

## 2015, año de la virtualización en el IEMP

**CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA**  
 DIRECTOR IEMP

La unidad académica del ministerio público ha fortalecido la modalidad educativa a distancia de acuerdo con lo proyectado en el Plan Estratégico 2013-2016 «Innovación y virtualización». Los dos primeros años de la hoja de ruta del IEMP se caracterizaron por la aplicabilidad del Modelo de Incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), basado, a su vez, en el Modelo

de Aprendizaje Organizacional (MAO) del Instituto, teniendo como resultados el diseño, construcción de contenidos e implementación de los cursos virtuales de Inducción y Reinducción, y el Curso Básico de Derecho Disciplinario, con el acompañamiento de la Universidad de Medellín.

Estos procesos, tienen un horizonte establecido y una perspectiva de crecimiento y fortalecimiento de la educación virtual. De aquí, parte la necesidad de pensar a futuro la ejecución del proyecto formulado e impulsado por esta dirección denominado «Adecuación, Diseño e Implementación del Campus Virtual para el IEMP, por medio de un Portal de Formación, con Utilización de una Plataforma Educativa LMS (Learning Management System)», con financiación a través de posibles aliados nacionales e internacionales.

Gracias a estos avances, y a la experiencia obtenida en 2014 con cerca de 120 servidores de la Procuraduría General de la Nación en los cursos mencionados, para esta vigencia se ofrecerá a 210 funcionarios un curso de manejo de la plataforma «iempvirtual» que permitirá a los interesados seleccionados adquirir habilidades y técnicas necesarias para adelantar procesos de aprendizaje de manera virtual quienes, además, realizarán el Curso de Inducción y Reinducción Virtual. El programa de formación está estructurado



Mónica Vega Solano - IEMP

Christian José Mora Padilla, director del IEMP.

NÚMERO 22 • ABRIL DE 2015

El IEMP recertificado en normas ISO y NTCGP	3
Gestión División de Capacitación IEMP 2014	9
Gestión División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP 2014	20
Gestión División Administrativa y Financiera del IEMP 2014	26
Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial IEMP 2014	27
Elementos de legitimación de la Economía Solidaria para el desarrollo económico	32
Tres congresos nacionales e internacionales y dos encuentros de expertos en desarrollo rural y observatorios	36
Reestructuración de la Defensoría del Pueblo	82
Programas del IEMP 2015	90
Concurso IEMP	91

### Novedades editoriales



Misión de ciencia, educación y desarrollo. Balance 20 años después. Ediciones IEMP

PVP \$50.000.00

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

**Diagramación**

Imprenta Nacional de Colombia

**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

 IEMP Colombia

 @IEMP\_Colombia

 Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP

 Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP

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

por módulos, con actividades autoevaluativas y evaluativas, que propenden hacia el afianzamiento de conocimientos por parte de cada uno de los participantes.

De otra parte, el IEMP le apuesta al año 2015 con cursos de autoaprendizaje por lo que se implementará la inducción y reinducción para los servidores en la modalidad 100% virtual, sin interacción del profesor o tutor, lo cual nos abre el camino para ofrecer en el momento oportuno la información básica que debe conocer una persona que ingresa a la entidad. De igual manera, en cumplimiento del Decreto 262 de 2000, el IEMP diseñará un curso de gestión documental con la metodología virtual y actividades de autogestión del conocimiento.

El Modelo de Incorporación de las TIC del IEMP busca, esencialmente, además de la implementación de la plataforma, fortalecer la presencia institucional en las regiones, incrementar la

oferta de productos y servicios a través de medios virtuales, fortalecer las redes de formadores e investigadores, promover el desarrollo del talento humano de la unidad académica mediante la capacitación y el entrenamiento en educación a distancia, y generar comunidades, con un interés común, que interactúen gracias a la mediación de las TIC.

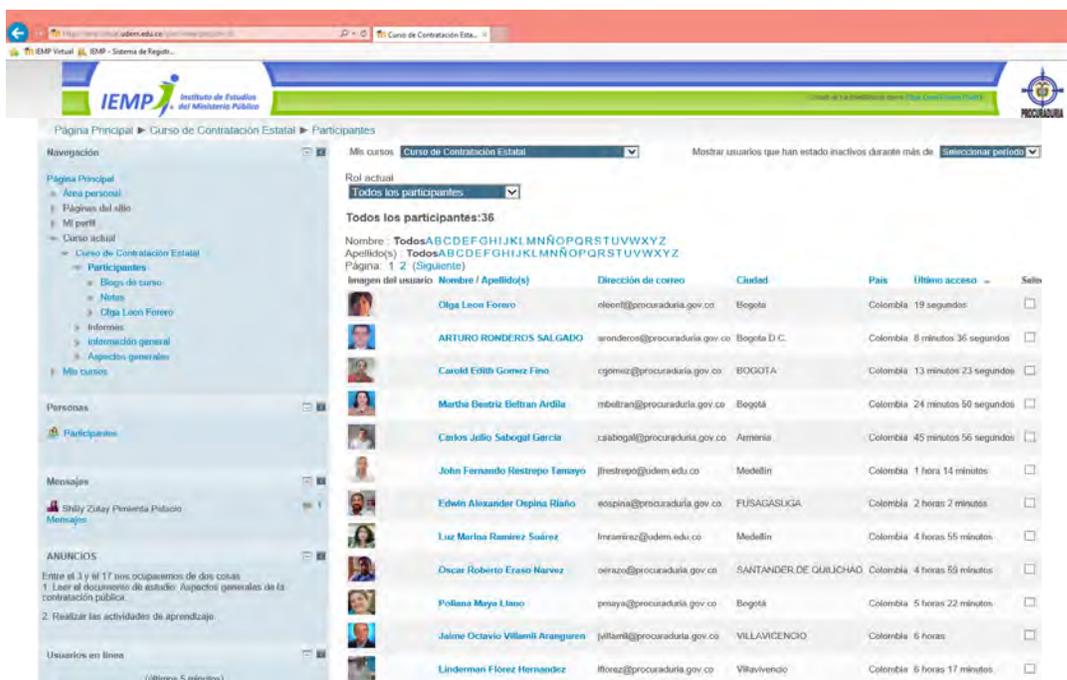
Las ventajas del modelo incluyen la disponibilidad de la información para consulta permanente de los inscritos en los programas, y el acceso para un mayor número de servidores lo que amplía la cobertura y disminuye costos obteniendo los mismos beneficios. Las competencias tecnológicas hacen parte del aprendizaje por lo que antes de abordar cualquier temática los participantes deben conocer cómo se utiliza la plataforma del IEMP.

La autorregulación y la autonomía son compromisos fundamentales para que existan resultados exitosos en esta

modalidad de educación que, aunque facilita a los estudiantes tanto en espacio como en tiempo el acceso a la herramienta de aprendizaje, también exige total voluntad para cumplir con los requisitos que se requieren para la certificación.

La andragogía, o educación para adultos, de la que hemos hablado en **INNOVA** en números pasados, encuentra en la educación a distancia una alternativa efectiva para continuar aprendiendo. El mundo actual nos empuja a la actualización permanente, hacia nuevos conocimientos y formas de hacer, aprender y ser.

Invitamos a los funcionarios del ministerio público a aprovechar este reto que emprende el IEMP. La tecnología no es nuestra enemiga, por el contrario, puede convertirse en una aliada que facilita las labores desarrolladas en el día a día, y una fuente inagotable de conocimiento. ¡Bienvenidos a la innovación y la virtualización del IEMP, la unidad académica que es patrimonio de todos! 



► La unidad académica del ministerio público ha fortalecido la modalidad educativa a distancia de acuerdo con lo proyectado en el Plan Estratégico 2013-2016 «Innovación y virtualización»

# El IEMP recibe de manos del Icontec la recertificación en normas ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009



**JORGE LUÍS YARCE TAMAYO**  
COMUNICACIONES DIRECCIÓN IEMP

El IEMP se ha trazado desde 2009 la ruta de la calidad, un esfuerzo que ha representado grandes cambios y nuevas formas de hacer y pensar las cosas, al interior de una entidad que está enclavada en el corazón del más representativo órgano de control del Estado colombiano, la Procuraduría General de la Nación.

Esta perspectiva de lo público, que se enmarca en nuevos esquemas de gestión, y que busca como valor de su quehacer «la calidad» para la garantía de los principios esenciales de la Administración pública, la salvaguarda de los recursos, la eficacia y la eficiencia administrativa y la economía, transforma las instituciones y reconfigura paradigmas para el trabajo. Así, para 2010, se implementó en el IEMP el Sistema de Gestión de Calidad, ahora Sistema Integrado de Gestión (SIG) al incorporar la Norma Técnica de Gestión Pública NTCGP 1000:2009 en 2012, y la acreditación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) como ente certificador de competencias laborales (2013).

Es un largo camino que ha significado transformaciones institucionales, culturales y personales al interior del IEMP que busca proyectarse nacional e internacionalmente como un centro de pensamiento especializado. En estos ideales, y conforme a las reglamentaciones vigentes en la materia, con la implementación del SIG el Instituto se acercó a uno de los organismos más acreditados en la certificación de normas internacionales de estandarización y calidad, el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), sometiendo a su evaluación el nascente esquema.

Fue un trabajo arduo definir, estructurar, proyectar y poner en marcha un sistema sin precedentes en la institución (nueve procesos), sumando los saberes, esfuerzos y propósitos de los servidores de la unidad académica del ministerio público, en el marco del plan de estratégico Institucional «Innovación y compromiso 2009-2012» que trazó la línea, no solo conceptual sino axiológica, del IEMP.

Gracias a la iniciativa de la administración del director del Instituto, Christian José Mora Padilla, con el apoyo del procurador general de la nación, en noviembre de 2011 el Icontec confiere al IEMP la certificación de calidad en la norma ISO 9001:2008. Indudablemente, un hito en el recorrido de la institución con lo que la calidad comenzó a ser un tema común en la administración de lo público al interior del centro de estudios, y no un elemento de implementación exclusiva en el sector privado.

Para el año 2012, Icontec hace seguimiento a la acreditación concedida y a la integración de nuevas normas al sistema

implementado con lo que, para septiembre de ese año, concedió la NTCGP 1000:2009. Gracias a este nuevo logro, el IEMP pasa de un sistema de calidad al SIG, con el lleno de los requisitos de dos normas y la implementación, además, del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

Este camino trazado y en constante construcción, ha significado la adecuación y mejora continua de los procesos al interior de la institución, pues la certificación es tan solo un paso, lo verdaderamente relevante se consigue en la introducción de la esencia del sistema en cada servidor y en la implementación diaria y rigurosa, lo que permite no solo alcanzar el reconocimiento sino mantenerlo en el tiempo y, mejor aún, perfeccionarlo.

El compromiso de la dirección, y de cada uno de los miembros del IEMP, ha permitido que el Icontec renueve la certificación del SIG en las normas NTCGP 1000 e ISO 9001 en 2014; documento que reconoce, por tres años más, la implementación, mantenimiento y mejora

Oficina de Prensa - PGN



► De izq. a der., Sonia Carolina Mendoza Fernández, profesional del IEMP; Luis Enrique Martínez Ballén, jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos; Omar Augusto Vivas Cortés, asesor e investigador; Nora Barragán, gerente de Cuentas del Icontec; el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado; Carmenza Carreño Gómez, jefe de la División Administrativa y Financiera del IEMP; Ingrid Danila Pacheco, secretaria de la Dirección del Instituto; Carlos Fernando Bahamón, director regional del Icontec; y Christian José Mora Padilla, director del IEMP

continua de sistemas que buscan la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión, y con ello los máximos niveles posibles de calidad.

La certificación del Icontec fue entregada el 3 de febrero de 2015 de manos de sus delegados Carlos Fernando Bahamón, director regional, y Nora Barragán, gerente de Cuentas, al procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, en su calidad de presidente del Consejo Académico del IEMP, quien manifestó: «Esto implica todo un esfuerzo para lograr mejores y mayores índices de calidad. Todos los esfuerzos que hemos hecho hacen posible que se haya llegado a unos niveles de confianza al interior y credibilidad al exterior».

A su tiempo, el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, resaltó los esfuerzos realizados por el equipo de trabajo del Instituto en la labor de optimizar los procesos y garantizar un mejor servicio a la ciudadanía, en la unidad que el procurador denomina como la «editorial y universidad» del ministerio público. «Hemos experimentado ese milagro de la calidad al interior del Instituto de Estudios del Ministerio Público (...) Más que el certificado propiamente formal, es el cambio de actitud en los funcionarios y las transformaciones que tanto requiere nuestro país», aseguró el director.

En representación del grupo de trabajo que ha hecho posible este logro, los

dueños de proceso al interior del IEMP hicieron parte del acto formal recibiendo, a su vez, de manos del procurador, las certificaciones que representan el camino exitoso recorrido y las metas propuestas para su mantenimiento.

Este reconocimiento tiene un especial significado, dado que el IEMP celebra en 2015 sus 20 años de vida institucional y constituye la piedra angular del cambio institucional, su transformación y proyección al futuro. **i**

www.procuraduria.gov.co/iemp



Contacto

Contratación

Publicaciones

Investigación

Capacitación

Quiénes somos

Inicio



# 2014, el año de la internacionalización del IEMP

El plan estratégico «Innovación y virtualización 2013-2014», adoptado mediante Resolución 014 de 2013, contempló entre los ejes estratégicos la internacionalización, a través de la transferencia de conocimientos más allá de nuestras fronteras, para el desarrollo del talento humano de la Procuraduría General de la Nación y la unidad académica del ministerio público; y la formalización de convenios en la búsqueda de cooperación internacional.

## Participación del IEMP en eventos internacionales

El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, fue invitado como expositor al 30.º Congreso Internacional del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (Ciriec), en Buenos Aires (Argentina). Del 29 al 31 de octubre de 2014 se llevaron a cabo sesiones plenarias con ponencias magistrales, talleres simultáneos con exposiciones, debates y la presentación de trabajos científicos.

El énfasis del congreso fue La Economía Pública, Social y Cooperativa: Respuestas Innovadoras a Problemáticas Globales. La organización del encuentro estuvo a cargo del Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES) – Ciriec Argentina, y el Ciriec Internacional. El primero «es una institución científica que, desde su fundación en el año 1966, ha desarrollado sus actividades académicas en la difusión y promoción de la Economía Social en distintos aspectos, todos ellos orientados al bien público, como fin exclusivo (...), su accionar se ha centrado, fundamentalmente, en la investigación científica, en la difusión y la capacitación».<sup>1</sup>

El segundo «es una prestigiosa organización científica internacional no gubernamental, con sede Central en Bélgica,



► El director del IEMP, Christian José Mora Padilla (der.), ante el auditorio del 30.º Congreso Internacional Ciriec, manifestó que «el impacto del cooperativismo colombiano llega a cerca de 18 millones de personas, esto es un 35% de la población».

cuyos objetivos son promover la búsqueda de información, la investigación científica y la difusión de trabajos sobre los sectores y actividades que tienen por principal finalidad servir al interés general y al desarrollo de la Economía Social (...). Su acción persigue, a este respecto, la información y el enriquecimiento mutuo de los profesionales y de los científicos».

En la cuarta sesión plenaria del último día del congreso, con la presidencia de Heidrun Maier-De-Kruif, secretario Ciriec Austria, el director del IEMP, en el marco del eje temático «Alianzas públicas, privadas y de economía social para el financiamiento de grandes infraestructuras (complementariedad entre tipos de empresas/de economías...)», presentó la ponencia el «Modelo de alianzas organismo de control – sector público – sector economía solidaria».

Previamente expuso al auditorio la articulación de la Procuraduría General de la Nación con el IEMP, el direccionamiento estratégico del Instituto y los programas que desarrolla a través de los procesos misionales de capacitación, investigación y publicaciones, los fundamentos de la gestión del cambio tomando como ejemplo a la unidad académica del ministerio pú-

blico y, entrando en materia, la importancia del sector cooperativo en Colombia.

Asimismo, demostró la contribución de la Procuraduría y el IEMP al sector solidario, gracias a las investigaciones y la divulgación y socialización de las mismas, a saber: *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia; Cooperativismo e internacionalización; Aplicación del modelo prospectivo estratégico al sector cooperativo colombiano. Horizonte: año 2031; y Contribución del cooperativismo a la convivencia pacífica*. Estos estudios han sido entregados a instancias como la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el Ciriec.

La cabeza de la unidad académica del ministerio público mencionó en el evento el impacto de las investigaciones del IEMP ya que facilitan la incorporación en la agenda pública de la temática de economía solidaria, revisan las políticas públicas del Gobierno nacional, promueven nuevas alianzas estratégicas con la academia, gremios y organizaciones solidarias del sector público, la presentación de proyectos conjuntos para cofinanciación y la innovación, entre otros.

1 Programa 30.º Congreso Internacional Ciriec.

Igualmente, los análisis que son resultado de estos estudios son insumo fundamental para incluir en planes estratégicos, sectoriales y nacionales de desarrollo, y en la formulación de políticas públicas. Finalmente, añadió que está en proceso la investigación sobre el «análisis de los distintos factores que permitan una agenda del sector solidario encaminada a reconstruir el tejido social»; además, están proyectados temas como los «aspectos que favorezcan o limiten la materialización del escenario apuesta identificado en el estudio de prospectiva; estudios regionales de caracterización y fortalecimiento a través de alianzas interinstitucionales; análisis de la implementación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el sector; el impacto social y económico del cooperativismo y la Economía Solidaria en Colombia; y estudios comparados con el apoyo de organismos internacionales».

## Plan estratégico IEMP «Innovación y virtualización» 2013-2016



## XIX Congreso Internacional del CLAD

**MARIO IVÁN ALGARRA LOBO**  
ASESOR E INVESTIGADOR IEMP

Del 11 al 14 de noviembre de 2014, se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, el décimo noveno congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.



«En la foto el secretario general del CLAD, Gregorio Montero, recibiendo de Mario Iván Algarra Lobo un ejemplar de la publicación *Implementación de la Nueva Gerencia Pública en Colombia*, de su autoría, editada por el IEMP (2014).

Con la asistencia de la totalidad de los países que conforman la comunidad latinoamericana, más la presencia de algunos europeos, africanos y del bloque Anglosajón, se realizó la reunión cuyos núcleos de debate e intercambio de experiencias se focalizaron en siete áreas temáticas definidas como prioritarias por el Consejo Directivo del CLAD, a saber:

- 1.- Profesionalización de la Función Pública para fortalecer la capacidad de gestión del Estado y de respuesta a la sociedad.
- 2.- Innovación y gestión de la calidad como mecanismo de una Administración pública eficiente y efectiva.
- 3.- Descentralización y gestión local en el marco del desarrollo nacional.
- 4.- Una Administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa.
- 5.- Derecho público y garantías jurídicas en la Administración pública.
- 6.- Políticas públicas eficaces en un contexto de demandas sociales crecientes.
- 7.- El gobierno abierto como impulsor de la transparencia, la ética y la creación de valor público.

Valga resaltar que se contó con la organización de alrededor de 150 paneles con los más variados tópicos y asuntos de la Administración pública moderna, por lo cual los asistentes al evento tenían la oportunidad de agendar los horarios de acuerdo con sus intereses y la línea de conocimiento en la que pretendieran profundizar, siendo posible encontrar desde el relato de experiencias nacionales de gestión administrativa de los diferentes países concurrentes hasta la teorización de nuevas posibilidades.

El certamen se organizó y desarrolló bajo la coordinación del Consejo Directivo del CLAD presidido por el secretario general, Gregorio Montero, quien fue reelegido en esta ocasión por un periodo de tres años más.

El IEMP se hizo presente en este encuentro con quien escribe esta nota, que hizo, además, la entrega de publicaciones del IEMP incluida la *Implementación de la Nueva Gerencia Pública en Colombia*, de reciente edición, y que contiene una de las políticas promovidas por el CLAD referente al aprovechamiento de la gerencia pública en los gobiernos nacionales.

## Gestión de personas por competencias, Colombia en la experiencia latinoamericana

**ROLAN OSWALDO SÁNCHEZ OJEDA**  
 ASESOR DIRECCIÓN IEMP  
 DUEÑO PROCESO CERTIFICACIÓN DE PERSONAS

La experiencia de América Latina en la aplicación del modelo de gestión de personas por competencias es amplia y de una gran variedad. Ello quedó evidenciado en el 6.º Encuentro Red Latinoamericana, Gestión de Personas por Competencias y Organizaciones Sostenibles realizado entre el 27 y el 30 de octubre de 2014, en la ciudad Florianópolis (Brasil).

Como representación de Colombia y de la Procuraduría General de la Nación, asistí en calidad de invitado a presentar la experiencia de la entidad y del IEMP en materia de certificación de competencias laborales. El objetivo general del encuentro se centró en compartir prácticas de gestión por competencias que contribuyen a la productividad y competitividad de organizaciones sostenibles y, en forma específica, a «reflexionar sobre la experiencia acumulada en la región a partir de las “lecciones aprendidas” de las organizaciones y su aporte a la productividad, competitividad y sostenibilidad; estimular el diálogo y la

cooperación entre actores sociales y organizaciones públicas y privadas que aplican el enfoque de gestión por competencias; y generar espacios de intercambio para contribuir a la construcción colectiva del conocimiento sobre estrategias de gestión por competencias, que faciliten la movilidad laboral y la inclusión social a nivel nacional y regional».

La presentación se centró en mostrar la experiencia y resultados obtenidos por el IEMP a través del diseño e implementación del nuevo servicio de certificación de personas en competencias laborales en áreas misionales de la Procuraduría, que se viene adelantando desde el mes de septiembre de 2013, desde que obtuvo la acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) como organismo certificador.

En el sexto encuentro se presentaron experiencias de Brasil, México, Chile, Cuba, Uruguay y El Salvador, que permitieron observar los avances y resultados obtenidos no solo en el sector privado sino público. A manera de ejemplo transcribo dos comentarios relacionados con el éxito del evento:

«Ficamos muito bem impressionados com a organização e com o conjunto de temas abordados». Marcelo Araujo



Cortesía de Rolan Oswaldo Sánchez Ojeda - IEMP



Almeida, gerente de Desenvolvimento Humano, Sistema Industria (CNI; SENAI, SESI e IEL), Brasil.

«(...) quería agradecer a todos el entusiasmo, la apertura y la buena onda que todos llevamos al encuentro. Fue una gran experiencia de aprendizaje e intercambio... el saldo es altamente positivo. Felicitaciones a Sebrae y todo su equipo por el alto grado de profesionalismo y a Mauricio, Julieta, Nina y Leo, como siempre su generosidad y claridad conceptual nos permite seguir desarrollándonos en Gestión Humana con mirada amplia, democrática y profunda». Virginia Fasano, gerente de Gestión Humana, TA- TA S. A. Uruguay.

## Estudio de caso sobre la lucha contra la corrupción en América Latina

Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP



Carlos Humberto García, jefe de la División de Capacitación, asistió en mayo de 2014 a México, como ponente, a la conferencia La Lucha Contra La Corrupción en América Latina: Implicaciones para los Abogados, organizada por el Comité

de Anticorrupción de IBA<sup>1</sup> conjuntamente con el Comité de Anticorrupción de ICC México,<sup>2</sup> y apoyada por el Foro Regional Latinoamericano de IBA.

El papel del ministerio público en la lucha contra la corrupción, específicamente de la Procuraduría General de la Nación, fue el tema abordado por el jefe de la división de la unidad académica.

1 International Bar Associations (IBA).  
 2 International Chamber of Commerce.

## Resultados de investigaciones en Argentina

**MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.**  
 COORDINADOR DE OBSERVATORIOS OSPA Y OSRPA IEMP

Mónica Vega Solano - IEMP



Miguel Álvarez-Correa G

En el mes de noviembre de 2014, en la provincia de Córdoba (Argentina), los observatorios del IEMP de los sistemas penal acusatorio (OSPA) y de responsabilidad penal para adolescentes (OSRPA), del Grupo Justicia Formal y Comunitaria adscrito al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), presentó

algunos resultados de investigaciones en materia penal y forense en la Universidad Siglo 21. Fui invitado en representación de la unidad académica del ministerio público y como director de la revista científica Rostros & Rastros.

