Estado, especialmente la experiencia que desde el ámbito preventivo tienen los organismos de control, representantes del Gobierno nacional, del sector privado y la academia.

El IEMP, a través de este encuentro que apunta al cumplimiento del objetivo institucional de internacionalización, invitó a profesores iberoamericanos con reconocidos méritos académicos y a juristas; asimismo, a directivos de organizaciones gubernamentales, de la empresa privada y doctrinantes nacionales, lo que permitió contar con un escenario de divulgación y confrontación de tesis en torno a las dificultades en la aplicación de las normas relacionadas con la contratación estatal.

Planeación del evento

Para lograr la masiva asistencia al congreso no solo fue necesaria la convocatoria de expertos nacionales e internacionales; la planeación fue un factor fundamental para definir los temas a desarrollar en el evento, así como los perfiles de quienes podrían tener interés en el mismo y la logística, por supuesto.



► En la foto de izq. a der. el procurador primero delegado para la Contratación Estatal, Jaime Mejía Ossman; el director del IEMP, Christian José Mora Padilla; el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado; y los conferencistas internacionales Roberto Hernández García y Emmanuel Jiménez Franco, de México y de España, respectivamente.

En el marco de la comercialización del congreso el equipo del IEMP y el operador logístico determinaron cinco fases para lograr el mayor número de participantes:

1. Campaña de expectativa virtual.
2. Convocatoria a través de la central telefónica para el registro previo de los interesados.
3. Envío de material promocional por correo certificado por parte del operador logístico Simplex S.A.
4. Confirmación de preinscritos a través de la central telefónica.
5. Proceso de confirmación de asistentes.

Metodología académica

El congreso se estructuró en cinco ejes temáticos: 1) la visión de los órganos de control, 2) la visión del ejecutivo, 3) la visión de la academia, 4) la vi-

sión de la empresa privada y 5) cambios legislativos a raíz de posiciones jurisprudenciales.

El plan estratégico del Instituto «Innovación y virtualización 2013-2016», adoptado mediante Resolución 14 del 24 de enero de 2013, define como ejes estratégicos la sostenibilidad, la regionalización, la virtualización y la internacionalización del IEMP los que, mediante el congreso, fueron impactados de forma directa.

La sostenibilidad cuenta con la estrategia de comercialización de servicios de capacitación y productos como las publicaciones; precisamente la institucionalización de los congresos de contratación estatal y derecho disciplinario en cabeza de la Procuraduría y el IEMP, año tras año, han permitido a la unidad académica del ministerio público percibir ingresos para continuar con la misión de cualificar, primordialmente, a los servidores públicos.

1 Coordinadores del congreso.



Cortesía Simplex S.A.



Cortesía Simplex S.A.

▶ El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, se dirige al auditorio del 3º Congreso Internacional de Contratación Estatal celebrado en Bogotá en el mes de julio de 2013.

Participantes e invitados especiales

Además del procurador general de la nación estuvieron en el congreso la contralora general de la república, Sandra Morelli Rico; el consejero de Estado, Jaime Orlando Santofimio Gamboa; la directora de la Agencia Nacional de Contratación Estatal, María Margarita Zuleta; el viceministro de Transporte, Javier Hernández; la procuradora delegada para la Moralidad, María Consuelo Cruz; la actual secretaria general de la PGN, María Lorena Cuéllar; el asesor del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Jorge Luis Trujillo; el director jurídico de la Cámara Colombiana de Infraestructura, Ernesto Ortiz; y catedráticos como Juan Carlos Expósito Vélez de la Universidad Externado

de Colombia, Adolfo José Mantilla de la Universidad Libre de Colombia y el experto consultor en contratación estatal Jorge Hernán Beltrán