# Convenio marco internacional suscrito entre la Procuraduría y la ENA de Francia

**SILVIO NABOR ALOMÍA CALONGE**  
PROFESIONAL DIRECCIÓN DEL IEMP

El director de Asuntos Internacionales de la Escuela Nacional de Administración (ENA), Pierre Thenard, y el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, formalizaron un convenio en noviembre de 2014 por iniciativa de la dirección de la unidad académica del ministerio público, con apoyo de la Oficina de Coordinación de Relaciones Internacionales de la entidad, cuyo objeto es aunar esfuerzos entre las partes para la realización de proyectos específicos que generen «canales de cooperación institucional con el fin de compartir experiencias en el ámbito académico, científico y de capacitación».

La ENA es una institución Francesa de carácter público creada mediante la Ordenanza n.º 45-2283 del 9 de octubre de 1945 de la República de Francia, que tiene como fin proporcionar formación profesional y ampliar el acceso a los niveles ejecutivos más altos de la Administración pública. El ente educativo ofrece a sus estudiantes un doble juego de herramientas, a saber: experiencia en todas las áreas de las operaciones del gobierno con un enfoque amplio que trasciende ministeriales o especializadas líneas del derecho, finanzas públicas, economía aplicada, asuntos europeos e internacio-

nales, administración de las políticas gubernamentales en las regiones nacionales y el gobierno electrónico; y la gestión del sector público, incluyendo equipo y gestión de proyectos, seguimiento y evaluación de los esfuerzos que involucran a múltiples agencias y la gestión de recursos humanos.

La ENA ofrece también, a través del programa de cooperación internacional, la atención de delegaciones extranjeras y la organización de visitas de estudios, asistencia técnica y misiones de expertos para adelantar programas de capacitaciones bilaterales y multilaterales a fin de proveer conocimientos en la modernización de las administraciones y cursos en materia de desarrollo regional, finanzas públicas y economía, diplomacia y negociación internacional, asuntos europeos, entre otros.

En este contexto, la Procuraduría, a través del IEMP, y la escuela francesa tienen la intención de desarrollar diferentes proyectos en los ámbitos académico, científico y de capacitación, con el fin de intercambiar experiencias, conocimientos e intereses comunes. Precisamente, el numeral 30, artículo 7, Decreto Ley 262 de 2000 contempla que le corresponde al procurador general de la nación «(...) Adelantar gestiones ante entidades nacionales o extranjeras, con el fin de establecer re-

laciones interinstitucionales o celebrar convenios que contribuyan al cumplimiento de las funciones del Ministerio Público (...)».

El convenio marco establece que el IEMP, para materializar su aporte a los proyectos que se ejecuten, podrá suscribir contratos que se regirán por lo establecido en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, y demás normas pertinentes, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal según las necesidades de la entidad. La ENA, por su parte, podrá aplicar la normativa de ese organismo internacional.

La formulación de los proyectos será conjunta. El ente de control los tramitará a través del IEMP y el Grupo de Cooperación y Asuntos Internacionales. Cada proyecto debe incluir información, clara y explícita, de los objetivos tanto general como específicos de cada programa, las actividades, productos intermedios y finales, el cronograma y la discriminación detallada de los aportes de cada una de las partes. Los proyectos deben contar con la aprobación del director del Instituto, el coordinador del Grupo de Cooperación y Asuntos Internacionales y el delegado de la ENA.

De esta forma, el IEMP continua avanzando en el eje estratégico de internacionalización del plan «Innovación y virtualización 2013-2016». 



# Luchar contra la corrupción, proteger los derechos e implementar mejores prácticas en la Administración, objetivos de la capacitación del IEMP

**CARLOS HUMBERTO GARCÍA ORREGO**

JEFE DIVISIÓN CAPACITACIÓN IEMP<sup>1</sup>

La capacitación juega un papel fundamental en toda organización, pues en la medida que el recurso humano es calificado permanentemente para ejercer sus funciones, será más eficaz en el cumplimiento de la responsabilidad encomendada. Es por ello que la Procuraduría General de la Nación ha depositado la confianza de la capacitación, como tema estratégico, en el IEMP.

La División de Capacitación en el año 2014 se ha preocupado, a través de los programas de formación, por contribuir al desarrollo de la función preventiva, de intervención y disciplinaria, así como en los procesos administrativos y de apoyo, que por ley le competen al órgano rector del ministerio público, dando cumplimiento a lo normado por el Decreto 262 de 2000.

Dichas actividades de capacitación se planifican y desarrollan de acuerdo al diagnóstico de necesidades de capacitación que las procuradurías regionales, provinciales y las dependencias reportan anualmente. Por ello la división, en el marco de su función pedagógica, y a través del Modelo de Aprendizaje Organizacional (MAO), ha impulsado campañas relacionadas con la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y la implementación de mejores prácticas administrativas.

Del mismo modo, siendo coherentes con el plan estratégico de la Procuraduría y de la unidad académica, la División



Mónica Vega Solano - IEMP

► Las convocatorias académicas del IEMP cada vez tienen mayor acogida. En la imagen registro de participantes en el 4.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario.

de Capacitación se ha preocupado por apoyar la gestión del conocimiento a partir de la generación de espacios de debate y discusión como el Comité para la Reforma del Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos en Colombia, las jornadas de reflexión académicas, y los congresos internacionales en materia de derecho disciplinario y contratación estatal mediante la divulgación de los temas de actualidad, a través de expertos en dichas áreas.

Durante el 2014 se estableció junto con la Secretaría General, la División de Gestión Humana y el grupo de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el plan integral de bienestar social para los servidores de la Procuraduría General de la Nación denominado «Primero las personas», con el propósito de atender las expectativas deportivas, recreativas y preventivas en cuanto a salud ocupacio-

nal y de capacitación para el ejercicio de las funciones, logrando con ello la articulación de todos los procesos que propenden por el bienestar y cualificación de los funcionarios de la entidad.

En cuanto al Sistema Integrado de Gestión (SIG) del Instituto, certificado en las normas ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009, la división se ha ocupado de implementar políticas académicas que llevan al juicioso desarrollo de las capacitaciones, y a la necesidad de conocer la satisfacción de los funcionarios del ministerio público, y demás asistentes a los eventos, en relación a los procesos de instrucción recibidos y la calificación otorgada a los docentes, información que facilita el análisis de los programas y el mejoramiento continuo.

En cuanto al desarrollo de los ejes del plan estratégico del IEMP, se vienen adelantando iniciativas que permitan la

<sup>1</sup> Compilación Adela Cristo Guerrero, profesional División de Capacitación IEMP.



Archivo División de Capacitación IEMP

► La Procuraduría General de la Nación, con el apoyo del IEMP, llevó a cabo la tercera versión de la Semana de la Participación Ciudadana, «La Contratación Estatal. La Transparencia y Acceso a la Información Pública», en ciudades como Bogotá, Medellín y Cartagena durante los días 9, 10 y 12 de septiembre de 2014.

**sostenibilidad** a través de la oferta de capacitaciones a otras entidades, con la consolidación de un portafolio de servicios académicos y el desarrollo de los planes de capacitación institucionales. Dentro de esta misma línea, se ha trabajado en el diseño de un proyecto de desarrollo tecnológico para la gestión de recursos de la nación u organismos de cooperación, que permita la modernización y visibilice al Instituto como un centro de innovación en la formación permanente de los funcionarios del ministerio público con el apoyo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

De la mano con las acciones de sostenibilidad está la **virtualización**, como opción de formación, atendiendo a la diversidad de estilos de aprendizaje requeridos por los servidores ya sea por las condiciones geográficas que dificultan la movilidad para asistir a otras modalidades, e incluso para complementar lo aprendido en talleres presenciales. La virtualidad como medio y objetivo permitirá una mayor difusión de contenidos y una nueva manera de actualización de los funcionarios.

Con relación a la **regionalización**, durante el año se fortalecieron estrategias que logran identificar el talento humano y la activación de la Red de Formadores del IEMP para, poco a poco, dar tránsito a procesos liderados en las propias regio-

nes, de modo tal que el diagnóstico de necesidades de capacitación se pueda atender de manera tangencial por los funcionarios de cada lugar, apoyados desde la División de Capacitación del Instituto. Así mismo, la internacionalización ha permitido la presencia del IEMP en países y eventos académicos, a saber:

- **México:** La Lucha contra la Corrupción en América Latina: Implicaciones para los Abogados. Organizado por la Internacional Bar Association.
- **Argentina:** 30.º Congreso Internacional del Centro Internacional de Investi-

gación en Información para la Economía Pública, Social y Cooperativa (Cirec). Respuestas Innovativas para Problemáticas Globales.

- **Brasil:** Congreso Internacional sobre Competencias Laborales.
- **Ecuador:** Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- **Argentina:** Perfil Criminal. Universidad Siglo 21, Córdoba.
- Igualmente, se ha contado con la presencia de expertos chilenos y españoles en los congresos internacionales organizados por el Instituto.

### Programas de capacitación

En términos globales podemos informar que durante el período enero a diciembre, de la anterior vigencia, se llevaron a cabo 85 programas de capacitación en 134 eventos. La asistencia fue de 8 698 personas a nivel central y territorial. Las metodologías académicas contemplaron cuatro diplomados con 134 asistentes, 49 seminarios con 3 099 participantes, 18 talleres con 331 certificados, 38 seminarios taller con 2 182, cuatro encuentros con 738 personas, seis jornadas de reflexión con 1 147, tres congresos que agruparon 555 asistentes, ocho foros con un total de 371, y cuatro cursos virtuales para 171 servidores.



Archivo División de Capacitación IEMP

► Con el apoyo de 27 integrantes de la Red de Formadores del IEMP se atendieron 72 eventos en diferentes regiones del país.

## Diagnóstico de necesidades de capacitación 2015 - 2016

Tal como se establece en los procedimientos de la división, durante el mes de septiembre de 2014 se adelantó, a través de medios virtuales y apoyados en llamadas telefónicas, el proceso de diagnóstico de necesidades de capacitación con las dependencias de la Procuraduría a nivel nacional.

Se obtuvo respuesta del 75% de las regionales, 44% de las provinciales y 59% de las oficinas, llegando al promedio de 59% solicitudes de interés en algún programa. Con base en la información obtenida se pudo establecer que en el área jurídico profesional los temas de mayor necesidad de capacitación son, en su respectivo orden, contratación estatal, derecho disciplinario, derechos humanos, derecho administrativo —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)—, presupuesto público, derecho constitucional, derecho probatorio, derecho procesal, funciones de la Procuraduría y Estatuto Anticorrupción.

En el área de talento humano puntúan, con mayor necesidad de capacitación, atención al ciudadano, comunicación, ética, legalidad e integridad, manejo de aplicativos, funciones y competencias de los funcionarios y trabajo en equipo. Finalmente, en el área técnica se reportan los temas de redacción y argumentación jurídica, ofimática, gestión documental, indicadores y sistemas de gestión como los de mayor demanda.

Con la información anterior, y el informe completo del diagnóstico de necesidades, el equipo de coordinadores académicos articulan para el 2015 los proyectos aprobados por el Consejo Académico del Instituto para satisfacer el mayor número de requerimientos de formación; no obstante, habrán algunos temas que se postergarán para el año 2016, pues se diseña un plan de capacitación para las vigencias 2015 y 2016, en concordancia con la tercera cartilla del Kit de Herramientas del IEMP.

## Avances de los objetivos globales para el cuatrienio

Definiéndose 2013 - 2016 como el cuatrienio para el plan estratégico del IEMP, se precisan a 31 de diciembre de 2014 avances en las siguientes áreas:

La *orientación al cliente* ha sido objeto de atención por la división logrando atender las necesidades de capacitación de los funcionarios y el fortalecimiento de la identidad corporativa e imagen institucional al interior de la Procuraduría, así mismo se ha incrementado la oferta en prestación de servicios y productos según el plan de marketing y por medio del proyecto de desarrollo tecnológico a través de medios virtuales (e-learning), y con el canal streaming que busca transmitir los principales eventos de capacitación en vivo y diferido a través de su archivo en línea. Igualmente, como se ha comentado en varias ocasiones en **INNOVA**, se consolidó el servicio de certificación de personas.

En cuanto al objetivo referido a la *mejora de procesos* el área ha fortalecido la cultura alrededor del SIG facilitando el avance continuo de los programas de formación, siendo cada vez más exigente la planeación, desarrollo y evaluación de las acciones adelantadas; constantemente, se busca mejorar los diseños curriculares y la adaptación a las necesidades de los funcionarios, permitiendo una construcción académica permanente y dinámica con el propósito de llevar a la práctica, realmente, el MAO.

Así mismo, se viene trabajando en la firma de acuerdos académicos que aseguren la cooperación internacional y el desarrollo de una plataforma tecnológica para el registro y control de los procesos de capacitación.

En lo concerniente al *desarrollo del talento humano* se realizaron capacitaciones que han fortalecido la Red de Formadores, dando especial relevancia a los servidores de la entidad. También, al interior de la división, se ha capacitado a los funcionarios en el manejo de redes sociales, en la matriz de tabulación de evaluación, la actualización en el MAO y fundamentos para la administración del programa de registro y control. Comple-

mentario a lo anterior, se realizó el reconocimiento al esmerado trabajo de los mejores formadores del año, a través de la condecoración Mérito a la Excelencia Académica 2014.

Finalmente, en el tema financiero se ha procurado fortalecer la capacidad del IEMP para participar como proveedor de servicios en procesos contractuales, hasta donde la normativa lo hace posible. De otra parte, en materia de convenios interadministrativos la división se ha preocupado por fortalecer los llevados a cabo con diferentes entidades y universidades públicas, a través de la evaluación técnica del cumplimiento de los acuerdos, de modo que se consoliden relaciones de mutuo beneficio.

## Sistematización Red de Formadores

Durante el año 2014 se organizó la base de datos de la red a partir de la recopilación de la normativa existente. A través del análisis documental fue posible identificar la estructura orgánica de la misma: modos de convocatoria, perfil del formador, condiciones para participar en la red, entre otros aspectos; del mismo modo, se listaron los miembros de la red según las resoluciones en las que han sido nombrados junto con el área temática a la que pertenecen.

Producto de este ejercicio se actualizó la base de datos de formadores que permite identificar los profesionales que pueden apoyar los procesos de capacitación en las regiones según su especialidad. Actualmente, la red es de 195 miembros: 133 de Bogotá, 51 de ciudades como Yaru-mal y Medellín (Antioquia); Barranquilla (Atlántico); Bucaramanga (Santander); Cali, Buga y Palmira (Valle del Cauca); Manizales (Caldas), Cartagena (Bolívar), Yopal (Casanare), Santa Marta (Magdalena), Facativá (Cundinamarca), Florencia (Caquetá), San José del Guaviare; Ibagué (Tolima), Pasto (Nariño), Neiva (Huila), Pereira (Risaralda), Popayán (Cauca), Tunja (Boyacá) y Villavicencio Meta, y 11 formadores internacionales de países como México, Brasil, Chile, España, Ecuador, Argentina y Uruguay. Destacando, adicionalmente, que 174 miembros de la red son de la entidad y 21 externos.

De otra parte, con el apoyo de 27 funcionarios integrantes de la red se atendieron 72 eventos; esto, corresponde al 17% de los integrantes de la Red de Formadores. Por último, se espera para el 2015 continuar este trabajo en por lo menos cuatro regiones más para, a través de los formadores participantes, atender las necesidades de capacitación reportadas.

### Fortalecimiento regional de la red

Para aportar al proceso de regionalización, eje fundamental del Plan Estratégico «Innovación y Virtualización del IEMP 2013-2016», en el año 2014 se planteó fortalecer la descentralización de la red a través de la ejecución de un proyecto piloto en dos regionales que contempla dos etapas:

- Formación y tutoría con producto concreto; esto es, la formulación del diseño curricular del curso ofrecido por cada formador.
- Implementar el diseño curricular de acuerdo al diagnóstico de necesidades de capacitación de la regional.

En la primera etapa se realizaron dos eventos, uno en la ciudad de Medellín donde se capacitaron 17 funcionarios, siete de los cuales son integrantes de la Red de Formadores. Al analizar los diseños curriculares finales presentados por los participantes y luego de la tutoría se observó que el 35% de los asistentes sobresalen por habilidades pedagógicas y didácticas, el 41% requieren ajustar y perfeccionar dicho diseño y el 24% no lograron en esta oportunidad cumplir con la actividad final del proceso. En Cali participaron 11 servidores del ministerio público, tres son integrantes de la red, y los resultados mostraron que el 36% sobresalen por habilidades didácticas y el 64% necesitará trabajar un poco más en este desarrollo.

La segunda etapa del proceso coincidió con los últimos meses del año cuando los funcionarios tienen múltiples actividades. Por esta razón, se iniciará en el 2015 a partir de un rediseño en el modelo de aplicabilidad e integrando, entre otros, los siguientes elementos:

- Ajuste del diseño curricular del Curso Fortalecimiento Regional Red de Formadores IEMP.
- La convocatoria incluirá requisitos y compromisos de los participantes.
- Se utilizará un solo formato de Diseño Curricular del IEMP y se revisará la pertinencia de modificar algunos ítems.
- El diseño curricular se debe construir en la misma jornada de formación con el acompañamiento de los expertos.

### Cultura de la legalidad y la integridad para Colombia

Basados en el «Informe análisis de la línea de base de la cultura de la legalidad y la integridad en las entidades piloto», producto del estudio realizado por el Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex) de la Pontificia Universidad Javeriana, por encargo de la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, el IEMP diseñó el programa Cultura de la legalidad y la integridad para Colombia (CLIC) que propone acciones que contribuyen a la reconfiguración del sistema de valores éticos que rigen las interacciones entre el Estado y la sociedad —a partir de la transformación de la conducta de los servidores públicos— para que estos se reflejen en el cumplimiento de las funciones, y se produzca un cambio de cultura que sea modelo para las demás entidades del Estado cuyos efectos trasciendan a la comunidad.

Para este programa se capacitaron 57 funcionarios de la Procuraduría, quienes fueron vinculados a la Red de Formadores, con los que se espera desplegar los contenidos académicos a todas las sedes de la entidad a nivel nacional, iniciando en el año 2015 por el nivel central y las regiones donde se solicitó priorizar este tema según el diagnóstico de necesidades de capacitación.

### Educación virtual

A través del proyecto de educación virtual, en el 2014 se culminó el diseño e implementación de los cursos de Inducción y Reinducción, y el de Derecho Disciplinario. Las temáticas de los cursos

están estructuradas en ocho módulos. Cada uno cuenta con espacios para su contextualización, el desarrollo de los contenidos, las actividades de autoevaluación que permite a los estudiantes conocer su aprendizaje acerca del tema, y un cuestionario final que es calificable. Para desarrollar la técnica virtual se ofreció, antes del inicio de cada curso, una capacitación previa en el manejo de la plataforma (Gráfica 1).

**Gráfica 1- Funcionarios inscritos y certificados en el Curso de Inducción a la Plataforma Virtual**

Concepto	Grupo 1	Grupo 2	Total
Inscritos	40	41	81
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	32	39	71
Funcionarios certificados	24	31	55

**Funcionarios inscritos y certificados en el Curso Virtual de Derecho Disciplinario**

Inscritos	Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	Aprobaron
40	41	81

Fuente: División de Capacitación del IEMP.

Los contenidos del curso de Inducción y Reinducción fueron ajustados gracias a las sugerencias planteadas por los involucrados durante la implementación del mismo y al aporte de algunas dependencias de la Procuraduría.

En el 2015 se desarrollará el Proyecto Educación Virtual que apoyará el fortalecimiento tecnológico y pedagógico del Instituto, que tendrá como principal objetivo apropiarse para el IEMP un hosting en el que se alberguen los cursos tutoriales y autodidactas, seminarios y otras herramientas que permitan la gestión del conocimiento en beneficio del mejoramiento profesional y actualización de los funcionarios de la entidad en el orden nacional.

## Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Derecho Probatorio y Contratación Estatal

La Procuraduría General de la Nación, con el apoyo del IEMP, por quinto año desarrolló el programa siguiendo la política de llevar la capacitación a lugares apartados de la geografía colombiana, especialmente a las procuradurías regionales y provinciales, involucrando el tema de contratación debido a las necesidades planteadas en el diagnóstico mencionado en precedencia.

En 2014 el programa llegó a Málaga (Santander), Cajicá (Cundinamarca), Mocoa (Putumayo), Pereira, Magangué (Bolívar), Tunja, Arauca, Tumaco, El Banco, Buga y Florencia, ciudades y municipios donde fueron capacitados 834 servidores (98 de la Procuraduría, 119 de personerías y 617 de otras entidades).

Nueve facilitadores pertenecientes a la Red de Formadores interna del IEMP apoyaron el programa —con presentaciones que citan la doctrina de la Procuraduría y la jurisprudencia de las altas cortes—, a saber: Edgar Orlando Pinilla Rueda, César Valencia Villamizar, Arturo Ronderos Salgado, Jaime Mejía Ossman, Gustavo Adolfo Castro Capera, Yamil Eduardo Álvarez Castro, Silvio Nabor Alomía Calonge, Jairo Rafael Martínez Cubillos y César Augusto Murcia Suárez.

El programa académico contempló temas como las generalidades de la contratación estatal, los procesos de selección de contratistas, convenios, inhabilidades e incompatibilidades, y régimen disciplinario en la materia. Asimismo, los principios en donde se analizan las normas rectoras consagradas en el Código Disciplinario Único (CDU), relaciones especiales de sujeción, números abiertos y cerrados. De otra parte, también se vio el procedimiento ordinario disciplinario en el que se analiza la estructura de la falta disciplinaria, el control interno y externo, las formas de iniciar el proceso, las etapas de indagación preliminar, investigación y juzgamiento, prescripción y caducidad, auto de cierre de investigación, etapa de alegatos, fallo y control de legalidad; además, el procedimiento verbal disciplinario con sus generalidades, causales, oportunidades procesales, desarrollo de la audiencia y simulación.

## Actualización Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)

Con el propósito de fortalecer los conocimientos en aspectos jurídicos, y principales avances jurisprudenciales de interés para los operadores judiciales penales, la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público con el apoyo del IEMP, y de las procuradurías regionales, llevaron a cabo jornadas de capacitación en cumplimiento de los planes estratégicos de la entidad y de esta unidad académica.

Es así como en 2014 se realizó el IV Encuentro Nacional de Coordinadores de Procuradores Judiciales Penales I y II, con la participación de 110 agentes del ministerio público y servidores de la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, evento en el que fueron socializados casos exitosos de la actuación de los procuradores en diferentes procesos penales. Así mismo, en la ciudad de Cartagena de Indias, se realizó la cuarta versión del Encuentro Nacional de Coordinadores de Procuradores Judiciales Penales/Apoyo a Víctimas, con la participación de 47 funcionarios; y en la capital del país el Décimo Foro del Sistema Carcelario y Penitenciario desde el punto de vista institucional —Ley 1709 de 2014.

## Derechos humanos (DD. HH.) y Responsabilidad Social

Una de las estrategias desarrolladas por el IEMP para adelantar procesos de capacitación es el apoyo de iniciativas propuestas por las procuradurías delegadas, para este caso de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, cuyo propósito fue profundizar y difundir conocimientos sobre el marco de los principios rectores de esta dimensión para empresas, y los derechos humanos promulgados por las Naciones Unidas; igualmente, socializar la Directiva 001 de 2014 de la Procuraduría General dirigida a autoridades locales y organismos de control de las regionales, e intercambiar experiencias que permitieran una aproximación entre la empresa privada en los territorios y las comunidades.

El programa se realizó en las ciudades de Medellín, Barranquilla y Santa Marta en dos jornadas: una con funcio-

narios del ministerio público, y la otra con autoridades locales entendidas como alcaldías o gobernaciones, multinacionales o empresas que operan en la región. La gran acogida que tuvo la convocatoria en Santa Marta, donde se logró la participación de 45 servidores y diez empleados de empresas multinacionales, representantes de la alcaldía y la gobernación, así como oficiales de guardacostas, servirá de modelo en futuras convocatorias.

Para el 2015 se espera avanzar en el proceso de estructurar las estrategias que faciliten el seguimiento al cumplimiento de la directiva, fruto de las capacitaciones realizadas en el 2014 y las que se implementarán en el 2015, cuyo objetivo fundamental es comprender por qué el trabajo personal y los objetivos corporativos o institucionales están sometidos a una prueba de fuego en la responsabilidad que cumplen con la comunidad, especialmente para una entidad pública y sus servidores que, al mismo tiempo que funcionarios, son ciudadanos.

El avance ha sido significativo. Por ello en el año 2015, en la plantilla preventiva del sistema Strategos<sup>2</sup> se incluyen temas de DD. HH. y Empresa Privada por lo que el nivel regional deberá iniciar el reporte sobre estos importantes temas.

En el proyecto la capacitación será un instrumento para evaluar impactos de política y de los marcos normativos y regulatorios, el contexto nacional, las dinámicas sociopolíticas y prácticas empresariales. De esta forma, se pretende identificar acciones que pueden determinar mejores prácticas o posibilidades para el ejercicio de los derechos, analizando obstáculos que puedan ser resueltos para conseguir el objetivo propuesto.

## DD. HH., Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.) y Justicia Transicional

El objetivo del programa fue dar a conocer y profundizar sobre estos conceptos. Estuvo dirigido a los procuradores judi-

<sup>2</sup> Sistema de información de la Procuraduría General de la Nación para «el seguimiento y control del modelo estratégico y del sistema de medición del Plan Operativo Anual del día a día a nivel corporativo y de cada una de las dependencias (...)». Resolución 278 de 2007 de la Procuraduría.



Oficina de Prensa PGN

## Prospectiva del programa

El desarrollo de esta fase demostró que es necesario llevar a cabo algunos ajustes en la metodología de capacitación de los personeros municipales, pues queda una vez más comprobado que debe ser más participativa la construcción de estrategias para adelantar su gestión con los pocos recursos, herramientas y autonomía con la que cuentan; adicionalmente, es indispensable contribuir en potenciar la actuación de estas instancias a partir de algunas acciones, a saber:

1. Evaluar a los personeros en su gestión —trabajo conjunto para la construcción de indicadores— pues en el año 2015 deben realizar las audiencias públicas de rendición de cuentas con balance social.
2. Construir conjuntamente con el personero una herramienta que, desde lo local, permita determinar cuál es su accionar, la respuesta efectiva a la ciudadanía, en qué área misional y, ante todo, el beneficio social.
3. Promover con los personeros la elaboración de encuestas que permitan, desde la visión de la ciudadanía, potenciar su misión.
4. Elaborar una carta de navegación o manual que, a partir de las experiencias de los personeros y personeras, determine acciones para un eventual proceso de posconflicto.
5. Potenciar y visibilizar las experiencias positivas para construir un manual, guía o cartilla con las funciones más representativas que deben cumplir los personeros y personeras en el ámbito local, de acuerdo con las necesidades municipales.
6. Resaltar la labor de los mejores personeros, destacando la labor desde el ámbito misional de su gestión.
7. Determinar el beneficio social de las acciones del personero. ¿Para qué le sirve a la comunidad su desempeño?
8. Responder a preguntas fundamentales: ¿Cómo se potencia la labor del personero en la comunidad? ¿Qué herramientas debe utilizar para beneficiar a la comunidad? ¿Qué mecanismos utilizar? ¿Con qué instituciones articular mejor sus labores?

Este análisis es el resultado de encuestas, entrevistas, vivencias y comentarios en el marco del desarrollo del programa de personeros.

▶ El Programa Nacional de Capacitación dirigido a Personeros Municipales inició en 2014 la tercera fase denominada Participación Activa. «El desarrollo de esta fase demostró que es necesario llevar a cabo algunos ajustes en la metodología de capacitación de los personeros municipales, pues queda una vez más comprobado que debe ser más participativa la construcción de estrategias para adelantar su gestión con los pocos recursos, herramientas y autonomía con la que cuentan (...).».

ciales penales que trabajan en las distintas regionales del país, y a servidores de otras entidades del Estado. La capacitación se focalizó en las ciudades de Tunja y Pasto, con una asistencia promedio de 50 participantes. En este proceso colaboraron tres docentes de la Red de Formadores. Para el 2015 continuará esta tarea.

## Programa Nacional de Capacitación dirigido a Personeros Municipales

La tercera fase del programa que lleva más de una década en el IEMP fue denominada Participación Activa 2014. La unidad académica, conjuntamente con la participación de la Federación Nacional de Personeros de Colombia (Fenalper), la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Grupo de Transparencia de la Procuraduría, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Unión Europea y la Defensoría del Pueblo, elaboró un cronograma con diez eventos previendo convocar a todos los personeros y personeras de los 1102 municipios de Colombia en Cali, Neiva, Cartagena, Villavicencio, Paipa (Boyacá), Girardot (Cundinamarca), Armenia (Quindío), Medellín, Pamplona (Norte de Santander) y Riohacha (La Guajira).

Para el programa se elaboró un diseño curricular con tres ejes fundamentales, a saber: Ley de Transparencia y Acceso a la Información a cargo de Fernando Segura, de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República; Camilo Muñoz, de la FIIAPP, y Juan Pablo Remolina, Carmenza Valverde, José Ignacio Morales y Laura Obando del Grupo de Transparencia de la Procuraduría.

La segunda jornada contempló la socialización de las cartillas y guías de la Agencia Colombia Compra Eficiente por parte de Julio Fajardo, Nicolás Penagos, Simone Aguilar y Marcela Riascos, así como el campo normativo y demás aspectos básicos relacionados con la contratación estatal; el IEMP, a través de la Red de Formadores, contó con los expertos Silvio Alomía y Yamil Álvarez.

Al tercer día la agenda académica continuó, en primer lugar, con las herramientas prácticas para el manejo de los procesos disciplinarios, a través del reporte de investigaciones desde la Oficina de Control Interno Disciplinario a cargo de Liliana Villamil y, en segundo lugar, el proceso disciplinario y su relación o transversalidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, con ponencias de John Harvey Pinzón, Otto Aristizábal y Manuel Dagoberro Caro.

## Jornadas de reflexión

### Conversatorios Jurídicos en Derecho Disciplinario 2014 y Presentación Proyecto Reforma del CDU

Con el fin de propiciar espacios académicos que permitan coadyuvar en la capacitación y actualización de los servidores públicos que ejercen función disciplinaria, el IEMP y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, dirigidos y orientados por el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, llevaron a cabo la realización de varios panel de discusión en aspectos jurídicos y académicos relacionados con la materia.



Oficina de Prensa PGN

► A los Conversatorios Jurídicos en Derecho Disciplinario 2014, dirigidos y orientados por el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado (der.), fueron invitados, entre otros, (der. a izq.) Jaime Bernal Cuellar, ex procurador general de la nación; Carlos Eduardo Enríquez Maya, senador de la república; y Esiquio Manuel Sánchez, vicedefensor del Pueblo. «(...) estas reuniones de análisis y reflexión» también fueron insumo para que la cabeza del ministerio público presentara, el 6 de agosto de 2014, a «la ciudadanía y el Congreso de la República el proyecto de reforma del actual CDU, cuyo propósito es efectuar algunos cambios y ajustes que muchos sectores de la sociedad y de la comunidad jurídica reclamaban».

Debido a que nuestra tradición jurídica se caracteriza por la continua expedición de leyes y pronunciamientos jurisprudenciales, aspectos que, ineludiblemente, deben ser comprendidos por quienes se dedican a la administración de justicia en las distintas ramas del derecho; y a que la función disciplinaria de la Procuraduría, y demás dependencias de control al interior de las organizaciones públicas, no está exenta de la permanente evolución doctrinaria y cambios provenientes de las reformas y las decisiones de las altas corporaciones judiciales, por estas razones, esencialmente, la entidad decidió en 2014 contribuir con el necesario desarrollo de las dife-

rentes instituciones jurídicas en las que se debe soportar esta especial rama del derecho público, que juega un rol significativo al tener como finalidad la observancia de las conductas de quienes como servidores o particulares ejercen funciones públicas.

Estas jornadas contaron con la asistencia de 815 personas. Las ponencias estuvieron a cargo del procurador general de la nación; Juan Carlos Novoa Buendía, procurador delegado para la Sala Disciplinaria; Jaime Bernal Cuellar, ex procurador general de la nación; Esiquio Manuel Sánchez, vicedefensor del Pueblo; Carlos Eduardo Enríquez Maya, senador de la república; Gustavo Gómez Aranguren, magistrado del Consejo de Estado; Fernando Brito Ruiz, ex procurador delegado, y Carlos Arturo Gómez Pavajeau, ex viceprocurador general.

Como resultado de estas reuniones de análisis y reflexión, el 6 de agosto de 2014 el procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, presentó ante la ciudadanía y el Congreso de la República el proyecto de reforma del actual CDU, cuyo propósito es efectuar algunos cambios y ajustes que muchos sectores de la sociedad y de la comunidad jurídica reclamaban.

### Políticas Públicas en Colombia

En un momento donde la mayor participación ciudadana acrecienta el interés por mejorar los procesos de toma de decisiones gubernamentales, aumenta la necesidad de entender que las políticas no se administran sino que se gobiernan. Por eso, aunque su propósito es inductorio, el aporte esencial de estos espacios está en el enfoque con el que se plantea que la interacción con la ciudadanía no solo es deseable, sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas.

Esta jornada de reflexión propició un escenario de acercamiento al tema, especialmente en el papel de las políticas públicas en el funcionamiento y configuración desde la relación entre Estado y ciudadanía; así mismo, facilitó el acceso al análisis de políticas a interesados en obtener un conocimiento básico sobre los procesos de formación de estas, y brin-



► La Jornada de Reflexión de Políticas Públicas en Colombia «(...) propició un escenario de acercamiento al tema, especialmente en el papel de [estas] en el funcionamiento y configuración desde la relación entre Estado y ciudadanía (...)».

dó herramientas básicas como diferentes metodologías de evaluación y análisis.

El desarrollo de esta actividad académica contó con la participación de 277 personas. Los ponentes fueron Oscar Darío Amaya Navas, Raúl Velásquez Gavilanes, Juan Fernando Álvarez Rodríguez, Jaime Torres Melo, Jairo Santander Abril, Stella Parrado, Javier Torres Velasco y Omar Augusto Vivas Cortés.

### Tercera Semana de la Participación Ciudadana

La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, con el apoyo del IEMP, en desarrollo de la función preventiva y el propósito de continuar contribuyendo al fortalecimiento de la participación en el país, organizó la tercera versión con énfasis en La Contratación Estatal, la Transparencia y el Acceso a la Información Pública dirigida a ciudadanos, organizaciones sociales, veedurías y funcionarios en Bogotá, Medellín y Santa Marta, con la participación de 519 personas.

Los objetivos del programa fueron: **1.** generar un espacio de reflexión sobre algunos temas de la gestión pública y el control social como una estrategia para contribuir a la garantía de los derechos de los ciudadanos; **2.** promover espacios de análisis de la gestión pública contractual para el ejercicio del control social; **3.** reflexionar sobre la importancia de conocer y poner en práctica la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y **4.** crear conciencia respecto a las responsabilidades frente a la Ley de Veedurías Ciudadanas.

## Otros programas

### Diplomado de Conciliación en Derecho



Luis Miguel Estrada Cabrera - IEMP

▶ Desde el año 2011 el IEMP adelanta el Diplomado de Conciliación para servidores de la Procuraduría. «Un total de 175 personas han sido certificadas en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín». En la imagen funcionarios que recibieron el grado como conciliadores en derecho el 17 de septiembre de 2014.

Desde el año 2011 el IEMP viene adelantando el diplomado para los servidores de la Procuraduría. Un total de 175 personas han sido certificadas en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín.

### 4º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario<sup>3</sup>

Con el enfoque Perspectivas del Poder Disciplinario en Colombia y Aspectos Cruciales de la Reforma al CDU, y a través de diversas conferencias magistrales, la Procuraduría y el IEMP propiciaron espacios académicos que permitieron coadyuvar en la capacitación y actualización de los servidores públicos que ejercen funciones disciplinarias, y de quienes intervienen en el proceso.

### Seminario Taller Preparación a la Jubilación o Retiro Laboral

En el marco del título VII, artículo 56, numerales 1 y 2 del Decreto 262 de 2000, la Procuraduría y el IEMP capacitaron a funcionarios en un proceso de reflexión, conocimiento y análisis que permita a los participantes fortalecer su proyecto de vida y ganar elementos para adaptarse a la nueva etapa del ciclo de vida individual, familiar, social y laboral. Los cambios que la jubilación laboral conlleva requieren preparación para enfrentar e identificar los bloqueadores que impiden

la toma de decisiones oportunas frente al tema del retiro.

Este programa, que se debe desarrollar anualmente como una *herramientas para el cambio*, entregó a los 40 asistentes elementos que propician un alto nivel de consciencia frente a las oportunidades y los deberes en esta nueva etapa de vida y, así, asegurar una etapa más, digna y segura.

### El 4º Congreso Internacional de Contratación Estatal<sup>4</sup>

En el evento se analizó el proceso que Colombia ha vivido en los últimos 20 años, y se reflejó la evolución de la gestión contractual pasando de una legislación meramente procesal a una que interpreta la compra pública como la gerencia de adquisiciones del Estado, similar a lo que se denomina cadena de suministro dentro de las empresas privadas. Igualmente, permitió conocer experiencias exitosas y la discusión sobre los desafíos técnicos y jurídicos de las figuras que promueven el desarrollo de la infraestructura en el país tomando como referente las Asociaciones Público Privadas (APP).

### Gestión electrónica de documentos, digitalización y archivo

Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, Art. 18, las entidades tienen la obligación de capacitar y actualizar al personal que desempeña funciones de archivo, en programas y áreas relacionadas con dicha labor. Este curso brindó herramientas a 40 funcionarios que participaron en el programa de formación para mejorar el desempeño, actualizar conocimientos en materia de archivística, digitalización y microfilmación —de acuerdo a la política de cero papel—, y fundamentar la gestión electrónica de documentos en la entidad. En 2015 continuarán los siguientes niveles.

### Curso de Formación de Auditores Integrados MECI-NTCGP 1000

Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales

y sociales, se preparó a un grupo de 30 funcionarios de la Procuraduría del nivel central con el fin de fortalecer las oficinas de Control Interno y de Planeación para que estos conocimientos fuesen aplicados, posteriormente, en cada una de las dependencias de la entidad.

El programa se desarrolló en la ciudad de Bogotá en las instalaciones del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), con ponentes del ente certificador y de la Red de Formadores. Los módulos realizados, entre otros, fueron la planificación y el control estratégico, la administración del riesgo, indicadores de gestión en el sector público, la medición, análisis y planes de mejoramiento, y el Estatuto Anticorrupción.

### Acoso laboral Ley 1010 de 2006

La intención del programa fue dar a conocer los procedimientos y competencias para la adopción de medidas preventivas, conciliatorias y correctivas del acoso laboral, que permitan condiciones de cooperación, mutua ayuda y respeto por la dignidad de los seres humanos. El proceso inició con una capacitación en la ciudad de San Gil (Santander) con la participación de 94 personas: cinco de la procuraduría provincial y 89 docentes de dicho municipio y del Socorro. Un integrante de la red fue el encargado de brindar los contenidos. La numerosa asistencia confirma la necesidad de continuar el proceso en otras regionales del país.

### Sensibilización en gestión de calidad

Dada la importancia del tema, la modificación del manual de funciones y los requisitos adoptados por la Resolución 253 de 2012 en la entidad, se proyectaron capacitaciones en las regionales del Cesar (Procuraduría Provincial de Valledupar), Córdoba (Procuraduría Provincial de Montería), San Andrés, La Guajira y Arauca. La asistencia promedio por evento fue de 22 funcionarios. Colaboraron en este proceso dos funcionarios de la Oficina de Planeación. Es de anotar que podemos

3 Ver página 36.

4 Ver página 71.

llegar a todas las demás regionales e implementar esta capacitación por medios virtuales utilizando el Canal WebTV del IEMP.

### ¿Qué dicen los beneficiarios?

La información recolectada, a través de los formatos de evaluación para los eventos de capacitación, se considera muy valiosa para el ajuste y mejoramiento de las actividades académicas que se desarrollan en el marco de los programas de capacitación y formación estructurados por la División de Capacitación del IEMP.

Durante el 2014 el promedio de calificación fue de 94.34 sobre 100, lo cual indica que, *grosso modo*, los procesos de capacitación en los tres componentes de evaluación: de aprendizaje, de los docentes o facilitadores, y en general del evento, obtuvieron excelentes apreciaciones por parte de los asistentes, lo que permite inferir no solo la pertinencia de los temas tratados, sino también la calidad del talento humano que interviene desde la organización y logística hasta quienes transfieren el conocimiento. Este resultado se debe a la elaboración de un diagnóstico de necesidades de capacitación cuidadoso, y a la elaboración de diseños curriculares ajustados a las necesidades reales del ministerio público.

En cuanto a los objetivos de la capacitación se observa que se han cumplido satisfactoriamente para la mayoría de los participantes, logrando las expectativas propuestas. Así mismo, se destaca el acierto en la conformación de los equipos de docentes que dictan cada uno de los programas, que se debe a los exigentes criterios que el IEMP tiene en cuenta a la hora de hacer la selección de los formadores externos que se vinculan por contrato de prestación de servicios. Igualmente, cuando son convocados los internos por ser valorados como los mejores en el desempeño de sus funciones.

Las evaluaciones indican, además, el requerimiento de los funcionarios en dar continuidad a los procesos de formación y capacitación, la necesidad de retroalimentación de cada uno de los programas y la actualización de los contenidos, y la solicitud de material especializado y pertinente en la respectiva área.

### Fortalecer el conocimiento

Los apoyos educativos constituyen un incentivo para el servidor del ministerio público. La unidad académica brinda soporte a funcionarios que acuden buscando inscribirse en eventos de reconocida importancia académica, o que por la especialidad de la materia no son ofrecidos continuamente en el mercado.

Para apoyar estas capacitaciones se tienen en cuenta, entre otros criterios, la situación laboral administrativa del funcionario, el desempeño, la participación en las redes de capacitación o investigación, y la pertinencia entre el programa solicitado con las funciones desempeñadas en la Procuraduría.

Para la vigencia 2014 se otorgaron apoyos educativos por más de 200 millones de pesos beneficiando a 36 servidores de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, se apoyó a un grupo específico del programa de prepensionados que se realizó con la Caja de Compensación (Cafam) a través del área de Bienestar de la entidad, la participación en el Congreso Mundial de Derecho Penal Militar de servidores de la Procuraduría Delegada para Asuntos Penales, y las xxvi Jornadas Internacionales de Derecho Penal con la Universidad Externado de Colombia.

### Balance social

El número de personas capacitadas durante el año 2014 fue de 8 698 (Gráfica 2),

de las cuales 28% eran de la Procuraduría, de las personerías municipales 16%, Defensoría del Pueblo 1.4%, otras entidades 49% y particulares 4.5%.

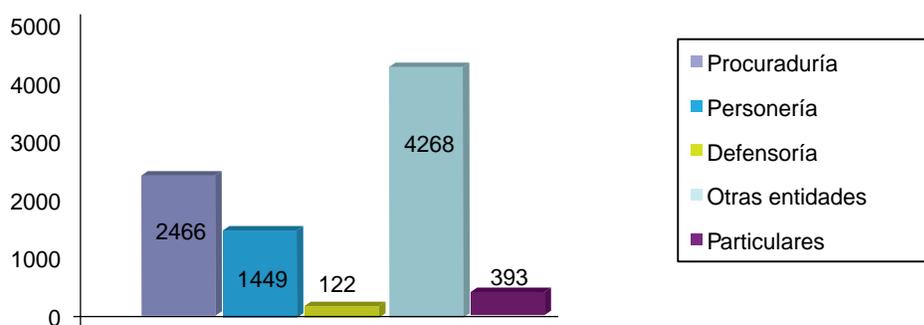
Estas cifras concluyen que el mayor número de capacitados se refleja en otras entidades públicas debido a dos causas: por un lado la alta demanda de servicios de las entidades públicas a nivel nacional que cuando son convocadas a los procesos regulares de capacitación del IEMP acuden en grupos numerosos y, por otro lado, al componente de comercialización de servicios que se posiciona cada vez más entre las entidades públicas y privadas de todo el país.

### Cobertura y descentralización de los procesos de capacitación del IEMP

En comparación con el año 2013, la cobertura fue menor en un 21% en el 2014 debido a que los programas fueron más especializados y dirigidos a poblaciones específicas.

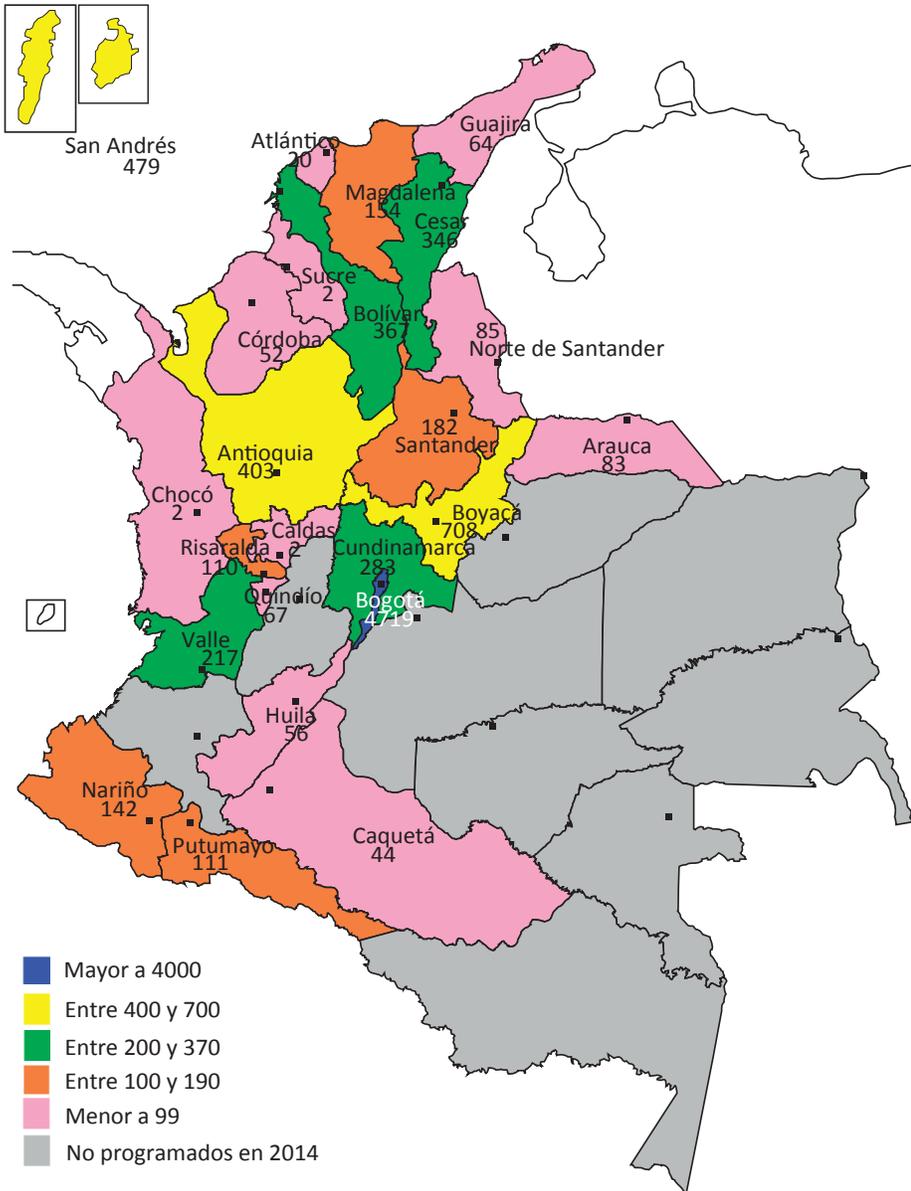
El año anterior continuó la estrategia de desconcentrar los procesos educativos haciendo presencia en 41 ciudades del país, de 24 departamentos; en otras palabras, la unidad académica del ministerio público llegó al 75% de las regiones capacitando a cerca del 48% del total de asistentes a los eventos. El mapa muestra las zonas y número de beneficiados de los programas de formación.