Los conferencistas internacionales fueron el doctor en derecho Carlos Francisco Balbin, catedrático y juez de la Cámara de Apelaciones del Fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina; de México el congreso contó con Roberto Hernández García, docente de derecho administrativo y de contratación pública y privada en la Universidad Panamericana, especialista en contratación pública nacional e internacional y editor consultor y coautor del libro *International public procurement: a guide to best practice*. España fue representada por Emmanuel Jiménez Franco,

profesor de la Universidad de Salamanca en derecho administrativo y técnico urbanista de la Facultad de Derecho del mismo ente académico. Estuvieron presentes entidades como las contralorías, alcaldías y personerías municipales y distritales, y algunas gobernaciones; representantes de las corporaciones autónomas regionales; la Agencia Logística de las FF. MM., la Industria Militar Colombiana (Indumil) y la Dirección General Marítima (Dimar); la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); las Empresas Públicas de Medellín (EPM), empresas privadas y personas interesados en el tema, entre otros.

Por último, el 56% de asistentes al evento correspondió a servidores y particulares de Bogotá y el resto a otras regiones del país. ⓘ

CRUCI innova | 15

JULIO ARMANDO GONZÁLEZ ALBARRACÍN - IEMP

Horizontales:

A. Acción que realizan las entidades estatales y que tiene que ver con el 2º Congreso Internacional organizado por el IEMP, durante los días 3 y 4 de diciembre de 2012. **B.** Onda de gran amplitud que se forma en la superficie de las aguas. Acepta con sumisión una autoridad o unas normas legales. **C.** Número indeterminado. Inv., conjunto de creencias de una religión. Inv., político y escritor marfileño. **D.** Desaparecido partido político colombiano de izquierda. Inv., nombre de la alcaldesa de la ciudad de Barranquilla. Letra numeral que vale uno en la numeración romana. **E.** Inv., cosa de gran bulto o corpulencia. Dramaturgo y escritor brasileño. **F.** Símbolo del nitrógeno. Municipio de Colombia en el departamento de Norte de Santander. Dios del cielo y del sol en la mitología egipcia. **G.** Inv., sello discográfico de RAP. Así se le dice al ordenador personal. Abreviatura de gramo. **H.** Inv., cantautor de origen italo-argentino de la década de los 60. Organismo compuesto por las 32 principales universidades públicas de Colombia que reglamenta la educación superior del país. **I.** Inv., programa en certificación en competencias que adelanta el IEMP en el presente año 2013.

Verticales:

1. Programas de alianzas con otras instituciones que realiza el IEMP, para impartir cursos, seminarios y otras modalidades de educación. **2.** Inv., artículo neutro. Código iso que se refiere a Polonia. Removí la tierra con el arado. **3.** Inv., universidad en la que se realizó la Especialización en Gerencia, que en el año 2013 el IEMP direccionó hacia las regiones. Inv., tardo o pausado en el movimiento o en la acción. **4.** Símbolo del tantalio. Diplomados que se realizan en la PGN y el IEMP. **5.** Símbolo químico del radio. Símbolo químico del azufre. Símbolo del boro. Inv., acento del inglés estándar en Inglaterra. **6.** Inv., Programa en Gerencia, que en el año 2013 el IEMP direccionó hacia las regiones. Conjunction que denota alternativa o diferencia. **7.** Uno de los discípulos de Jesús de Nazaret. Inv., herramienta de gestión que permite evaluar y mejorar el desempeño institucional. **8.** Une, junta o sujeta con ligaduras. Voz castrense. Inv., símbolo químico del oro. **9.** Inv., lo que deben hacer los funcionarios comisionados dentro de los cinco días siguientes a la finalización de una comisión.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | | | | | | | | | |
| B | | | | | | | | | |
| C | | | | | | | | | |
| D | | | | | | | | | |
| E | | | | | | | | | |
| F | | | | | | | | | |
| G | | | | | | | | | |
| H | | | | | | | | | |
| I | | | | | | | | | |

Solución al CRUCI innova anterior No. 14

Horizontales: Cooptación - or - uri - Ono - n - macaco - i - cui - bnc - lc - i - traerían - se - verja - e - lan - oe - vía - clad - gente - i - era - au - r - personería.

Verticales: Conciencia - ro - u - sal - i - o - tío - real - puc - ra - dre - trabajo - na - gerencia - o - c - acre - sue - moi - ivanar - no - la - ti - e - prevención.