Gráfica 2. Total asistentes por entidades de enero a diciembre de 2014



Fuente: División de Capacitación del IEMP.

### Distribución por departamentos y beneficiarios



### Implementación del Sistema de Registro y Control Académico

Una de las mayores necesidades de la división, incluida entre las prioridades estratégicas del Instituto, fue el desarrollo de una plataforma de información que incluyera el registro y sistematización de participantes en los eventos gestados por el área con el fin de obtener de manera rápida y oportuna los reportes requeridos tanto por la unidad académica como por las personas que han sido certificadas en alguno de los programas de formación.

Las etapas transitadas por el proyecto tienen que ver con las actividades preliminares a la ejecución del desarrollo del sistema como el análisis de requerimientos; definición, ajustes y aprobación de prototipos; información existente; diseño, adaptación y levantamiento de requerimientos gráficos, y entrega, elaboración y aprobación de los mismos; puesta a prueba; capacitaciones funcionales y técnicas, y documentación.

El poblamiento de la información con corte a diciembre de 2014 fue de 8 000 registros, y se logró el pleno funcionamiento de la plataforma.

### Comercialización

Gracias al posicionamiento que ha ido ganando el IEMP en las entidades del sector público en general como unidad administrativa especial de carácter académico, que brinda servicios y productos editoriales de

### Análisis de costos de operación frente al mercado

En 2014 los costos de capacitación para los 8 698 asistentes fue de \$719.113.261. Al realizar el estudio de mercado para observar los precios de las ofertas de otras entidades tales como universidades o instituciones reconocidas que ofrecen programas académicos en las mismas modalidades, con temáticas similares a las ofrecidas por el IEMP, se pudo establecer la diferencia en costos por persona. En la gráfica 3 se aprecia el valor total de las capacitaciones del mercado que supera en un 95% la inversión realizada por el IEMP, lo que demuestra la eficiencia del proceso de capacitación.

Gráfica 3 – Costos mercado vs. IEMP

Modalidad de capacitación	Precio promedio en el mercado por inscripción	Número de asistentes	Valor total inscripción en el mercado
Diplomados	2.600.000	134	\$348.400.000,00
Seminarios	1.800.000	3099	\$5.578.200.000,00
Talleres	1.800.000	331	\$595.800.000,00
Seminarios taller	1.800.000	2182	\$3.927.600.000,00
Encuentros	1.000.000	738	\$738.000.000,00
Jornadas	1.600.000	1147	\$1.835.200.000,00
Congresos	2.000.000	555	\$1.110.000.000,00
Foros	1.100.000	371	\$408.100.000,00
Cursos virtuales	800.000	141	\$112.800.000,00
<b>Total</b>		<b>8698</b>	<b>\$14.654.100.000,00</b>

excelencia con el respaldo de la Procuraduría, capacitaciones acordes a las necesidades de los clientes y catedráticos de altas calidades y reconocida trayectoria, hemos aumentado los ingresos presupuestales con relación a vigencias anteriores.

Las organizaciones que contratan al IEMP cuentan con programas focalizados de acuerdo a la misión de cada entidad y las solicitudes específicas presentadas en materia de derecho disciplinario, contratación estatal, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), comunicación asertiva, Norma Internacional de Información Financiera (NIIF), proyectos de ley, y lógica y argumentación jurídica, por mencionar solo algunas.

La meta establecida en el Sistema Integrado de Gestión del IEMP para el componente de recaudo de recursos por ventas de servicios de capacitación superó en un 6% la meta.

## Proceso de certificación de personas

Tal como lo hemos mencionado en número anteriores de **INNOVA**,<sup>5</sup> el IEMP obtuvo la acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) en septiembre de 2013 como ente certificador de personas. La dirección de la unidad académica, a quien se otorga la potestad de emitir y formalizar los certificados en el marco del proceso de certificación en competencias laborales de servidores de la Procuraduría en las áreas de disciplinario (indagación e investigación) y conciliación, cuenta con el apoyo de tres comités: de certificación, de partes, y técnico de apoyo, los cuales verifican el cumplimiento de los esquemas de certificación en cada área temática.

Con el aval obtenido de la ONAC iniciamos entre los meses de octubre de 2013 y

abril de 2014 la certificación de 63 servidores de la entidad. La segunda etapa del Plan Nacional de Certificación se inició en el mes de agosto del año pasado en las ciudades de Pasto, Cartagena, Montería, Medellín, Santa Marta, Pereira, Armenia y Bogotá con un total de 167 funcionarios evaluados. De estos, 131 adelantaron el proceso en disciplinario y 36 en conciliación; de otra parte, a 151 personas se les emitió concepto de competencia, los otros 16 servidores deberán iniciar un proceso de mejoramiento con la Procuraduría Delegada de Conciliación. **i**



► El proceso de publicaciones acompaña los eventos de capacitación del IEMP

<sup>5</sup> Innova 20. P. 14.

# Noticias sobre la Red de Escuelas del Estado (Redes)

**ARTURO RONDEROS SALGADO**  
COORDINADOR ACADÉMICO  
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

El 12 de noviembre de 2014, en presencia de los representantes de las escuelas de capacitación de la Policía Nacional - Investigación Criminal, Gisela Patricia Niebles A.; Penitenciaría, Daniel Acosta y Luis E. Ospina; Justicia Penal Militar, Dora Isabel Ramírez; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Julián Andrés Hernández; Consejería Presidencial de Derechos Humanos, Pilar Rocío Velásquez; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Neidi Leonor Macana Tuta; Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, Rubén Támara; y del IEMP, Christian José Mora Padilla y Arturo Ronderos Salgado, se posesionó como presidente de la Red el director de la unidad académica del ministerio público —ausentes las escuelas Rodrigo Lara Bonilla y de la Fiscalía General de la Nación que se excusaron.

Como vicepresidente quedó Daniel Acosta, de la Penitenciaría, y de secretario técnico el autor de esta nota. La cabeza del IEMP, Christian Mora, y otros miembros, presentaron proyectos para el año 2015, a saber:

1. Realizar el Primer Congreso de Redes en el primer semestre del 2015.
2. Socializar los planes operativos de cada escuela para llevar a cabo alianzas estratégicas.
3. Crear página web o link de Redes.

4. Boletín virtual de Redes.
5. Realizar conversatorio con los directores de las escuelas.
6. Boletín semestral de Redes.
7. Exponer mejores prácticas y socializarlas.
8. Expedir un reglamento que regule fechas de reuniones y condecoraciones.
9. La Escuela de Penitenciaría, con motivo de cumplir un año más, publicará una revista. En el encuentro ofreció espacio para artículos de los que integran la Red. Igualmente, realizará un Simposio Internacional sobre Derechos Humanos. Por unanimidad se entregará un condecoración a la escuela por su labor. **i**



► Representantes de las escuelas de capacitación de la Red (izq. a der.) de la Penitenciaría, Luis E. Ospina; Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, Rubén Támara; Policía Nacional - Investigación Criminal, Gisela Patricia Niebles; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Julián Andrés Hernández; el director de la red, Christian José Mora Padilla; de la Penitenciaría, Daniel Acosta; Justicia Penal Militar, Dora Isabel Ramírez; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Neidi Leonor Macana Tuta; Consejería Presidencial de Derechos Humanos, Pilar Rocío Velásquez, y Arturo Ronderos Salgado, asesor, coordinador académico y secretario técnico de Redes.

RENDICIÓN DE CUENTAS - INVESTIGACIONES ACADÉMICAS

# Estudiar, analizar, diagnosticar, evaluar y recomendar, objetivos de la investigación en el IEMP

**LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ BALLÉN**

JEFE DE LA DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIO POLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El área de investigaciones de la unidad académica tiene el propósito de «Ade- lantar y apoyar investigaciones científicas, sociales, económicas, históricas, políticas y de otra naturaleza que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y funcio- nes del Ministerio Público» (Decreto 262 de 2000).

En este contexto, la división optimi- za año a año, desde el 2007, el proyecto de inversión inscrito en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), median- te la actualización de los programas que vienen siendo desarrollados de tiempo atrás, así como las nuevas líneas del que- hacer investigativo.

Igualmente, seguimos consolidan- do grupos de investigación registrados en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Col- ciencias), a saber: Justicia, Comunidad y Responsabilidad Social; y Carlos Mauro Hoyos; a través de los cuales se interac- túa con distintas procuradurías delega- das que tienen competencia en temas de familia, derechos humanos, conciliación, justicia, medio ambiente y bienes de uso público, entre otros. Para desarrollar los distintos proyectos se han establecido convenios con organizaciones o entida- des como la Fundación Restrepo Barco, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad de la Sabana e instituciones de economía solidaria. Las investigacio- nes responden a las inquietudes plan- teadas por las dependencias que parti- ciparon en el proceso de definición de necesidades de investigación.

La división también tiene a su cargo programas especiales como la Amones- tación para Adolescentes Infractores y la Socialización de Investigaciones, así como el proceso misional en el marco del Siste- ma Integrado de Gestión (SIG) encargado de la edición de las publicaciones. A con- tinuación presentamos a los lectores de **INNOVA** los logros alcanzados en 2014.

## Investigación sobre los costos de la desintegración familiar

El objetivo del estudio iniciado en la anterior vigencia es describir el impacto psi- cosocial del divorcio, y económico en los cónyuges, con el fin de diseñar políticas públicas para las familias a partir de análi- sis, costos y consecuencias de las separa- ciones en Colombia, y el precio que paga

la sociedad; asimismo, examinar las varia- bles psicosociales asociadas al divorcio, medir las variaciones en la economía fa- miliar como resultado de esta decisión, y calcular, según los agentes gubernamen- tales, el costo de los procesos de divorcio.

La investigación, que se está reali- zando en convenio con el Instituto de la Familia de la Universidad de la Sabana, elaboró el estado del arte, validó con el IEMP los instrumentos y llevó a cabo el trabajo de campo en Bogotá y otras ciu- dades del país. En 2015 se aplicarán dichos instrumentos en otras zonas del territorio nacional para cubrir la muestra estadís- tica establecida en el proyecto; poste- riormente, el ente educativo entregará el análisis de la información —prevista para el mes de marzo— y socializará los resul- tados en el segundo semestre del año.

## Sector solidario

El propósito de esta investigación, ade- más de analizar factores que permitan elaborar una agenda del sector solidario encaminada a reconstruir el tejido so- cial, es contribuir y fortalecer el sector de economía solidaria como un aporte a la consolidación de un desarrollo social sos- tenible, y mejorar la calidad de vida de las personas involucradas. El proyecto se eje- cutó con cuatro investigadores externos, la Dirección del IEMP y la participación del presidente ejecutivo de la Confedera- ción Colombiana de Cooperativas (Con- fecoop). El informe final da cuenta de los resultados del proyecto socializados, parcialmente, en eventos realizados con actores del sector solidario en la capital del país. En 2015 se editará la publicación y presentarán los resultados a nivel nacional.

## Gestión del riesgo de desastres

La investigación denominada «Los dere- chos humanos en la gestión de riesgos de desastres. Análisis de la creación de valor público de seguridad preventiva ante el riesgo de desastre y la resiliencia», busca establecer las condiciones de apropia- ción de esquemas de gobernanza en el marco de la política pública, la cadena de creación de valor público y el enfoque de derechos, a partir del desastre ocurrido



► El estudio correlacional del control minero ambiental de los recursos no renovables «[...]describe, analiza y verifica la aplicación de los planes y programas de salud orientados a mitigar la exposición al mercurio y cianuro en la explotación de oro en los distritos mineros de Antioquia, Bolívar y Chocó. El informe final será publicado en 2015, así como la socialización de resultados».

por la Ola Invernal 2010-2011, y la posterior promulgación de la Ley 1523 de 2012 —Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Para lograr el objetivo propuesto en el desarrollo de la investigación se realizaron diversas actividades dirigidas a la construcción de un marco teórico y metodológico, la caracterización de la política, la conceptualización de la creación de valor público, el estudio de las acciones de implementación de la política en el territorio, especialmente en el departamento del Atlántico, y la constante socialización y retroalimentación de los conocimientos generados.

Como resultados del proyecto se cuenta con el artículo «Creación de valor público en la política pública de gestión del riesgo de desastres», y dos capítulos del libro que será publicado titulados «Gobernabilidad. Fundamentos teóricos y conceptuales para el establecimiento de indicadores de gobernabilidad en la gestión del riesgo de ciudades costeras» y «Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas». Adicionalmente, se elaboró una edición especial del boletín informativo **INNOVA** sobre gestión del riesgo de desastres.

Como resultado de este trabajo también se cuenta con tres sesiones de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos 2014. Primera sesión «Contribuciones de la investigación científica a la gestión del riesgo de desastres por inundación y la gobernabilidad en Colombia. Análisis y perspectivas»; segunda sesión «Contribuciones de la investigación científica y académica en pro de la reducción del riesgo de desastres, cambio climático, variabilidad climática y gobernabilidad en Colombia. Avances y perspectivas»; y la tercera sesión «Contribuciones de la investigación científica a la gestión del riesgo».

Así mismo, se han establecido alianzas con distintos actores como la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Escuela de Ingenieros Militares. Se resalta, también, la base de datos cuantitativa y cualitativa alimentada con la sistematización de información recolectada en trabajo de campo y por respuestas a solicitudes realizadas mediante oficio, la cual contiene



Mónica Vega Solano - IEMP

► Jorge Leal Ussa, director de Análisis Económico de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), presentó la ponencia «Cooperativismo y desarrollo rural: una puerta para el posconflicto», en el marco del Encuentro Desarrollo Rural: una Revolución Institucional para la Transformación del Campo, organizado por el IEMP.

información cuantitativa de afectaciones, inversiones y resultados de programas estatales derivados de la Ola Invernal 2010-2011, y cualitativa de percepciones sobre atributos de gobernabilidad, gobernanza, buena política pública, y garantía y goce de derechos en el territorio. Para el año 2015 se encuentra pendiente la entrega de un artículo para la revista *Investigación y desarrollo* de la Universidad del Norte, calificada en categoría A2. Igualmente, la consolidación de un informe de la investigación para posible edición del IEMP.

### Diagnóstico de los planes parciales en Colombia

El objetivo fue hacer un diagnóstico y evaluación del instrumento denominado «Planes parciales» en un grupo de ciudades colombianas, así como examinar las experiencias exitosas y los fracasos para sugerir correctivos y dar a conocer los procedimientos que permitan desarrollar la aplicación de este instrumento de acuerdo con la ley. Ya se cuenta con el informe final de la investigación para publicar y presentar resultados, en 2015.

### Sistemas de gestión

El análisis del impacto de los modelos NTCGP 1000 y MECI 1000 en las entidades estatales de Colombia en su segunda fase —la primera se realizó en el año

2013— fue un trabajo elaborado a nivel nacional con dos investigadores externos y la participación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec). El informe final está en revisión por parte de las dos entidades, aunque el IEMP hizo una presentación parcial en el x Foro Internacional de la Calidad organizado por el Icontec en la Cartagena de Indias (Bolívar). Está pendiente para este año la publicación de resultados y la socialización.

### 20 años de la Misión de Sabios

El IEMP formalizó un contrato con la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC) para analizar, con algunos de los protagonistas de la misión sobre ciencia y tecnología reunidos dos décadas atrás, los avances del país de acuerdo con las recomendaciones entregadas por los expertos y científicos. La publicación estará a disposición próximamente. La socialización se hará en el evento programado para el lanzamiento del documento.

### Observatorios del sistema penal

Desde hace siete años los observatorios del Sistema Penal Acusatorio (OSPA) y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSRPA) realizan estudios en temas relacionados con dichas temáticas cuyos resultados permiten retroalimentar a las distintas instituciones involucradas. Entre las investigaciones realizadas se destacan:

1. Diagnóstico económico, debilidades y fortalezas del SRPA. Concluyó con el libro *El peso de la medida* publicado conjuntamente con la Fundación Restrepo Barco.
2. Evaluación, alcance y naturaleza del apoyo a las víctimas de delitos sexuales en Colombia. Concluyó con la obra *¿Por qué yo?* Tomo II, de la Serie sobre Delitos Sexuales.
3. Investigación sobre el impacto de la sanción de la amonestación en los años 2011, 2012 y 2013. Concluyó con la obra *Todo bien*.
4. Evaluación de la labor de los centros de atención a víctimas de la Fiscalía Gene-

ral de la Nación. Investigación terminada. El informe está pendiente de publicación.

5. Diagnóstico en materia social y de ahorro de los vendedores ambulantes de Bogotá y Medellín. Trabajo realizado con el Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Se publicó un artículo en la revista del IEMP Rostros & Rastros n.º 12, indexada por Colciencias.

6. Evaluación de la política pública en materia de homicidio por convivencia — diseño, judicial, perfiles. Investigación en desarrollo. Se proyecta informe final para abril de 2015.

7. Diagnóstico de la naturaleza de la atención judicial y administrativa en materia judicial. Investigación referida al medio ambiente, actualmente en desarrollo, proyectada su finalización para abril de 2015.

8. Investigación en reparación colectiva, como apoyo a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en lo penal, en la elaboración de los incidentes de reparación colectivos. Actualmente en estructuración de instrumentos y trabajo de campo; concluirá en 2015.

9. Asesoría del OSPA en la construcción del Observatorio del Ahorro del FNA. Se han entregado seis de los diez productos contemplados.

### Diagnóstico sobre la atención a la población desplazada en condiciones de discapacidad

Con el fin de apoyar y optimizar las políticas públicas relacionadas con la población desplazada en condiciones de discapacidad, el IEMP adelantó este estudio que se encuentra en la fase final de análisis y elaboración del informe. Por lo pronto se advierte que dicha población no está accediendo, integralmente, a los programas de atención previstos por la unidad de víctimas, en parte porque los tiempos de verificación son demasiado amplios y las víctimas terminan desistiendo, y porque en muchas de las regiones no hay una oferta clara de servicios y las personas no tienen cómo llegar a los lugares donde se ofrecen mejores y más servicios. En 2015 se espera publicar la investigación y presentar los resultados.

### Justicia formal y justicia en equidad

El programa que se ha desarrollado por diez años consecutivos pretende caracterizar y cualificar en distintas zonas del país aspectos relacionados con el sistema judicial, encaminados a contribuir con

información relevante para la administración de justicia, así como establecer niveles de responsabilidad social y de resolución institucional y comunitaria de conflictos, en el marco del diseño de la atención terapéutica, judicial y de la política criminal. A continuación se relacionan las investigaciones de 2014:

1. Diagnóstico integral de la minería en páramos 2001 – 2012. Investigación que aborda los aspectos de regalías, inversión social, cooptación; impactos ambientales, sociales y en jóvenes; salud mental de los mineros y crecimiento económico. Actualmente en elaboración informe final.
2. Evaluación de la política pública del marco de implantación de la conciliación en equidad. Trabajo realizado con el Ministerio de Justicia.
3. Determinar los reales alcances de la ubicación en protección de los niños y jóvenes desprotegidos. Investigación en desarrollo que concluirá en 2015.

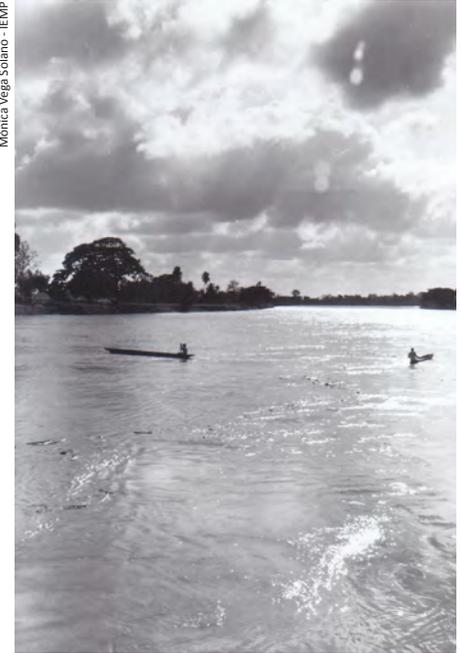
### Vigilancia superior a la prevención y la atención de la violencia sexual

La finalidad de la investigación es generar insumos para el Estado colombiano que incidan en la revisión y ajuste de la atención integral, en condiciones de dignidad, que debe brindarse a las víctimas de violencia sexual en el marco del acceso a la justicia. Se cuenta con 1) documento de análisis y soportes de 15 entrevistas semiestructuradas, cuatro grupos focales realizados con funcionarios públicos, abogados litigantes, defensores de derechos humanos, académicos y organizaciones de la sociedad civil del orden nacional, regional, local y municipal, y cuatro entrevistas con víctimas de violencia sexual con el fin de contribuir en la validación del instrumento de recolección de información; 2) documento de conclusiones finales con aportes al proceso de requerimientos y recomendaciones al Estado colombiano para que las entidades realicen las acciones pertinentes tendientes a superar las situaciones encontradas; y 3) sistema de información en género y derechos ajustado confor-



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ En el tercer panel del II Congreso IGP participaron (izq. a der.) Miguel Álvarez-Correa G., coordinador de los observatorios del SPA y SRPA del IEMP; Marina Martínez, catedrática del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, adscrita al Grupo de Investigación en Desarrollo Humano en las líneas de infancia y juventud, legitimación de la violencia, migración forzada por la violencia, y desastres naturales y desarrollo comunitario, y Rubén Darío Naranjo Saldarriaga, docente e investigador de la Universidad Andina y de la ESAP, consultor en derechos humanos para la costa Pacífica en la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP, sede Bogotá, y USAID.



► «La investigación denominada “Los derechos humanos en la gestión de riesgos de desastres. Análisis de la creación de valor público de seguridad preventiva ante el riesgo de desastre y la resiliencia”, busca establecer las condiciones de apropiación de esquemas de gobernanza en el marco de la política pública, la cadena de creación de valor público y el enfoque de derechos, a partir del desastre ocurrido por la Ola Invernal 2010-2011, y la posterior promulgación de la Ley 1523 de 2012 —Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres».

me con los instrumentos de recolección de información diseñados para la vigilancia superior a la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual apoyado en una base de datos de las entidades que sean objeto de la vigilancia.

En el marco de este estudio se suscribió un convenio especial de cooperación con la Fundación Tierra de Hombres (FdTH) que aporta una contrapartida que favorecerá la ejecución de la investigación; igualmente, se cuenta con el diseño, y la validación para el caso del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de los instrumentos de recolección de información de la Fiscalía General de la Nación y del sector salud.

En 2015 continuarán actividades como el diseño de la batería de indicadores orientados a caracterizar y cuantificar la situación de garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del acceso a la justicia, como de las herramientas de tipo estadístico y de control que permitan cualificar el análisis de información; así mismo, se elaborará un documento con aportes y observaciones al informe final de resultados de la vigilancia y las recomendaciones al Estado colombiano, que será publicado en la revista Procurando la Equidad, editada por la entidad.

### Estudio correlacional del control minero ambiental de los recursos no renovables

La investigación, que finalizó en 2014, describe, analiza y verifica la aplicación de los planes y programas de salud orientados a mitigar la exposición al mercurio y cianuro en la explotación de oro en los distritos mineros de Antioquia, Bolívar y Chocó. El informe final será publicado en 2015, así como la socialización de resultados.

### El precedente jurisprudencial en Colombia

A 31 de diciembre de 2014, el documento final de análisis comparado para la construcción metodológica del precedente

jurisprudencial en el país se encontraba en revisión para realizar los ajustes requeridos para ser editado por el IEMP en esta vigencia.

El objeto del estudio es formular una propuesta de descongestión judicial articulada al uso eficiente y adecuado de una metodología del precedente jurisprudencial, que es obligatorio, construida a partir de un análisis comparado del estado del arte del concepto de línea jurisprudencial y sus metodologías de construcción en Colombia —y en varios países extranjeros seleccionados como solución para la adecuada jerarquía de las sentencias judiciales—; así mismo, el análisis contempla el conflicto entre decisiones judiciales y descongestión judicial, toda vez que el uso de la jurisprudencia vinculante brinda seguridad jurídica y es un método de análisis eficiente. En el primer trimestre de 2015 se espera contar con el documento listo para su publicación.

### Incidencia de las organizaciones de discapacidad en las políticas públicas de Colombia

Con el interés de establecer las formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas, y aportar a la Procuraduría General de la Nación, en su calidad de órgano con funciones preventivas y correctivas, las decisiones más acertadas en materia de garantías sociales, se desarrolló esta investigación que da cuenta de la incidencia que tiene la población en condición de discapacidad en el campo de las políticas públicas.

El análisis demostró, por una parte, la inoperancia de los comités locales de discapacidad de los lugares donde se obtuvo la información de campo, ya que estos no poseen presupuesto autónomo; además, se encontró que la permanencia de los funcionarios es totalmente intermitente, lo que impide la toma de decisiones y, por *ende*, la continuidad de los proyectos. De otra parte, la investigación mostró la escasa capacidad política de las organizaciones lo que sugiere, dentro de las recomendaciones, formular proyectos de capacitación y

autosostenibilidad de las mismas para consolidar un mayor poder de participación. El informe final está en revisión para ajustes, publicación y socialización de los resultados.

### II Encuentro Nacional de Observatorios<sup>1</sup>

Más de 20 observatorios nacionales se encontraron y presentaron sus experiencias en Bogotá, gracias a la convocatoria realizada por esta unidad académica. En 2015 se organizará una nueva reunión para estructurar la red de observatorios, una revista como medio informativo y la definición de la secretaría técnica.

### Análisis de la implementación de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en Colombia

Esta investigación es la tercera fase en el marco de la temática NGP, en la que se

<sup>1</sup> Ver Página 80.

efectuó un estudio del estado del arte y cualitativo de la información capturada en las fases anteriores. El propósito fundamental del estudio es continuar con la construcción de esta estrategia de anticorrupción, de conformidad con los elementos fácticos y jurídicos encontrados en la investigación. El documento final de la fase desarrollada se entregó y está en revisión para su edición. Algunos avances fueron publicados en 2014 en la cartilla *Proyecto de implementación de la Nueva Gerencia Pública en Colombia*.

En 2015 también se planea —para la próxima etapa— estructurar un Diplomado en Gerencia Pública en convenio con la Corporación Universitaria de Colombia IDEAS, editar una revista especializada en la materia y continuar con la implementación del proyecto en el territorio nacional.

### Diagnóstico del IEMP de cara a su sostenibilidad

El análisis del estado actual del IEMP, y su proyección pensando en la sostenibilidad, es la investigación que será publicada y entregada en el marco de la celebración de los 20 años de la unidad académica.

### Línea de investigación sobre menores y adolescentes infractores

El programa inició en la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos

Socioeconómicos hace 15 años con estudios y publicaciones sobre menores involucrados en asuntos de violencia y delincuencia. En el ámbito de esta línea de investigación el IEMP, para dar cumplimiento a la responsabilidad asignada por el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), diseñó y realiza Cursos de Amonestación para menores infractores. En 2014 se realizaron 224 cursos, y se atendieron 1 013 adolescentes en los distintos distritos judiciales en los que los jueces han decretado esta medida a los adolescentes infractores.

### Segunda versión del congreso IGP<sup>2</sup>

El II Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública (IGP) dio a conocer y difundió avances de investigaciones científicas en América Latina y en Colombia. El evento brindó espacios para la difusión de resultados investigativos, complementados con los panel temáticos donde se presentaron avances de investigación en problemas públicos prevalentes sobre gestión de políticas, aprovechamiento de productos y resultados de estudios y análisis en temas ambientales, gestión del riesgo, el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en situación de prevención y atención de desastres, y los efectos de la implementación de sistemas de gestión administrativa.

2 Ver Página 62.

Importante resaltar que los conferencistas invitados fueron seleccionados a partir de una convocatoria para el envío de ponencias que, una vez revisadas, contaron con la aprobación del equipo conformado para determinar la pertinencia e interés del ministerio públicos en las temáticas. Al finalizar el evento se entregaron las ponencias en CD a los participantes. En 2015 se realizará la tercera versión.

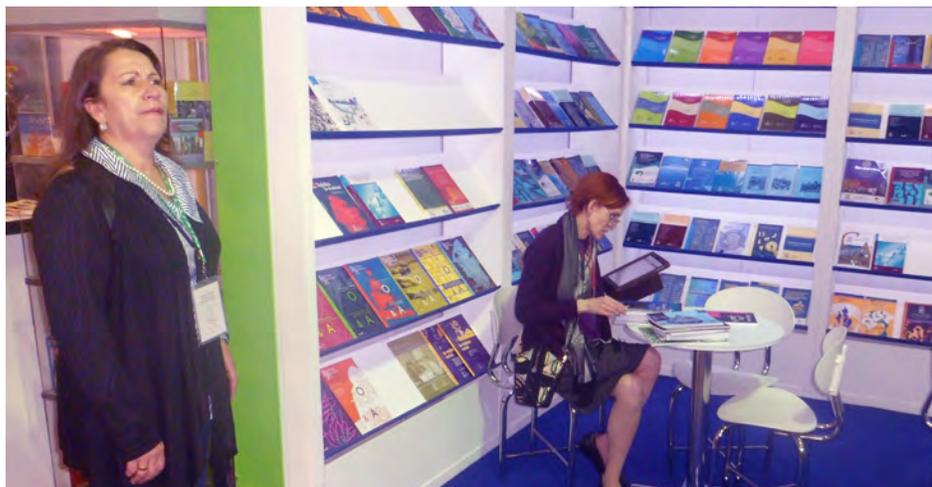
### Socialización de investigaciones

El propósito de este programa es dar a conocer los resultados de las investigaciones que adelanta el IEMP a las entidades, servidores y comunidad en general que estén interesados en las temáticas tratadas. En 2014 se realizaron distintos eventos donde se presentaron los resultados de los estudios adelantados por el IEMP como, por ejemplo, el II Congreso Internacional IGP.

Se resalta aquí el trabajo de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos, que en la anterior vigencia contó con alianzas como la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Colciencias, en la que participaron varias universidades. También se destaca la labor en el campo de la economía solidaria con la participación de varios aliados institucionales y sectoriales como el Ministerio del Trabajo y Confecoop; en esta línea de investigación realizaron presentaciones en distintas ciudades del país, en eventos de carácter nacional e internacional como el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional. Así mismo, la dirección del IEMP presentó avances de estas investigaciones en Argentina en el congreso organizado por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (Ciriec).<sup>3</sup>

De otra parte, el OSPA celebró distintos eventos entre congresos y seminarios, y participó en otros realizados por entidades públicas y privadas a los que fueron invitados. De este programa se beneficiaron 3 339 personas en 2014 en 24 eventos relacionados con la presentación de resultados. Es de resaltar que en cada encuentro se entregó

3 Ver Página 5



Archivo División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos - IEMP

Como todos los años la unidad académica del ministerio público participa en la Feria Internacional del Libro.

material publicado por el IEMP para apoyar la labor de sensibilización, divulgación y capacitación en los temas de investigación desarrollados por esta división.

### Proyectos iniciados en 2013 y finalizados en 2014

En **INNOVA** 17, de marzo de 2014, que incluyó la rendición de cuentas del IEMP de la vigencia anterior, mencionamos algunas de las investigaciones que arrancaron en 2013 señalando que estaban algunos productos pendientes por entregar. Entre los estudios terminados el año anterior, de los cuales se presentaron resultados en el boletín del Instituto, y en eventos académicos, tenemos las siguientes temáticas: análisis de las regalías en Colombia (informe final), implementación del teletrabajo en el país (publicación), caracterización de la justicia en Colombia (documento final en proceso de edición), cooptación de la Administración pública, fase II (en proceso de edición), y evaluación sobre políticas públicas en el tema de salud mental (documentos de trabajo para la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social; resultados y recomendaciones en proceso de publicación).

### Proceso editorial del IEMP

1. CD *Gaceta disciplinaria*.
2. Cartilla electoral 2014.
3. Boletines **INNOVA** n.º 17, 18, 19 y 20.
4. Manejo posdecomiso de fauna y flora.
5. Revista *Rostros & Rastrós* n.º 11 y 12.
6. *Estilo de vida de los jóvenes y necesidades de educación sexual*.
7. *Aproximación al estudio de la aplicación del derecho internacional humanitario en el régimen disciplinario colombiano*.
8. Boletín *Ojo avizor* n.º 13.
9. *Los contratistas de prestación de servicios como sujetos de la acción disciplinaria*.
10. *Aplicación del modelo prospectivo estratégico al sector cooperativo colombiano*.
11. *¿Por qué yo? Las víctimas de delitos sexuales, actuaciones judiciales, intervenciones y modelos de política pública*.
12. *Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal*. Volumen v.
13. *Las reformas del Estado y de la Administración pública*. Segunda edición.
14. *Análisis prospectivo 2030. Procuraduría General de la Nación*.
15. *Decreto 262 de 2000. Estructura de la Procuraduría General de la Nación. Notas de vigencia*.

16. *8 mitos de la legalización de las drogas*. Tercera edición.
17. *El peso de la medida. Economía, política pública del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y salud mental*.
18. *Primer informe al Congreso de la República 2013 – 2014. Resumen ejecutivo Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011*.
19. *Gestión integral de recursos hídricos*.
20. *Cien reflexiones del SINA*. (Reimpresión)
21. *Guía de procedimiento verbal. Aspectos prácticos*.
22. *Teletrabajo. Un cambio sensible en las costumbres laborales*.
23. *Código Disciplinario Único. Notas de vigencia 2014*.
24. *Implementación de la nueva gerencia pública colombiana*.
25. *Resumen ejecutivo. Análisis de los distintos factores que permitan hacer contribuciones desde la economía solidaria a una agenda para la convivencia pacífica en la sociedad colombiana*.
26. *Actos procesales*.
27. *Conceptos marco jurídico para la paz*.
28. *Recobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud 2006 – 2012*. 



Mónica Vega Soliano - IEMP

guimientos post sanción de los jóvenes amonestados en cumplimiento del Art. 182 del Código de Infancia.

Así mismo, colaboró con aspectos puntuales en el documento *Siembra de tiempo. Política pública, reforma agraria y reubicación rural de poblaciones desplazadas y campesinas* (período 1994 – 2012 (2013)). Roberto hacía parte del equipo que se encontraba desarrollando un proyecto sobre los alcances de la protección institucional en niños y jóvenes, acompañaba el proceso de

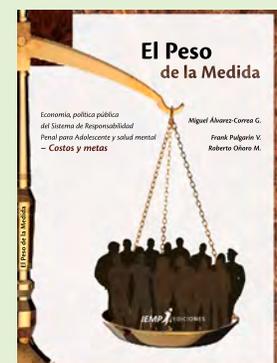
evaluación de la conciliación en equidad de manera conjunta con el Ministerio del Derecho y de Justicia, y estaba finalizando su participación — y el de otros siete investigadores— en un trabajo sobre la minería en páramo, el cual se entregará en el año 2015.

Para Roberto un hasta luego, buen compañero, que tuvo la gran virtud de saber escuchar y enmendar los errores cuando era pertinente.

Miguel Álvarez-Correa G. y compañeros del IEMP.

Roberto Carlos Oñoro Martínez (q. e. p. d.), fallecido en el mes de enero del 2015, fue investigador del Observatorio del Sistema Penal (OSPA) y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en el transcurso de los últimos dos años.

Participó como autor en las obras *El Peso de la Medida* (2014), *Evaluación económica del SRPA*, y *Todo bien* (2014) que pretendió evaluar los se-



RENDICIÓN DE CUENTAS - ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

# Las áreas de apoyo del IEMP, fundamentales para cumplir los objetivos estratégicos

**CARMENZA CARREÑO GÓMEZ**

JEFE DE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL IEMP

Los procesos de apoyo de Planeación, Presupuesto y Control; Almacén, Archivo y Sistemas; Contratación y Jurídica; y Gestión Contable y Tesorería, hacen parte de la división del IEMP encargada de planear, dirigir, coordinar y controlar todo lo concerniente a las actividades administrativas y financieras necesarias para garantizar el suministro oportuno de los bienes y servicios requeridos, programar y hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto, conservar el archivo administrativo, adelantar las gestiones relacionadas con la celebración de los contratos y convenios, atender el cumplimiento de los compromisos adquiridos y velar por el cobro oportuno de las obligaciones a favor del Instituto.<sup>1</sup>

La División Administrativa y Financiera del IEMP se ha fortalecido a través de la certificación de las diferentes áreas, identificadas en el mapa de procesos del Sistema Integrado de Gestión (SIG), en las normas de calidad nacionales e internacionales NTC ISO 9001:2008, NTCGP 1000:2009 y MECI 1000:2005. Precisamente, uno de los componentes esenciales ha sido el seguimiento y control a los procesos, en el marco del sistema, que se lleva a cabo mensualmente a través de la medición de los indicadores establecidos, cada año, lo que permite no solo observar el comportamiento individual de cada proceso sino, también, el de la dependencia.

Para el año 2014, el IEMP obtuvo la renovación de las certificaciones obtenidas en años anteriores en las normas NTC ISO 9001:2008 y GP 1000:2009, y la recertificación y el mantenimiento de la acreditación como organismo de evaluación de la conformidad de acuerdo con los requisitos de la norma internacional ISO/IEC 17024:2013.

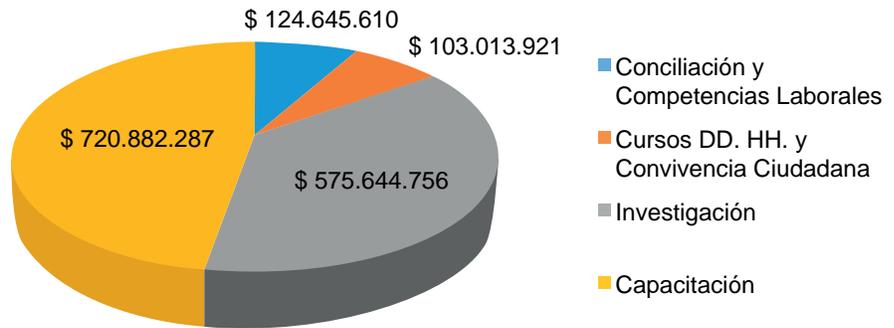
pacitación, certificación de personas, cursos en derechos humanos, e investigaciones sociales, jurídicas, económicas, entre otras.

El 100 % de las reservas presupuestales constituidas en 2013 fueron canceladas en su totalidad, de acuerdo con el reporte que arroja el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El porcentaje de reservas presupuestales constituidas en el 2014 fue para gastos de funcionamiento 1.93% y de inversión 2.49%, conservando los topes autorizados por la cartera en mención.

### Gestión Contable y Tesorería

El proceso de gestión contable y tesorería cumplió con las metas estipuladas para la

### Inversión programas IEMP 2014



Fuente: División Administrativa y Financiera IEMP

La implementación del SIG, tanto para la división como para el IEMP, nos compromete a realizar un análisis juicioso del desempeño con base en los objetivos y metas trazados lo que, finalmente, facilita la toma de decisiones y la posibilidad de determinar las acciones correctivas y preventivas que sean necesarias, de acuerdo con los recursos físicos, presupuestales, tecnológicos y el talento humano.

### Ejecución presupuestal

En el año 2014, el IEMP comprometió recursos por valor de \$2 771 millones distribuidos entre los rubros de funcionamiento e inversión; este último, ejecutado por los cuatro proyectos inscritos en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a saber: ca-

lificación 2014 en cuanto al cumplimiento de la oportunidad en el pago, pagos no previstos, legalización oportuna y reprocesos en viáticos. A su vez, este proceso apoyó a las áreas misionales con el giro oportuno de viáticos, gastos de viajes y suministro de tiquetes a funcionarios, contratistas e investigadores del IEMP.

### Contratación y Jurídica

El proceso de contratación y jurídica apoyó a las áreas misionales con un total de 97 contratos formalizados en 2014, para adquirir productos y servicios requeridos por el IEMP para el adecuado funcionamiento operativo y logístico. Asimismo, contribuyó en la suscripción de contratos y convenios para el cabal desarrollo de las

<sup>1</sup> Artículo 57, Decreto 262 de 2000.

investigaciones, publicaciones y capacitaciones que han requerido contratación de personas naturales o jurídicas con idoneidad y experiencia en estas áreas.

La contratación en el IEMP contempla los principios que rigen la contratación estatal, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y demás decretos reglamentarios. El proceso cumplió con las metas estipuladas en el plan anual de adquisicio-

nes vigencia 2014 en cuanto a la revisión oportuna de estudios previos y suscripción de contratos.

### Almacén, Archivo y Sistemas

Existen procesos de apoyo que asisten a los misionales y facilitan el logro de los objetivos institucionales. Destacadas acciones, en algunas ocasiones invisibles, hacen parte

de la gestión administrativa y del complejo engranaje en cualquier organización. Es así como la tecnología, en el caso del IEMP los equipos de oficina, cuentan con un soporte técnico permanente; la memoria institucional, en el marco de la gestión documental y la ley de archivo están custodiadas por este proceso que, a su vez, asesora a los demás en la materia; y el área de Almacén que cubre

las necesidades de papelería y el suministro de elementos de trabajo e insumos requeridos por la unidad académica.

Este proceso también cumplió con las metas estipuladas en el año 2014 en cuanto al suministro completo de insumos, adecuada gestión documental, el índice de atención oportuna en sistemas y el control de rotación del stock de publicaciones. **i**

## Reunión de la gratitud, el reconocimiento, la integración y el progreso

**MÓNICA VEGA SOLANO**  
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

Tal como lo mencionamos en el **INNOVA** 20,<sup>1</sup> en el mes de noviembre de 2014 el IEMP llevó a cabo la tercera versión del Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial, cuyo propósito esencial es postular y seleccionar las personas o entidades que son merecedoras, cada año, del reconocimiento por su trayectoria académica profesional, experiencia docente, conocimientos y aportes al cumplimiento de la misión de la unidad académica.

El evento contó con la asistencia de integrantes de las redes de formadores e investigadores del Instituto, tanto internos y externos, como eméritos. Asimismo, se contó con la participación de concurrentes virtuales —gracias a la transmisión vía streaming por el canal webTV del IEMP— quienes, además de presenciar las condecoraciones, disfrutaron de las intervenciones del científico colombiano, Manuel Elkin Patarroyo,<sup>2</sup> apreciado por



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► Mesa principal de la tercera versión del Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial del IEMP. De (izq. a der.) Carlos Humberto García Orrego, jefe de la División de Capacitación del IEMP; doctor Manuel Elkin Patarroyo, científico colombiano; Christian José Mora Padilla, director de la unidad académica; y Luis Enrique Martínez Ballén, jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos.

<sup>1</sup> IEMP. Innova (2014, noviembre). Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público. «Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial del IEMP». Vol. 5, n.º 20, P. 61. Bogotá, D. C.

<sup>2</sup> El doctor Patarroyo, especializado en inmunología y virología de la Universidad de Rockefeller, descubrió y patentó la

vacuna contra la Malaria. Cuenta con estudios en instituciones de EE. UU. y Suecia. Ha recibido cuatro premios nacionales de ciencias, cerca de 30 doctorados honoris causa y estuvo nominado al premio Nobel de medicina en 1989. En la actualidad, además de aportar sus conocimientos en organizaciones internacionales, hace parte de la Fundación Instituto de Inmunología de Colombia (FIDIC) cuya misión es la «(...) generación y fortalecimiento del conocimiento, desarrollo del concepto de vacunas químicamente sintetizadas y métodos de diagnóstico para resolver problemas de salud como malaria, leishmaniosis, tuberculosis y cáncer de cervix, mediante personal altamente calificado, tecnologías de avanzada y estrategias propias». Recuperado de (2014, 3 de diciembre) <http://www.fidic.org.co/pagina/general.html>

su labor a nivel mundial e investigador emérito de la unidad académica; y del español César Sánchez Álvarez,<sup>3</sup> magíster en cooperación al desarrollo y doctorado en economía social, colaborador activo y

<sup>3</sup> Trabajador social, economista, magíster en cooperación al desarrollo y doctorado en economía social. Universidades de Castilla y de Valencia (España)

constructivo en los proyectos que adelanta el Instituto de Estudios e integrante del Comité de Árbitros de la revista Rostros & Rastros del IEMP, indexada a Colciencias.

Asimismo, en la reunión estuvieron invitados el profesor Diego Yunes, exmagistrado y exministro de Trabajo; Antonio Cagua Prada, miembro de la Academia de Historia y escritor de innumerables artículos y publicaciones; el docente Jaime Obregón Puyana; Darío Castillo Sandoval, presidente ejecutivo de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop); Ricardo Zornosa Salazar, representante legal de la Fundación Ciudadelas Educativas de Colombia; y los procuradores delegados de Asuntos Ambientales y Agrarios, Oscar Darío Amaya Navas, de la Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, Rafael José Durán Mantilla, y la procuradora delegada para Asuntos Civiles, Gladys Virginia Guevara Puentes.

## La reunión del GRIP

La ceremonia fue instalada por el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, quien identificó las palabras que podrían describir el significado del mérito a la excelencia académica e investigativa que otorga el Instituto. Para el representante de la unidad académica la reunión, que se realizó el 19 de noviembre de 2014, podría nominarse del GRIP, es decir, «de la gratitud, el reconocimiento, la integración y el progreso». Recordó que por tercera vez fueron convocadas las redes para que aquellas personas, que más se destacaron durante el

año en el IEMP, recibieran no solo la medalla sino también el aplauso por su labor en el ministerio público.

El Mérito a la Excelencia no solo se concede a servidores de la entidad, y a docentes e investigadores externos, sino también a quienes han colaborado desde las entidades públicas e instituciones académicas. Para el director, son personas a las que «debemos mucho, sus aportes y sus contribuciones para el mejor desempeño de la entidad han sido invaluable».

Según sus palabras, las actividades desarrolladas en algunas ocasiones no son reconocidas, pero, para el ministerio público y el IEMP «son esenciales. Es el apoyo a la ciencia, al conocimiento, a la multiplicación de saberes con la sociedad. La labor del Instituto de Estudios del Ministerio Público, a través de estos 20 años, ha sido importante (...), ha llegado a todo el país con el mensaje de la actualización jurídica, y en temas tan caros y tan esenciales a la misión de la Procuraduría como son el disciplinario y la contratación. El Instituto ha sido un permanente abanderado de la promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos en Colombia. Ha fortalecido la actividad preventiva» de la entidad.

Resaltó, además, los beneficios obtenidos por los servidores del ministerio público, del Estado en general y también ciudadanos, que han recibido los conocimientos del IEMP en diversos temas ambientales, de infancia y adolescencia, penales, gerencia pública o participación ciudadana, por mencionar solo algunos. Puntualizó que el IEMP ha crecido a la som-



► El doctor Manuel Elkin Patarroyo puntualizó, en el encuentro de la tercera versión del Mérito a la Excelencia Académica e Investigativa, que «en la medida en que la gente [en Colombia] esté mucho mejor estructurada, podemos asumir mucho mejor los problemas y las crisis», refiriéndose a la necesidad de avanzar en el conocimiento.

bra de la Procuraduría, y que se ha fortalecido gracias al apoyo del jefe del ministerio público, Alejandro Ordóñez Maldonado, en los últimos años.

Asimismo, compartió con el auditorio la acreditación conferida al Instituto desde el año 2013 por parte del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), en el marco del proceso de certificación de personas, específicamente en las áreas disciplinarias y de conciliación en derecho. Igualmente, la renovación de las certificaciones del Sistema Integrado de Gestión (SIG) del IEMP, por parte del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), lo que significa que la unidad académica «está en transformación, en cambio, a tono con las demandas y los requerimientos de la sociedad y, por eso, sus servicios y productos tienen que ser de excelencia, de calidad».

Aprovechó la ocasión para recordar el vigésimo aniversario del Instituto que será celebrado a mediados de 2015 para el que, desde ya, el IEMP realiza actividades

para conmemorar el camino trasegado en estos años. Señaló algunas de las actividades para este periodo como el concurso sobre los conocimientos de la historia y prospectivos de la entidad, y de la unidad académica; adicionalmente, el Instituto promoverá una sana competencia entre las procuradurías provinciales, que con limitaciones, hacen presencia en zonas apartadas del país. El propósito es que nos «cuenten su historia», cuál fue el motivo para que fueran creadas en determinados municipios, y cuál es la visión para el futuro; el producto final será una publicación. El Instituto también programará una serie de «foros por regiones (...) sobre temas como el cambio climático, (...) la paz, el desarrollo territorial, el desempleo», actividades que serán focalizadas de acuerdo con la pertinencia del tema en las zonas programadas.

El director resaltó el día 28 de julio de 2015 como «la fecha central. Ese día, tendremos una reunión con todos los exdirectores del Instituto en un conversatorio presidido por el procurador (...)

y, también, una exposición de lo que ha sido la obra editorial en estos 20 años». Agregó que se llevarán a cabo reuniones por líneas de investigación para socializar las principales publicaciones. El cooperativismo, por su parte, contará con un espacio en la celebración teniendo en cuenta que «más de 6 000 000 de colombianos están asociados a las cooperativas».

Finalmente, y de acuerdo con el objetivo del encuentro, insistió en la necesidad de motivar a las personas: «hay que estimularlas, agradecerles, ser gratos con los buenos aportes y contribuciones. Detrás de la vida de un investigador o de un formador hay una serie de características, atributos, roles y virtudes como ser humano; esa parte es vital y la queremos resaltar (...). Tal vez lo esencial es que son unos buenos seres humanos, talentos importantes, con capacidad de servicio, auténticos servidores públicos que entienden el compromiso que conlleva» serlo, y capaces de dejar una huella en su paso por la vida.

Para el jefe de la unidad académica «los integrantes de las redes son buenos docentes, investigadores rigurosos, personas que entienden lo vital que es para una sociedad las investigaciones científicas. Institucionalizar estas actividades es parte de la cultura organizacional». El último mensaje lo dirigió a los condecorados: «mi respeto, reconocimiento y gratitud, porque han hecho grande el Instituto de Estudios y la Procuraduría General de la Nación, y a los galardonados externos por traernos su entusiasmo, sus luces, su inspiración».

### «Los organismos vivos lo único que queremos es reconocimiento y afecto»: Patarroyo

El científico colombiano mencionó la teoría de los espejos, al estar en el mismo escenario que formadores e investigadores ya que, en sus palabras, «uno se identifica con la gente que tiene los mismos principios y valores que los que uno tiene (...), así como las actitudes»; y estuvo de acuerdo con el director del IEMP en que, antes que contar con excelentes profesionales en las áreas educativas y de investi-

gación, lo que hay que buscar es que sean «gentes de bien».

Hizo un reconocimiento a la Procuraduría por su verticalidad, la cual hizo extensiva al IEMP, que «a mucha gente le disgusta eso, y les disgusta por sus [propias] ambivalencias». Recordó con curiosidad que Marx decía «ser radical (...) significa tener raíces, y no hay raíces más importantes que las del existir mismo, y eso es cierto, y por esa misma razón la gente que tiene raíces sólidas puede llegar a ser radical, pero también comprensiva».



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ Arturo Ronderos Salgado, asesor y coordinador de programas del IEMP, galardonado por ser referente en temas de interés para el ministerio público. Ha sido calificada su actuación en las capacitaciones como excelente tanto en el orden nacional como regional. Participó en el Comité de Reforma al Código Disciplinario Único (CDU) y desarrolló modelos virtuales del Curso de Inducción de derecho disciplinario.

Teniendo en cuenta que el evento del IEMP exalta la labor de quienes hacen parte de las redes, el doctor Patarroyo, como biólogo, relató que «desde bacterias en adelante, todos los organismos vivos lo único que queremos es reconocimiento y afecto (...). La forma como lo adquirimos es donde acertamos o nos equivocamos. Hay quienes anhelan el poder, pero el poder subyuga, hay quienes anhelan el dinero, pero el dinero compra, y tal vez, la manera más sublime de todas para tener el reconocimiento y el afecto es a través del servicio (...) sobre todo el comunitario».

Reflexionó sobre la investigación comparándola con el «sistema nervioso central [que] está hecho para predecir (...). Está para que si me tropecé con una piedra, la próxima vez que vea una piedra no me quiera tropezar —no la misma piedra— una piedra [cualquiera] (...), de manera que el conocimiento a lo que nos conduce es a la capacidad de predecir, y entre más elaboremos el conocimiento, a través del estudio y la investigación, más capacidad de predicción tenemos». Para el científico eso es lo que el Instituto promueve, un conocimiento que «admiro, aprecio y apoyo (...) porque en la medida que ustedes, como veedores de la sociedad, tengan mejor conocimiento de esas otras áreas, van a poder tener mejor juicio para poder determinar si las acciones fueron en un sentido correcto (...); [serán más] ecuanímenes, justos».

Mencionó en el evento una preocupación relacionada con las últimas noticias de la enfermedad del Ébola. Precisó que el concepto de la solidaridad es una obligación: «al mundo no le interesó un “pepino” desde cuando en 1976, hace 36 años, se descubrió el virus». Recordó que desde esa época hacía investigación en Senegal, Liberia, Nigeria, Costa de Marfil, Sierra Leona, entre otros países, y aunque muchas personas fallecían «a nadie le importaba (...); [solo] fue que aparecieran unos cuantos casos en España, o en Estados Unidos, y se volvió un gran escándalo, motivo de reunión de presidentes. Eso es culpa de nuestra insolidaridad, la gente estaba muriéndose ahí... y a nadie le importó».

Otra de sus angustias, que explicó al auditorio —en el marco de la gestión del conocimiento—, es que participó en un evento al que fueron convocadas solo 60 personalidades del mundo como Carlos Slim, Bill Gates, Gustavo Cisneros, Mario Molina, y premios Nobel de economía. La reunión duró cinco días en los cuales debían estar concentrados en un espacio aislado, en el cual se hablaron temas de interés global. El encuentro, de acuerdo con Patarroyo, estaba presidido por «Enrique Cardozo, también don Ernesto Zedillo, Ricardo Lagos, [entre otros]. La preocupación que tengo, es que se viene otra

crisis económica “brutal”, esta es, como se dice, de baja intensidad —la que estamos pasando—, pero se viene una de mucho más alta intensidad y de más largo» tiempo.

Para el científico, si estas figuras como «Emilio Ascárraga, Jesús de Polanco, Joao Roberto Marinho» se preocupan, «es que de verdad va a ser seria [la crisis]. Son los dueños de la economía y de la información (...) y me preocupa que Colombia» no esté preparada. Agregó que «lo único que puede salvar a esto es el conocimiento, en eso quedamos claros y por esa fue mi razón de insistir allá [en dicho evento] en el proceso de investigación científica para tratar de adelantarnos a los acontecimientos que vienen (...) en menos de dos años».

Subrayó que «en la medida en que la gente esté mucho mejor estructurada, podemos asumir mucho mejor los problemas y las crisis (...). Al día de hoy deberíamos tener 25 000 doctores en todas las disciplinas, llevamos 3 650, (...) deberíamos tener 64 institutos de investigación forense, al nivel más alto, para que pudieran todos ustedes recurrir a ellos, eso fue dicho hace 20 años, pues no hay nada, están acabándose, los institutos de investigación científica como el nuestro están “moribundos” (...). La educación debió alcanzar unos niveles donde los docentes, todos, los 30 000 que existían [dos décadas atrás] hubieran sido enviados al exterior a especializarse, era mucho más barato eso, mandarlos a lo largo de diez años (...). Pues hoy en día a nadie le preocupa y nuestros niveles de educación son de los más mediocres de esta tierra (...). Yo lo que no quiero es que perdamos esa segunda oportunidad», indicó.

Manifestó la urgencia de fortalecer unidades académicas como el IEMP por considerarla una «interfase, donde se crea —lo otro ya está creado o es insoluble (...), de manera que en la misma medida en que conozcamos más y tengamos esas poderosísimas y fantásticas herramientas que tienen ustedes (...) podamos seguir adelante».

Por último, el doctor Elkin, reiterando que no quería ser ave de mal agüero, afir-

Mónica Vega Solano - IEMP



► José Rory Forero, destacado como docente en el área de Derechos Humanos (DD. HH.), Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.) y derecho disciplinario. Obtuvo altos puntajes en los programas que oferta el IEMP a través del área de comercialización. Hizo parte del Comité de la Reforma del CDU, ha sido ponente en los congresos internacionales de derecho disciplinario y participó en publicaciones editadas por el Instituto.

mó: «Créanme que anhelo, como colombiano que soy, una muchísima mejor circunstancia para mi país, obviamente para mis hijos, mis nietos, los suyos, para los de todos nosotros, para la humanidad (...), y por ello vio la necesidad de comentar, en este espacio académico, el futuro que nos espera si la solidaridad no tiene cabida en cada una de las acciones que emprendemos como personas en las familias, organizaciones, instituciones y entre países.

### Perspectivas de la Red de Formadores IEMP

Carlos Humberto García Orrego, jefe de la División de Capacitación del Instituto, presentó a los asistentes las proyecciones de la Red de Formadores conformada por la unidad académica desde años atrás. «El relumbramiento del trabajo que ustedes realizan retribuye en toda la actuación del ministerio público (...). La labor de ustedes es fundamental como quiera que, hablando del principio de reciprocidad, creemos que es así como un funcionario, una persona puede retribuir a la sociedad ese conocimiento tan valioso (...) que se acopia con los años, con la dedicación y el estudio», manifestó.

Explicó al auditorio la organización actual de la red, y hacia dónde va el Instituto para fortalecerla y optimizar su misión. En la actualidad, el IEMP cuenta con 170 formadores, la mayoría en Bogotá, pero también hacen presencia en Antioquia, Barranquilla, Santander, Cali, Caldas, Facatativá, Florencia y, adicionalmente, se cuenta con un grupo de «formadores internacionales, que ya se ha vuelto recurrente su presencia en el país: representantes de México, Brasil, España, Ecuador, Argentina, Chile y Uruguay».

Carlos García agregó que, gracias al eje estratégico de internacionalización del Instituto, también servidores han tenido la posibilidad de participar en foros internacionales representando a la Procuraduría y a la unidad académica, mostrando el modelo educativo y cómo interacciona con cada una de las políticas de la entidad, porque, tal como lo aseguró «las fronteras del conocimiento no están limitadas por las fronteras territoriales de un país, hoy en día el conocimiento es global».

Las perspectivas de la red permitirán trabajar en cada una de las regiones: «hemos fortalecido a través de la normativa que ha expedido el Instituto, relacionadas con las Red de Formadores, la consolidación y, también, hemos implementado redes por áreas, así: Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, Cultura de la Legalidad y la Integridad en Colombia (CLIC)» —solo por mencionar algunas—, lideradas por el IEMP, para llegar a todos los servidores de la organización que «ya supera los 4 000 funcionarios, los 1102 personeros municipales y a la Defensoría del Pueblo».

Para el jefe de Capacitación la estrategia facilitará «dar respuesta a la oferta académica, de acuerdo con las especialidades de cada uno de los formadores [además de las mencionadas anteriormente] (...) en el área de talento humano, derecho penal, derecho constitucional (...) disciplinario, (...) MECI, control interno», programas que no solo llegan a la Procuraduría sino a las entidades del Estado y, en algunas ocasiones, de acuerdo a la pertinencia, a la sociedad.

Los diagnósticos que realiza la División de Capacitación del IEMP contribu-

yen a conocer las necesidades en materia de programas académicos y la demanda facilita planear las actividades de la dependencia. Para el 2014, por ejemplo, la procuraduría delegadas manifestaron el interés en la actualización de la normativa en contratación estatal, no solo desde las áreas misionales disciplinarias sino también las preventivas; tema que es recurrente, según García, «debido a la constante modificación en la regulación de esta disciplina tan importante para el Estado» que invierte el presupuesto nacional, a través de la contratación, en planes y proyectos de inversión, especialmente.

Obviamente el derecho disciplinario fue solicitado por los grupos de interés tema que, de acuerdo con el jefe de la división, y el mismo procurador general, será prioritario para el 2015 teniendo en cuenta que en la actualidad el Congreso de la República revisa el proyecto presentado por la entidad para modificar el actual Código Disciplinario Único (CDU).

Los programas en derechos humanos son parte del Plan Operativo Anual (POA) de la unidad académica no solo dirigido a personeros municipales, o las áreas delegadas para el tema, sino también porque todos los procesos que adelanta la entidad están permeados por este componente. Asimismo, Carlos García destacó los programas en el área jurídico-profesional como el programa de formación en el Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo, por ejemplo, el presupuesto público, derecho constitucional, probatorio y procesal.

En el marco del talento humano destacó capacitaciones en «atención al ciudadano, comunicación; ética, legalidad e integridad; trabajo en equipo; desarrollo de competencias; pedagogía y didáctica; competencias ciudadanas y teorías organizacionales». En el área técnica prevalecen la redacción y argumentación jurídica, ofimática, la gestión documental, metodologías de la investigación, gerencia de proyectos, entre otros.

En la línea de comercialización enfatizó que, «cada vez más, las entidades públicas buscan al Instituto de Estudios para hacer alianzas, a través de contratos interadministrativos para poder suplir las necesidades de capacitación que tie-

nen en sus respectivos planes integrales de formación institucionales». Además de algunos de los temas mencionados, la oferta del IEMP contempla la certificación de personas como conciliadores en derecho, reconocidos por el Ministerio de Justicia, y acreditado el proceso por el ONAC, cuyo alcance permite otorgar el título de experto conciliador en las áreas administrativa, civil o de familia. Igualmente, como expertos disciplinarios —nivel I. El llamado realizado a las redes de formadores de las regiones es que también aporten en la consecución de estas alianzas para ofrecer los programas académicos.

La División de Capacitación también cuenta con un sistema de registro y control académico que está siendo implementado para «mejorar el proceso de documentación». Esta sistematización obligará a los participantes a evaluar el curso, fase necesaria para mejorar la oferta y, finalmente, generar su propio certificado que llegará a través de correo electrónico.

Carlos García destacó algunos beneficios por integrar la red, a saber: «contar con la certificación como formador del Instituto (...) que tiene sus efectos frente a las universidades o las diferentes instituciones con las que los formadores puedan trabajar como actividad extra (...); al solicitar apoyos educativos se dan puntajes adicionales; brinda oportunidades de capacitación e investigación que el Instituto organiza; pueden asistir a los congresos internacionales sin costo, adquirir algunas publicaciones del IEMP también sin ningún costo, (...) y publicar algún artículo o libro, entre otros». El programa denominado Fortalecimiento de la Red de Formadores, que se realiza cada año, busca potenciar las habilidades de quienes integran el equipo.

Para terminar su intervención, comentó que «la importancia de los formadores [del IEMP] es que no solamente se quedan aprendiendo en libros sino que tienen la experiencia de la aplicación en el diario trajinar de sus funciones y eso es lo que, de alguna manera, le da peso a lo que ofrece la Procuraduría General de la Nación, a través de su Instituto de Estudios».

## Nuevos formadores eméritos del IEMP

La tercera versión del Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial del Instituto, también fue el escenario perfecto para robustecer la Red de Formadores mediante la incorporación de cuatro servidores de la Procuraduría General de la Nación que, «(...) por su trayectoria profesional, académica, su participación y colaboración (...)»<sup>4</sup> con el IEMP, en diferentes programas de capacitación, son reconocidos como formadores eméritos, a saber: los procuradores delegados María Eugenia Carreño Gómez, de la Sala Disciplinaria, y Carlos Arturo Ramírez Vásquez, de Vigilancia Administrativa, en el área temática de derecho disciplinario; asimismo, Oscar Darío Amaya Navas, de Asuntos Ambientales y Agrarios, y Rafael Guzmán Navarro, de Economía y Hacienda Pública, en las especialidades de dichos cargos.

Precisamente, el procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios intervino en la ceremonia de condecoración, e hizo un reconocimiento a la importante labor del Instituto «en el devenir diario del ministerio público», especialmente

<sup>4</sup> Resolución 245 de 2014. «Por medio de la cual se fortalece la Red de Formadores del IEMP».



► César Augusto Nieto Rojas, asesor, coordinador académico e investigador del IEMP. Apoya distintas actividades de capacitación y eventos organizados por la dirección de la unidad académica como la socialización del estudio «El nuevo ciudadano colombiano». Desarrolló uno de los proyectos fundamentales para la Procuraduría: la investigación y publicación del *Análisis prospectivo 2030*.



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ César Sánchez Álvarez, fue condecorado «en consideración a su participación dinámica y constructiva en los proyectos que adelanta el Instituto de Estudios, y como evaluador de la revista Rostros & Rastros».

recordando las acciones desarrolladas conjuntamente que, según explicó, su dependencia «es permanente beneficiaria de los programas del Instituto (...), de las publicaciones [realizadas] con esmero, cuidado, detalle; vigilando los aspectos que hay que mejorar y corrigiendo aquellos que hay que enmendar».

Refirió los proyectos desarrollados como el del río Magdalena, obra que propició comentarios de «editorialistas del diario *El Mundo* de España al reconocer la pertinencia del estudio, la calidad de la publicación y la necesidad de que el país se acostumbre a ver un ministerio público no solo de “baranda”, sino un ministerio público que da líneas en las actividades que se desempeñan».

Precisó que muchos funcionarios de municipios lejanos, pequeños, no tienen más alternativa que los programas que ofrece el ministerio público, las publicaciones, los documentos, el boletín trimestral **INNOVA** que, «sin duda, contribuyen a que la gestión de esta entidad (...) cumpla su misión en épocas tan complejas como las que estamos viviendo».



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

▶ Oscar Darío Amaya Navas, procurador de Asuntos Ambientales y Agrarios.

### Galardonados

En el **INNOVA 20<sup>5</sup>** citamos el nombre de los condecorados con la medalla en las categorías académica e investigativa, otorgadas mediante Resolución 244 de 2014 del Instituto. El Mérito a la Excelencia Académica como formador interno fue concedido a Arturo Ronderos Salgado, el formador externo que recibió

el reconocimiento fue José Rory Forero. El Mérito a la Excelencia Investigativa se lo llevó César Augusto Nieto Rojas, servidor del IEMP; el investigador externo distinguido por la unidad académica fue César Sánchez Álvarez, quien elaboró un artículo para este número de **INNOVA** relacionado con la ponencia central que estuvo a su cargo en el evento, el cual incluimos a continuación. ¡Felicitaciones a los homenajeados! 

5 Op. cit.

## Elementos de legitimación de la Economía Solidaria para el desarrollo económico<sup>1</sup>

### *El valor de una empresa sin ánimo de lucro*

#### CÉSAR SÁNCHEZ ÁLVAREZ<sup>2</sup>

El lector encontrará en las próximas líneas algunos aspectos relacionados con el comportamiento socioeconómico

<sup>1</sup> Extracto de la ponencia central de la ceremonia de condecoración Mérito a la Excelencia Académica e Investigativa del IEMP

<sup>2</sup> Economista y trabajador social, administrador de empresas cooperativas y organizaciones sin ánimo de lucro, doctorando en Economía Social con trabajo de tesis sobre el impacto de las políticas públicas en Colombia para la Economía Social y Solidaria. Master en cooperación para el desarrollo con énfasis en la planificación estratégica del desarrollo local. Experiencia en la coordinación de proyectos internacionales de voluntariado y servicio civil, gestión de la planificación estratégica, coordinación y elaboración de contenidos científicos sobre Economía Social y cooperación en instru-



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ César Sánchez Álvarez es magister en cooperación al desarrollo y doctorado en economía social, colaborador activo y constructivo en los proyectos que adelanta el Instituto de Estudios e integrante del Comité de Árbitros de la revista Rostros & Rastros del IEMP, indexada a Colciencias. En la foto (izq. a der.) con César A. Nieto Rojas, César Sánchez A.; Luis E. Martínez Ballén, jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP; Christian José Mora Padilla, director de la unidad académica; Carlos H. García Orrego, jefe de la División de Capacitación; José Rory Forero y Arturo Ronderos Salgado.

humano, con el objetivo de generar una reflexión sobre los fundamentos de la Economía Social y Solidaria (ESS).<sup>3</sup> La idea que motiva el artículo es encontrar nuevos elementos que hagan entender el rol y el valor de las organizaciones de la ES. Para ello, es necesario encontrar elementos *di fatto* que expliquen el comportamiento humano relacionado con la solidaridad, la gratuidad y la cooperación. El propósito es caracterizar las políticas públicas que deberían reconocer comportamientos económicos solidarios, fortaleciendo, fomentando y protegiendo desde la legislación nacional la dimensión socioeconómica de la ESS.

### La solidaridad desde la socialización original

Todas las corrientes filosóficas aceptan que el hombre es un animal social. Una aceptación que nadie pone en duda; sin embargo, otra cosa es la socialización constructiva-expresiva de la naturaleza humana. Es como si la ciencia económica no hubiera considerado en su totalidad la filosofía de Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), quien plantea que «el hombre nace para vivir con otros». Esto ha programado la construcción de una dimensión axiológica de los individuos únicamente teniendo en cuenta la dimensión instrumental y evitando la dimensión expresiva de las personas.

Actualmente, nos encontramos navegando en una crisis basada, en primer lugar, en el conflicto de interés que se justifica en la dificultad de encontrar proyectos de inversión con altas tasas de retorno parecidas a las ofrecidas por el mercado durante los años 2001 y 2008; y, en segundo lugar, estamos ante una crisis basada en el conflicto de identidad que cuestiona qué tipo de proyectos estratégicos son prioritarios financiar, y cuáles políticas públicas deben ser diseñadas para volver a la senda del crecimiento económico.

mentos virtuales de divulgación científica. Analista e investigador de nuevas certificaciones para el «comercio justo»; asimismo, en el sector de la Economía Social y Solidaria en Europa, especialmente en el contexto mediterráneo. Consultor, conferencista y docente en materia de Economía Social y Solidaria, comercio justo, emprendimiento e innovación social, y Responsabilidad Social Empresarial y territorial.

<sup>3</sup> Para una mayor amplitud de los elementos planteados en la ponencia el autor recomienda la lectura de la Revistas Rostros & Rastros del IEMP, n.º 13, que se encuentra en revisión de los comités editorial y de árbitros de la publicación indexada a Colciencias. Ver en [www.procuraduria.gov.co/iemp/rostros.page](http://www.procuraduria.gov.co/iemp/rostros.page)

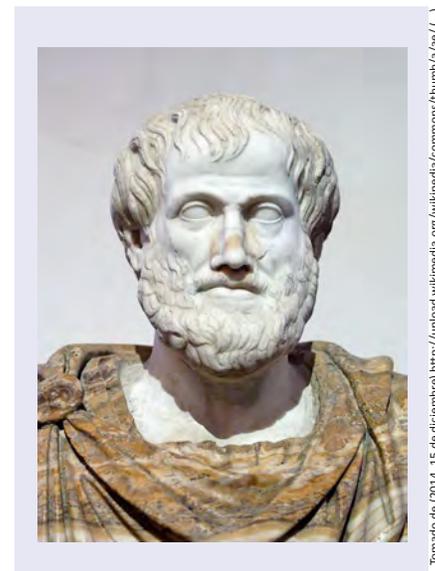
Por tanto, podemos decir que nos encontramos ante una crisis funcional y expresiva basada en el interés de las instituciones capitalistas y en la identidad de actores con grandes dificultades para fomentar nuevos modelos de desarrollo. Ante esta situación internacional, se empieza a ver la necesidad de centrar la dimensión expresiva del sujeto, introduciendo en el análisis económico la esfera relacional y plantear una discusión en torno a la ética y la moral de los agentes. Esta nueva dimensión de análisis crítica la tradición individualista-utilitarista en la ciencia económica. Para ello es necesario dirigir la atención a concepciones de la organización de la sociedad que se orientan a la búsqueda de justicia y el fortalecimiento de normas y reglas éticas y morales.

Para dar respuesta a la dimensión expresiva y resolver el conflicto de identidad presente en nuestras sociedades individualistas, es necesario reconocer los principios de otros comportamientos que desde una ética personal nutren el principio de reciprocidad, poniendo en el centro de la economía a la persona y sus relaciones (Zamagni, 2006). Partimos de una premisa que supone que la esfera económica de subsistencia está garantizada por continuas prestaciones y contraprestaciones que tiene lugar bajo formas gratuitas y solidarias de la economía a nivel universal.

En 1950, Marcel Mauss, en su célebre teoría sobre el significado del intercambio de dones en una «sociedad simple», subraya que el don junto a las dinámicas individuales y sociales que a él se conectan asumen un «valor universal», existiendo un vínculo entre las partes que conecta las diversas condiciones de reciprocidad desde una simetría entre las partes. La propuesta es encontrar un sujeto que sea capaz de contraponerse el paradigma del *homo oeconomicus*, basado en la gratuidad, el no ánimo de lucro y la solidaridad.

### La reciprocidad

En *La gran transformación*, Karl Polanyi (1944) estableció tres formas del intercambio como modelo tripartito, con el cual es posible operar una primera clasi-



► «(...) el hombre nace para vivir con otros». Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.). En la imagen busto en marmol de Aristóteles. Museo Nacional de Roma. Autor: copia de Lysippus

ficación de las principales formas económicas. Polanyi sugirió situar la economía dentro de los sistemas sociales, identificando que emergen tres principios característicos: de redistribución, de intercambio de equivalentes y de reciprocidad.

La reciprocidad para Polanyi se conecta a los movimientos «ubicativos y apropiativos» que interesan a las estructuras relacionadas y constituidas por grupos o personas que hacen referencia a «instituciones simétricas» (Sibilla, 1996). El carácter universal del vínculo que se crea entre las partes, se conecta a las diversas condiciones de reciprocidad y, por tanto, a la condición de simetría que practica la gratuidad. Encontramos que el don y la gratuidad resisten incluso frente a dinámicas racionales. Por ejemplo, el don en la actualidad se realiza entre desconocidos, caracterizado por realizarse en libertad con la condición de espontaneidad y bajo formas de gratuidad de la acción.<sup>4</sup>

Las anteriores características de la acción social son formas específicas de la incondicionalidad, que pueden parecer no simétricas, pero asegurada desde los comportamientos gratuitos y desde reconocimiento del otro en la relación de reciprocidad.

<sup>4</sup> Ejemplos como la filantropía, el voluntariado y, desde una visión de innovación disruptiva, la floreciente shared economy.

## El reconocimiento de la otredad desde la cooperación

Si tenemos en cuenta el pensamiento condicional que plantea la existencia de un estado de guerra o de indiferencia general entre los seres humanos, deducimos que es necesario instituir un orden social condicionado basado en los contratos. Según el pensamiento «condicionalista» se confirma que en el estado natural o son todos perdedores netos o ganan menos de cuanto podrían si cooperasen, como bien nos ilustra el dilema del prisionero.<sup>5</sup> De esta forma es necesario que se estipulen contratos para salir del estado de naturaleza, caracterizado por ser un estado de guerra de todos contra todos, como planteó Thomas Hobbes en el Leviatán: «Homo homini lupus». Es desde aquí que la corriente antiutilitarista plantea una opción a la salida de la guerra o de la indiferencia total desde forma incondicional, pero para ello es necesario establecer una alianza general o pacto entre iguales, establecida solamente a través de la incondicionalidad-condicional, o lo que es lo mismo, un reconocimiento del otro como igual que incentiva la cooperación entre individuos.

Debido a lo anterior, es importante introducir la socialización dentro del discurso económico, ya que en la búsqueda del bienestar subjetivo en relación a las variables económicas aparece el principio de reciprocidad con un rol decisivo para el bienestar individual y colectivo. Manifestado fuertemente por la paradoja de la felicidad desde la cual asistimos a un hecho nuevo en las sociedades de consumo, que se puede resumir de la siguiente forma: tener una renta más elevada no es sinónimo de felicidad. A diferencia de la ciencia económica, otras ciencias han

ofrecido datos sobre la correspondencia entre la «relacionalidad» y la felicidad. De los estudios que identifican los aspectos clínicos del bienestar, emerge que existe una clara y directa relación entre las relaciones interpersonales y la salud, dando un mensaje claro: la felicidad de las personas y el florecer humano están basadas en la «relacionalidad» genuina.

### Generar confianza

Como en el intercambio de equivalentes, la reciprocidad simple es de tipo biunívoco. En el caso del intercambio de equivalentes, es después de la determinación o contratación del intercambio que este se da. Por lo tanto, las partes estarán convencidas de ser participantes de un acuerdo perfecto o satisfactorio una vez que la negociación haya finalizado y que se hayan identificado todos los elementos del conflicto de intereses. En cambio, en las relaciones de reciprocidad, la transferencia procede de la contraprestación —sea espacial que temporalmente—, en donde el sujeto que da inicio a la relación no detenta un derecho, sino más bien una expectativa en la que aparece el acto de dar confianza, que constituye también el primer momento del intercambio de reciprocidad y se identifica con sujetos que pueden dar y recibir el beneficio.

En situaciones de riesgo moral, los sujetos que dan y reciben el beneficio de la confianza son más libres de actuar, ya que ante la tentación del oportunismo tienen dos opciones, a saber: dar confianza (cooperar) o desconfiar (no cooperar), por lo que los sujetos se enfrentarían ante el dilema de la decisión; y aquello, con comportamiento diferente a sujetos oportunistas, estaría caracterizado por una motivación moral simétrica y una ética distintiva del sujeto que da confianza, siendo característica del sistema de incentivos del *homo reciprocans*. Por tanto, podemos considerar que la expectativa de confianza implicará un reconocimiento válido el cual está basado en «dar confianza» al otro. La característica de la respuesta de confianza es la que inicia una especie de obligación moral hacia la «no traición de la confianza» puesta en el sujeto-relación.

En fin, los efectos sobre las interacciones socioeconómicas de la relación de

reciprocidad se pueden interpretar desde la metáfora del «músculo moral». Si existe una correspondencia entre la reciprocidad y el cambio de la estructura de las preferencias del sujeto, es necesario profundizar cómo la práctica de la reciprocidad pueda generar —endógena y exógenamente— un ejercicio similar a aquella del «músculo» que facilite el movimiento hacia resultados socioeconómicos racionalmente —y razonablemente— óptimos, sobre todo gracias a la reducción de costos de transacción y aumento de la capacidad de la sociedad para compartir competencias y experiencias, bienes intangibles necesarios para que aparezcan innovaciones.

De lo anterior se deduce que los poderes públicos deberían prestar particular atención a las variables de naturaleza social, buscando la adopción de soluciones dirigidas a fomentar la «asociatividad» como instrumento de reciprocidad en la comunidad, ya que es gracias al sustrato de una estructura social apropiada que las relaciones de confianza y las normas de reciprocidad se construyen, incidiendo en la construcción de la sociedad civil y en concreto en el fomento de la ES.

### La participación de los stakeholder

El costo conectado a la realización de acuerdos contractuales para una Organización sin Ánimo de Lucro (OSAL), tiene un componente de confianza que plantea un costo sustancial y que potencialmente es menor respecto a aquel sostenido por una empresa capitalista (Hansmann, 1980). Si consideramos la contribución de Hansmann, una función productiva condicionada por la destinación de las ganancias garantiza una correcta respuesta a la demanda de bienes colectivos por parte de ciudadanos-consumidores insatisfechos. Todavía, el vínculo formal de no distribución de las utilidades que caracteriza el no ánimo de lucro puede no constituir una suficiente garantía de fiabilidad de la OSAL, revelando cómo en el curso del tiempo podría verificarse una evolución contraria en las relaciones que la OSAL tiene con los propios stakeholders, desde la concepción «mission-oriented» y «not-profit oriented».

<sup>5</sup> «El "Dilema del Prisionero" es una historia que suele atribuirse a A. W. Tucker [Véase R. D. Luce y H. Raiffa, Games and Decisions, Wiley, N. York, 1957, p. 94.], que da nombre al más conocido de los problemas que estudia la Teoría de Juegos. Esta teoría es una rama floreciente de la Teoría de la Elección Racional que ha resultado ser de gran utilidad no sólo en Economía y en Biología Evolutiva, sino también en Filosofía y Teoría Política y Social. (...) El problema es que lo individualmente racional conduce al fracaso colectivo. Lo mismo puede ocurrir en el caso de muchas otras acciones colectivas (manifestaciones, revoluciones, guerras, votaciones, etc.) y en muchos otros contextos, por lo que este juego ha resultado útil en una gama muy amplia y variada de investigaciones en Ciencias Sociales». Recuperado por Innova de (2014, 9 de diciembre) [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/prisionero\\_dilema.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/prisionero_dilema.htm)

Para un sujeto «mission-oriented» —como es una OSAL— la participación de los stakeholder en sus operaciones se convierte en una palanca eficaz para el gobierno de la organización, siendo funcional para el monitoreo y el refuerzo de las relaciones entre la OSAL y los propios stakeholder. Para evitar que la presencia de una multiplicidad de intereses degeneren en conflictos, es esencial que los diversos stakeholder mantengan un elevado nivel de identificación en la misión institucional, lo que presupone que la OSAL es capaz de gestionar la acumulación de un volumen significativo de confianza y armonizar las intenciones e intereses de estos.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) los poderes públicos deberían prestar particular atención a las variables de naturaleza social, buscando la adopción de soluciones dirigidas a fomentar la “asociatividad” como instrumento de reciprocidad en la comunidad, ya que es gracias al sustrato de una estructura social apropiada que las relaciones de confianza y las normas de reciprocidad se construyen, incidiendo en la construcción de la sociedad civil y en concreto en el fomento de la ES».

## Corolario

A modo de conclusión, debemos pensar desde una visión prospectiva en nuevas formas productivas para ordenar la sociedad. No se puede depender exclusivamente del principio del intercambio y de redistribución, ya que no son capaces por sí solos de generar confianza. El principio de reciprocidad se debe considerar como fundamental para generar estabilidad en los principios de intercambio y redistribución. La «asociatividad» sin ánimo de lucro, que ejerce la reciprocidad, demuestra ser un canal que puede conducir a una eficaz activación a larga escala de prácticas de confianza generalizada.

Sobre la base de las consideraciones desarrolladas en este artículo, una respuesta satisfactoria para caracterizar el fomento, fortalecimiento y protección de la ES se debe encontrar en la capacidad de generar empresas y empre-

dimientos con un gobierno multistakeholder (multistakeholder governance), sin ánimo de lucro, y con la orientación misional de generar valor socioeconómico a amplios colectivos, generando un aumento en los niveles de convivencia pacífica como se ha demostrado en la última investigación del IEMP *Economía Solidaria y convivencia pacífica. Lecciones desde la cooperación económica y social para escenarios de posconflicto en Colombia*, (Rodríguez, et al., 2014).

En definitiva, en un sistema dominado por el intercambio de equivalentes, es necesario garantizar una tercera vía que establezca mecanismos capaces de alcanzar niveles de eficiencia socioeconómica dirigida a aumentar eficazmente el bienestar de los individuos en la sociedad. Estos modelos de empresa deben orientarse a generar capital social y

confianza generalizada en la sociedad colombiana. En las anteriores líneas hemos definido las de legitimación de un modelo socioeconómico equilibrado y complementario con la acción del mercado y del Estado, como es la ESS, y aquellos modelos empresariales que se cobijan en Colombia en el marco de la Ley 454 de 1998,<sup>6</sup> siendo formas originales y genuinas de entender las relaciones socioeconómicas entre iguales.

## Referencias bibliográficas

- Caillé, A. (1998). *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica*

*del dono*, Torino: Bollati Boringhieri.

- Hansmann, H. (1980). *The role of Non Profit Enterprise*. Yale Law Journal, n.º 89.
- Mauss, M. (1950). «Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche», in *Teoria generale della magia e altri saggi*. Torino: Einaudi, PP. 153-292.
- Polanyi, K. (1944). «The great transformation» trad. italiana consultada (1994): *La grande trasformazione. Le origine economiche e politiche della nostra epoca*. Torino: Einaudi.
- Rodríguez, N. (coord), Sánchez-Álvarez, C., Álvarez, J.F. y Rodríguez, D. (en proceso de publicación). *Economía Solidaria y convivencia pacífica. Lecciones desde la cooperación económica y social para escenarios de posconflicto en Colombia*. Bogotá D. C. IEMP.
- Sibilla, P. (1996). *Introduzione all'antropologia economica : la sostanza e la forma*. Torino: UTET libreria.
- Zamagni S. (2006). «L'economia come se la persona contasse: verso una teoria economica relazione», Aiccon working papers series n.º 32, Forlì: AICCON.

<sup>6</sup> «Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones».

# Más de 520 personas participaron en eventos académicos del IEMP en el último bimestre de 2014

**MÓNICA VEGA SOLANO**  
 ASESORA DIRECCIÓN IEMP

*Tres congresos nacionales e internacionales, y dos encuentros de expertos en desarrollo rural y observatorios, hicieron parte de los programas de capacitación y de socialización de investigaciones organizados por la unidad académica del ministerio público.*

## 4.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario: Perspectivas del Poder Disciplinario en Colombia y Aspectos Cruciales de la Reforma al CDU

A través de diferentes ponencias magistrales, y panel de preguntas, la Procuraduría General de la Nación y el IEMP generan espacios que propenden hacia la capacitación y la actualización de los operadores disciplinarios y servidores públicos que intervienen en los procesos. El congreso, realizado el 13 y 14 de noviembre en Bogotá, permitió reflexionar sobre el régimen disciplinario, y el proyecto de reforma<sup>1</sup> del Código Disciplinario Único (CDU) entregado por el jefe del ministerio público al Congreso de la República, —así como las diversas motivaciones de esta iniciativa.

La Procuraduría, como ente rector en materia disciplinaria, radicó en el Congreso de la República el proyecto que recoge los diferentes conceptos jurisprudenciales frente a la Ley 734 de 2002, las propuestas de la academia, la praxis de la entidad y de abogados de reconocida trayectoria, con el fin de aplicar con garantía la normativa relacionada con la materia.

Precisamente, para abordar los diferentes aspectos del proyecto de reforma, las jornadas del cuarto congreso se dividieron en cinco módulos temáticos: «Problemáticas del control disciplinario en Colombia», «Principios en el régimen disciplinario», «De las faltas y las sanciones», «La ilicitud sustancial y la culpabilidad» y «Procedimiento y pruebas en materia disciplinaria».

El IEMP a través del director, Christian José Mora Padilla, y del jefe de la División de Capacitación, Carlos Humberto García Orrego —encargado de la coordinación académica y logística del encuentro con el apoyo de Sandra Marcela Narváez Parada, asesora de la unidad académica— agradecen a las instituciones que apoyaron la realización del evento, en especial a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en cabeza del director regional, Ángel

Martín Peccis, y Álvaro Mancera, gerente de Gobernabilidad y Desarrollo.

La instalación, para dar comienzo al primer eje, estuvo a cargo del procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, quien expuso algunos puntos fundamentales relacionados con la reforma al CDU.

### «El instrumento disciplinario son los dientes más eficaces que tiene la sociedad»<sup>2</sup>

El jefe del ministerio público comentó a los asistentes que, a mediados del año 2013, la entidad convocó a varias entidades y personas conocedoras del derecho disciplinario por su ejercicio funcional, profesional y judicial —cuando les «corresponde ejercer el control de legalidad de los actos disciplinarios»— y de la academia. Instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura —Sala Disciplinaria—, la Sección Segunda del Consejo de Estado, los dos institutos que cobijan especialistas en derecho disciplinario y la Defensoría del Pueblo, hicieron parte de esta tarea que buscaba «analizar la posibilidad de hacer algunas modificaciones al código». La comisión, en palabras del procurador, «se reunió con juicio, asiduidad y responsabilidad, y al terminar esa labor, se encontraron con que habían modificado el código».

De allí surgió el proyecto presentado a consideración del Senado de la República



Archivo División de Capacitación IEMP

► El jefe del ministerio público, con relación al proyecto de reforma al CDU, manifestó a los asistentes del 4.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario que este «hay que perfeccionarlo, fortalecerlo, hacerlo más ágil, todo lo que se quiera», pero no quitarle instrumentos necesarios que lo hacen efectivo.

<sup>1</sup> Proyecto de Ley n.º 55 de 2014, Senado de la República de Colombia, «Por medio del cual se expide el código disciplinario único y se derogan la ley 734 de 2002 y algunas Disposiciones de la ley 1474 de 2011 relacionadas con el derecho disciplinario». Fecha de Radicación: 6 de Agosto de 2014. Autores: Procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, y defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora. Ponente primer debate senador Eduardo Enríquez (coordinador), Manuel Enríquez, Juan M. Galán, German Varón, Doris Vega, Claudia López, Jaime Amín y Alexander López. Ver proyecto original en la Gaceta del Congreso n.º 401 de 2014.

<sup>2</sup> Segmentos de la ponencia «Reflexiones sobre la reforma al Código Disciplinario Único» del procurador, Alejandro Ordóñez Maldonado, en el marco de la cuarta versión del Congreso Internacional de Derecho Disciplinario.



Archivo División de Capacitación IEMP

► Al finalizar su intervención el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, recordó un foro que tuvo la presencia del ex procurador general, Jaime Bernal Cuéllar, coautor de la Ley 734 de 2002, en el que exclamó: «los funcionarios corruptos le tienen más temor a salir de la nómina que a estar vinculados en un proceso penal».

para «lograr expedir un instrumento que lograra responder a las realidades presentes, recogiendo todas las experiencias de las normas anteriores, especialmente de la Ley 200 de 1995 y de la vigente». Las diversas críticas recibidas por la Procuraduría, con diferentes motivaciones debido a algunos de los fallos proferidos —conocidos ampliamente por la opinión pública— generaron, según el procurador «una gran confusión. Algunos sectores pretendían suprimir competencias, en otros excluir la presencia de la Procuraduría en la función judicial, otras hablaban incluso de la supresión de la intervención».

En medio de ese «maremágnum» la entidad, y quienes le acompañaron en este ejercicio, «asumió ese estudio ponderado, equilibrado, que produjo el fruto que hoy hace trámite en el Congreso de la República». Fueron revisados aspectos que propiciaron «tanta controversia como la proporcionalidad de las decisiones, que tenían que ver con aspectos de carácter procesal o probatorio».

Manifestó que fue la Asamblea Nacional Constituyente la que vigorizó las funciones del ministerio público: «No debemos olvidar que la Constitución de 1991 se convoca en medio de circunstancias en las cuales la legitimidad de nuestras instituciones jurídicas y políticas

estaban en entre dicho. Y una de las razones era la amenaza de que la corrupción cooptase a la Administración pública; y se requería fortalecer los instrumentos disciplinarios para dar una respuesta eficaz, eficiente y contundente a las estructuras mafiosas y a las de corrupción», y así evitar que se continuaran diseñando «políticas públicas que beneficiasen a esos escenarios criminales».

La Ley 734 de 2002 que se profiere, una vez expedida la Constitución, pretendió desde sus inicios excluir de la Administración pública a quienes incurrieran en actos de corrupción o en actos de desconocimiento de los deberes funcionales que la afectaban gravemente. Precisamente, por esta razón, se consignaron sanciones de inhabilidad «de la naturaleza que hoy conocemos y que, en la hora de ahora, son criticadas por desconocer la proporcionalidad. Pero ello tuvo razones políticas, que justificaron la inclusión en la 734 porque, en ese momento, producían unos efectos y mensajes pedagógicos para quienes, incrustados en la Administración, realizaban conductas contrarias al ordenamiento jurídico que afectaban no solamente su buena marcha, sino el patrimonio público».

El jefe del ministerio público aclaró que «es indudable que con el paso del

tiempo encontramos que, si bien es cierto, esas competencias deben mantenerse, deben atemperarse distinguiendo la naturaleza de la conducta para que ello responda a criterios de proporcionalidad. Pero no fue entonces un simple capricho del legislador o del procurador del momento, sino que tuvo una urgencia fundamental y esencial. Dada esas circunstancias el constituyente del 91 entendió que todos los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, tendrían que estar bajo el control disciplinario, porque precisamente la no exclusión de determinados funcionarios, que incurren permanentemente en conductas disciplinables, sería generar verdaderas impunidad, fueros de impunidad».

Precisó que la competencia, referida a los funcionarios de elección popular, «tiene suficientes argumentos, de autoridad constitucional. Son más de cinco decisiones de la Corte Constitucional, donde han ejercido los controles de convencionalidad, para definir cómo existe perfecta compatibilidad de esa competencia no solo con la Constitución, sino también de la norma con las disposiciones de carácter internacional».

Retomando el contenido del proyecto, el procurador comentó que las jornadas de los expertos convocados por la entidad contemplaron la «importancia de los principios que rigen el derecho disciplinario, y la necesidad de organizar los que estaban en el código; y de adicionar otros para mejorar aquellas normas que irradian todo el sistema normativo disciplinario. En aspectos más puntuales, es una magnífica oportunidad para clarificar algunos aspectos de la falta disciplinaria como los relacionados con la ilicitud sustancial y con la culpabilidad (...) Otro tanto sucede con determinadas figuras como la prescripción y las sanciones en materia disciplinaria. En estos dos temas se reclamaba la falta de claridad por un lado, y la falta de proporcionalidad, por el otro. Aspectos que sin lugar a dudas fueron sustancialmente mejorados».

Continuó diciendo: «en cuanto a la parte especial, fue necesario incluir algunos comportamientos, en especial aquellos relacionados con la hacienda pública,

y de revisar la connotación de algunas faltas que estaban vigentes. ¿Cuál fue el resultado de este ejercicio? Algunas faltas gravísimas pasarán a ser faltas graves o leves, y otras, definitivamente, tendrán la condición de gravísimas, resultado de un concienzudo análisis para buscar más proporcionalidad y justeza en la adopción de diferentes decisiones».

Para el procurador el aparte más «fructífero se encuentra en los aspectos procesales y probatorios. En cuanto al primero, el proyecto parte de la base de adoptar un único procedimiento caracterizado por la oralidad, la intermediación y la publicidad de la actuación a partir de la formulación del pliego de cargos, cuestión que era el reclamo de muchos, y que se soportaba en la necesidad de ajustar las normas a los estándares mínimos internacionales. Eso sí, manteniendo el sistema inquisitivo por cuanto la adopción del acusatorio en lo penal ha dejado un muy mal sabor, marcado por la constante impunidad y los continuos atrasos en casos tan importantes como los de corrupción».

«En cuanto al aspecto probatorio, la reforma acoge un sistema propio de pruebas e introduce normas mucho más claras con beneficios por confesión (...) Finalmente, un aspecto adicional es la adopción de la segunda instancia para los servidores públicos aforados, lo cual muestra, por una parte, la coherencia con los mínimos exigidos a nivel internacional; por la otra, reafirma la competencia que tiene la Procuraduría para investigar a los servidores públicos de elección popular. Cuestión que, si bien ha sido ratificada por la jurisprudencia, en todos los organismos de cierre a nivel de derecho interno —y completamente ajustada al control de convencionalidad— para muchos todavía resulta algo extraño, escondiéndose quizá algún temor por la efectividad del derecho disciplinario como mecanismo de control», agregó.

La última reflexión de la cabeza del ministerio público es que «es indudable que el instrumento disciplinario son los dientes más eficaces que tiene la sociedad, y el Estado, para combatir la corrupción». Recordó un foro que tuvo la presencia del ex procurador general, Jaime

Bernal Cuéllar, coautor de la Ley 734 de 2002, en el que exclamó: «los funcionarios corruptos le tienen más temor a salir de la nómina que a estar vinculados en un proceso penal». Añadió que el código «hay que perfeccionarlo, fortalecerlo, hacerlo más ágil, todo lo que se quiera», pero no quitarle instrumentos necesarios que lo hacen efectivo.

### La normativa no es suficiente

La instalación del congreso estuvo a cargo del director del IEMP, Christian José Mora Padilla, quien en su intervención incluyó entre los desafíos globales como el cambio climático, la brecha entre ricos y pobres y el crimen transnacional, los «elevados niveles de corrupción, impunidad y actitudes deshonestas de muchos servidores públicos, y de la sociedad en general», evidenciados en la «pérdida de principios y valores».

Habló sobre el «ánimo reformista inusitado (...) Temas como el equilibrio de poderes, la reforma a la justicia, la pensional, la tributaria, la de baldíos y el financiamiento del posconflicto, e inclusive la reforma del código disciplinario, que son parte de la agenda pública», cuando lo que se requiere con urgencia es la «for-

mulación de políticas públicas viables, con visión de mediano y largo plazo, y no de tinte cortoplacista e improvisado».

El director de la unidad académica expuso ante el auditorio la importancia, en estos momentos de reformas, del estudio adelantado por el IEMP, con la asesoría de la Universidad Externado de Colombia —entregado a los participantes del evento—, relacionado con la prospectiva de la Procuraduría General de la Nación para el año 2030, que incluye «algunos de los factores de cambio identificados como la capacidad del Estado para solucionar las necesidades y aspiraciones de la gente; la debilidad de este frente a la globalización y los bienes de uso público y, algo esencial, la necesaria coherencia entre el discurso y el hacer».

En la investigación referida se definen unas estrategias, según la importancia y grado de gobernabilidad por parte del ministerio público, para lograr el escenario apuesta denominado en el documento el «país que soñamos (...) con una sociedad civil fuerte y organizada con capacidad de ejercer su poder en las decisiones que afectan el bien común, una legislación favorable a la participación ciudadana, mayor control social, equidad económica, mejor distribución del ingre-



► Para el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, se requieren estrategias adicionales a la reforma del CDU como «fortalecer los centros de pensamiento del país, que se preocupen por adelantar investigaciones profundas sobre la materia; formar profesionales idóneos en derecho disciplinario; promover la articulación entre las diferentes instituciones académicas (...); y divulgar la importancia que esta disciplina ha tenido en el país y los beneficios de su accionar para la sociedad. En la foto de izq. a der. el director del IEMP; el procurador general de la nación; el procurador delegado de la Sala Disciplinaria, Juan Carlos Novoa Buendía.

so, un Estado democrático de derecho» y un sistema judicial eficaz, entre otros.

Mora, director del Instituto, planteó a los asistentes una pregunta: «¿Será que la nueva ley es suficiente para lograr, de una vez por todas, que el derecho disciplinario se consolide y afiance en el país como autónomo, independiente, y no como gregario de otros?». Su respuesta es que no. Para la cabeza del IEMP, se requieren estrategias adicionales como «fortalecer los centros de pensamiento del país, que se preocupen por adelantar investigaciones profundas sobre la materia; formar profesionales idóneos en derecho disciplinario; promover la articulación entre las diferentes instituciones académicas (...); divulgar el derecho disciplinario, su utilidad y beneficios para la sociedad, en donde no solo participen medios de comunicación sino, también, estamentos tan importantes como el ejecutivo y el legislativo; e incrementar los fondos a través de diferentes fuentes financieras nacionales e internacionales, que permitan adelantar investigaciones en temas disciplinarios».

### La concertación del código

El senador, Carlos Eduardo Enríquez Maya,<sup>3</sup> coordinador de los ponentes de la reforma al CDU, ilustró al auditorio sobre el estado y trámite del proyecto, iniciando con una breve reflexión de lo que ha pasado con el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) en el país, y mostró su preocupación por los resultados arrojados hasta la fecha en el marco de las sanciones de carácter penal lo que, en su concepto, será una experiencia importante para el análisis en el Congreso de la República, del que tendría por nombre «Código General Disciplinario».

Mencionó cifras relacionadas con el SPOA, que va a cumplir diez años de expedido, —«con unos cuellos de botella difíciles», en palabras del senador— a saber: «hoy existen, más o menos, 1500 000 procesos en trámite; represadas miles de audiencias de imputación de cargos; el

<sup>3</sup> Abogado, doctor en derecho, posgrado en derecho internacional público y privado. Experiencia como secretario de educación y de gobierno en el departamento de Nariño, director regional del Ictetex y secretario general del Sena a nivel nacional. Elegido como representante de la cámara de Colombia y posteriormente como senador de la república.



► El senador, Enríquez Maya, parafraseando a Aristóteles, señaló que en un país como el nuestro, «legicéntrico», que todo quiere resolverlo a través de las normas, sobre todo en materia penal, «es porque se vive, desafortunadamente, en un país corrupto, que hay que combatirlo con la fortaleza de las instituciones, y con la fortaleza del Estado de derecho».

principio de oportunidad solo ha podido ser aplicado en el 2%; se han archivado investigaciones, más o menos, en un 58%; pensamos, en la época, que la privación de la libertad iba a ser la excepción, pero resultó al revés (...) y de ahí un haciamiento del 54% de lo que pueden ofrecer los centros carcelarios (...); pensamos en la época, también, que el 10% de las investigaciones iban a llegar a juicio, solo está llegando el 5% (...); creo que en sentencias se llega, más o menos, al 4%».

El senador Enríquez, en este contexto, agregó que es «importante la presencia del ministerio público —y de carácter contingente, entre otras cosas— en el proceso penal (...) Este no es un país fácil, este es uno de los países más violentos del mundo (...) Tenemos registradas 6 500 000 víctimas y una larga lista para ser reconocidas como tales». De esta forma el senador confirmó una reflexión que hizo principiando su ponencia —ante los embates que ha sufrido la Procuraduría— en la que se preguntó: «¿qué sería del país suprimiendo la representación del ministerio público».

El coordinador de ponentes de la reforma, de la Comisión Primera del Senado, explicó que el proyecto consta de cuatro libros: «uno que abarca la parte general y que contiene los principios rectores, la filosofía que inspira el nuevo có-

digo (...); un segundo [libro] que abarca la parte especial, el tercer libro el régimen especial y el cuarto el régimen procedimental». El proyecto consta, además, de cuatro columnas, tres de ellas contempladas ya por el actual CDU, a saber: las funciones disciplinaria, preventiva y de intervención.

La función de conciliación contemplada en diferentes normativas, especialmente en la Ley 1285 del 2009 que reformó la «Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, dispuso en su artículo 13 la obligatoriedad de acudir a la conciliación como “requisito de procedibilidad” previo a iniciar una acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo»<sup>4</sup> y que, de acuerdo con el proyecto de reforma, será el cuarto pilar del nuevo código.

Los ocho ponentes de la reforma, uno por cada partido, se han dedicado, en palabras del senador, «a concertar» el código. Se han recibido las recomendaciones de cada uno de los miembros y de

<sup>4</sup> «Dicha función fue asignada a las Procuradurías Judiciales Administrativas bajo la coordinación de la Procuraduría Delegada para la Conciliación, la cual bajo la disposición de la Ley 1367 de 2009, fue organizada dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación y de las funciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en dicha norma y en las resoluciones 175 y 176 de 2010 (...). Recuperado de (2014, diciembre 11) [http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-Delegada\\_para\\_la\\_Conciliacion\\_Administrativa.page](http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-Delegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page)

quienes han considerado pertinente su intervención por el conocimiento en materia disciplinaria. En medio de su ponencia mencionó el trámite legislativo de la reforma constitucional del equilibrio de poderes que, entre otras cosas, pretende eliminar algunas funciones de la Procuraduría General de la Nación, puntualizando el de la supresión de investigar y sancionar a servidores de elección popular, tema que trató la senadora Claudia López en el encuentro académico.

El senador, Enríquez Maya, finalizó parafraseando a Aristóteles señalando que en un país como el nuestro, «legicéntrico», que todo quiere resolverlo a través de las normas, sobre todo en materia penal, «es porque se vive, desafortunadamente, en un país corrupto, que hay que combatirlo con la fortaleza de las instituciones, y con la fortaleza del Estado de derecho». El código busca ser «moderno, que responda a las exigencias de la era contemporánea», y citó a Luigi Ferrajoli, jurista italiano: «la calidad de un proceso indica la civilización de un pueblo».

### «Mantener y robustecer» la Procuraduría

La senadora, Claudia López Hernández,<sup>5</sup> en el marco del módulo «Problemáticas del control disciplinario en Colombia», transmitió a los participantes del congreso la opinión de su bancada en

materia del poder disciplinario sobre los elegidos popularmente. Señaló tres ideas centrales que promueve su partido, en dos reformas que se tramitan en el congreso, relacionadas con el ministerio público, concretamente, el derecho disciplinario, referidas en párrafos anteriores: el equilibrio de poderes y el nuevo código. Estos planteamientos, de acuerdo con López, son los que han generado opiniones divergentes entre la Procuraduría y los ponentes; por lo demás, existen acuerdos.

Destacó ante el auditorio que aunque la Procuraduría, tal y como está concebida en el Estado colombiano, tiene una particularidad y es que no existe en ningún otro país, esta figura ha sido importante en su desempeño, y que «hay que mantener y robustecer».

Las propuestas de la congresista consisten en:

Archivo División de Capacitación IEMP



► La senadora de la república, Claudia López Hernández, destacó ante el auditorio que aunque la Procuraduría, tal y como está concebida en el Estado colombiano, tiene una particularidad y es que no existe en ningún otro país, esta figura ha sido importante en su desempeño, y que «hay que mantener y robustecer».

«1. concentrar la función disciplinaria en la Procuraduría General de la Nación (quitándole esa función a las personerías municipales y distritales)», teniendo en cuenta la multiplicidad de funciones que ejercen, y que, en su mayoría, son instituciones «precarias, con mal presupuesto, (...) con pocas capacidades institucionales»; donde puede surgir «conflicto de interés» por depender de apoyos presupuestales o logísticos de las alcaldías, a las que deben vigilar, y por su origen político, al ser elegidos por los consejos y asambleas territoriales. La senadora recalzó que el propósito es especializar a las personerías en la promoción y defensa de los derechos humanos, especialmente de las víctimas. También mencionó la necesidad de que estos cargos sean otorgados por concursos de méritos para acabar con su origen político. Agregó que hay que fortalecerlas en su «capacidad institucional y presupuestal».

La siguiente propuesta es «2. darle plena autonomía al derecho disciplinario, haciendo que las faltas (...) no estén definidas de la misma manera que se definen los tipos penales». Insistió que, en algunas ocasiones, «esos dos derechos concurren, no siempre bien, en un esfuerzo estatal innecesario, es decir, una misma conducta está igualmente tipificada en lo penal y en lo disciplinario (...) sancionando al mismo por lo mismo. Eso no tiene mucha eficacia estatal». Manifestó, además, que algunas sanciones en materia disciplinaria pueden ser posteriores a las penales que,

igualmente, pueden llegar a inhabilitar a un servidor público —o viceversa— lo que genera que dos aparatos estatales se desgasten en una misma tarea —que cuesta— pudiendo dedicarse cada uno a lo de su competencia.

Finalmente, presentó la última propuesta, en su concepto, para garantizar los derechos políticos: «3. crear una instancia de convalidación de las sanciones disciplinarias que impliquen una fuerte restricción de derechos políticos» que es la que ha generado, en palabras de la senadora, «mayor controversia», y que ha sido conocida en diferentes escenarios por la opinión pública, incluidos los medios de comunicación. Para la senadora pueden existir sanciones disciplinarias para quienes son elegidos popularmente pero que no «impliquen la violación de derechos políticos (...) Que cuando lo impliquen —porque puede salir esa consecuencia— (...) y está bien que la tenga (...) ese proceso debe ser convalidado judicialmente y no puede ser una función administrativa», señaló.

El «procedimiento de convalidación de la sanción disciplinaria», según la propuesta, es que «antes de tener efectos deben convalidarse por un juez las decisiones disciplinarias que impongan cualquiera de las siguientes sanciones: (i) la destitución y (ii) la suspensión del cargo superior a seis meses tratándose de funcionarios de elección popular, y (iii) la inhabilitación general para cualquier funcionario deben ser convalidadas (sic) por un juez antes de empezar a regir».

Para López, estas propuestas no tratan de debili-

<sup>5</sup> Experta en finanzas, gobierno y relaciones internacionales, con maestría en administración política y pública urbana de la Universidad de Columbia (Nueva York), se ha desempeñado como periodista, columnista, investigadora, analista política y consultora de Naciones Unidas.

tar a la Procuraduría sino, por el contrario, fortalecer el ámbito disciplinario. Justifica los tres puntos presentados en el evento en primer lugar por la necesidad de armonizar la «Constitución Política con los tratados internacionales de derechos humanos»; y, en segundo lugar, la convalidación porque se requiere que «en un Estado de derecho, todos los organismos deben tener controles efectivos» que no los hacen perder independencia. Explicó que la convalidación «solo aplica para ciertas sanciones, y se trata de aquellas respecto de las cuales la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es inoportuna, debido al tiempo en que demora en resolverse y el tiempo del mandato del funcionario elegido».

Por último la senadora, en la sesión de preguntas, aclaró que las oficinas de control interno disciplinario, en la propuesta, continuarán siendo «un instrumento de prevención de carácter gerencial interno, del ejecutivo (...) de autorregulación».

### Interpretación «sistemática y armónica» del artículo 23 de la convención

La ponencia del procurador delegado de la Sala Disciplinaria, Juan Carlos Novoa Buendía,<sup>6</sup> inició aclarando que sus comentarios estarían relacionados con la posición expuesta por la senadora Claudia López, especialmente en la propuesta de convalidación de las decisiones en el marco de procesos disciplinarios, y en materia de derechos políticos. Mencionó que, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), «solo es posible limitarlos mediante una condena de juez penal», posición que promueven muchas de las propuestas en el trámite legislativo del proyecto para el nuevo CDU.

El conferencista centró en cuatro líneas su exposición. En primer lugar, qué dice el artículo 23 de la convención; en se-

<sup>6</sup> Abogado, especializado en derecho administrativo y tributario, con experiencia en la rama judicial, especialmente en el Consejo de Estado y en la Procuraduría General de la Nación, enfocada en el derecho administrativo, laboral, tributario, asuntos constitucionales y derecho disciplinario. Docente universitario.



► Para el procurador delegado de la Sala Disciplinaria, Juan Carlos Novoa Buendía, la entidad puede llegar a «restringir, derechos políticos»; y recordó nuevamente a la Corte IDH con relación a que dichos derechos «no son absolutos». Para Novoa los elegidos popularmente «con mayor razón, deberían estar sometidos a ese control porque tienen una responsabilidad no solamente ante la función pública, sino también ante el electorado».

gundo lugar, qué dice el órgano autorizado para interpretar dicho artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); tercero, la interpretación de las cortes colombianas sobre el tema «que no solamente han hecho control de constitucionalidad sino, también, control de convencionalidad» y, por último, las implicaciones de aplicar «tal cual» el artículo 23 en el ordenamiento jurídico colombiano.

Para Novoa, el artículo en mención sobre «derechos políticos», tiene dos grandes componentes que responden a dos preguntas: primera, ¿cuáles son estos derechos?; y, segunda, ¿cuáles son las limitaciones de estos? El literal a) dice que los ciudadanos tienen el derecho de «participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos»; el b) el «de votar y ser elegidos»; el c) «de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país». Para el procurador delegado surgen dos reflexiones, a saber: los tres puntos señalados en el artículo 23 de la convención cobijan a cualquier ciudadano y, «concretamente, para cualquier servidor público», no solo a los de elección popular y, por otro lado,

el derecho político no solo comprende «acceder a la función pública sino permanecer» en ella.

Para responder a la segunda pregunta, con relación a las limitaciones de los derechos políticos, Juan Carlos Novoa se remitió al numeral 2 de la convención, específicamente al último aparte, que es el que genera tantas dudas. Refiere que estos no pueden ser ejercidos solo hasta que exista «(...) condena, por juez competente, en proceso penal». El procurador delegado, en este contexto, da paso a la tercera línea de su intervención en materia jurisprudencial colombiana.

En este aparte, Novoa se pregunta si esta limitación «debe interpretarse literalmente o sistemática y armónicamente». En el primer caso ninguna entidad administrativa, ya sea Procuraduría, Contraloría General de la República, o judicial como el Consejo de Estado —en pérdida de investidura—, podrían imponer sanciones, recordando lo expresado anteriormente de que los «derechos políticos se extienden también a los nombrados y designados [de libre nombramiento y de carrera], no elegidos popularmente», concretó.

En cuanto a la interpretación sistemática y armónica Novoa hizo un breve

recuento de casos, tanto de la Corte IDH<sup>7</sup> que fijan la línea jurisprudencial en la materia, como de las altas cortes en el país<sup>8</sup> que argumentan y dan la razón a la posición del ministerio público frente a los derechos políticos.

La conclusión de la Corte IDH para el procurador delegado, según los casos presentados, es que «la restricción de los derechos políticos por autoridades judiciales o administrativas no penales — como es el caso de la Procuraduría— es compatible con la convención, siempre y cuando se respeten las garantías establecidas en el artículo 8.º de la convención, y que en todo caso dichas restricciones obedezcan a los criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación; —eso es lo que tenemos que mirar, si nuestro régimen disciplinario cumple o no, ese es el debate— [continúa], todo ello acompasado con el diseño constitucional de cada Estado y de acuerdo a sus necesidades y realidades».

*Sentencias altas cortes del país.* En este aparte de la intervención, el procurador delegado de la Sala Disciplinaria da respuesta a la tercera pregunta planteada al inicio de la exposición, y menciona igual número de sentencias: la C-028 del 2006, la SU712 de 2013 y la C-500 del 2014, de la Corte Constitucional —que a la fecha del congreso internacional aún no había sido notificada a la entidad—, la cual fue considerada por Novoa como valiosa, no solo por lo reciente, sino también por el pronunciamiento de esta instancia de acuerdo con el comunicado de prensa, a saber:

(...) la vigilancia superior a cargo de la Procuraduría y el poder de imponer sanciones —integrado a la potestad disciplinaria según el artículo 277.6 superior— autoriza al Legislador para asignar esa competencia cuando quiera que se incumplan los deberes funcionales en cuyo respeto se encuentran comprometidos los servidores públicos. La norma acusada tampoco se opone al artículo 278.1 de la Constitución

que establece una atribución especial del Procurador para desvincular (...)

El procurador delegado enfatizó que, además de esta competencia, la entidad puede llegar a «restringir, derechos políticos»; y recordó nuevamente a la Corte IDH con relación a que dichos derechos «no son absolutos». Para Novoa los elegidos popularmente «con mayor razón, deberían estar sometidos a ese control porque tienen una responsabilidad no solamente ante la función pública, sino también ante el electorado».

Por último, expresó sus apreciaciones —dando respuesta a las implicaciones de aplicar «tal cual» el artículo 23 en el ordenamiento jurídico colombiano: «si esto es así, tendríamos graves problemas de todo orden, jurídico, político, administrativo y económico». Afirmó que los servidores sancionados, elegidos popularmente, podrían demandar aplicando los principios de «igualdad y favorabilidad» generando altos costos al Estado; asimismo, retomarían las funciones de los cargos de los que fueron destituidos y desplazarían a quienes los estén ocupando, complicando aún más la situación. Se preguntó, entre otros temas, «¿qué pasaría con delitos que no contempla la ley penal?», y que son asumidos, hoy, por el ministerio público.

Culminó revelando que «el régimen legal, y la práctica institucional para im-

poner restricciones a los derechos políticos de las personas en Colombia, sí se ajusta a la Constitución y a los diferentes tratados internacionales, razón por la cual la facultad de las autoridades administrativas para imponer sanciones, que eventualmente restringen derechos políticos, no riñen con lo establecido en el artículo 23 de la CADH, y son necesarias, conforme a las realidades propias de nuestro país».

## Régimen disciplinario de España

María Concepción Rayón Ballesteros,<sup>9</sup> de nacionalidad española, habló de la responsabilidad de los empleados públicos en el sistema de su país, cómo es el procedimiento para establecerla, la situación actual y un análisis político de la corrupción en España.

Para Rayón el derecho disciplinario es la «piedra angular sobre la que debe descansar el comportamiento ético de los servidores públicos». Para la experta, es asombroso cómo ha avanzado en Colombia esta materia por ser autónoma, «deslindada del derecho penal y del derecho administrativo», y cuyo propósito es atacar la corrupción. Explicó que en su

<sup>9</sup> Doctora en derecho y licenciada en ciencias políticas, con maestría en responsabilidad civil, en derecho informático y en humanidades y filosofía. Docente de la Universidad Complutense de Madrid (España), y de diferentes centros universitarios en su país. Abogada del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Directora del Foro Estrella Digital y coordinadora de la sección jurídica de dicho periódico. En la actualidad se desempeña en el Banco Hipotecario de Madrid, y como abogada en el sector asegurador.

Archivo División de Capacitación IEMP



▶ El secretario general de la Defensoría del Pueblo, Alfonso Cajiao Cabrera, expuso al auditorio del cuarto congreso las modificaciones al régimen de los principios disciplinarios.

<sup>7</sup> Estos casos, y las ponencias del 4.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario, podrán ser consultadas en el próximo volumen de la colección *Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal*, publicación editada por el IEMP.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

país el mecanismo es el derecho administrativo sancionador —que hace parte del derecho administrativo como tal— cuyos fines son promover «la excelencia en la Administración» y luchar contra la corrupción.

En España «no hay una regulación única para los funcionarios públicos. Tenemos empleados públicos —para unificar a todos: por un lado [están] los sometidos a la función pública, por otro lado los sometidos a la regulación laboral y, por si fuera poco, tenemos que distinguir lo que [es] la Administración central, con la Administración autonómica y con la Administración local».

Asimismo, manifestó que, adicionalmente, hay que diferenciar la responsabilidad de distintos colectivos por lo que deben aplicar diferentes normas, de acuerdo al caso. En conclusión, «en España no existe una jurisdicción específica para el tema disciplinario». Todo proceso es administrativo y, posteriormente, pasa al contencioso administrativo. Agregó que, por estas mismas circunstancias, no cuentan con un órgano como la Procuraduría General de la Nación de Colombia.

María Concepción Rayón expuso al auditorio los tipos de responsabilidades penales que existen en España, sanciones que se aplican con mayor dureza a empleados públicos que, debido a estas, también deben responder a la normativa civil que busca «la restitución de la cosa, la reparación del daño o la indemnización del perjuicio», aclarando que en su país es «escasamente operativa (...), por el principio de división de poderes», poniendo como ejemplo el caso de algunos jueces que inician un proceso penal y luego se «resisten» a continuar con la responsabilidad civil de los empleados públicos.

Para la jurista esto no agrada a los ciudadanos, más aún con el incremento que ha tenido la corrupción cuya cifra en España es aproximadamente de «50 000 millones de dólares», por lo que «la sociedad civil pide medidas» contra el flagelo, acercándose incluso a los tribunales requiriendo que se obligue a reintegrar los recursos sustraídos al erario público. Si se aplicara la responsabilidad civil el país ibérico cuenta con dos procesos

distintos, a saber: «la acción de regreso», mediante la cual la Administración debe pagar a un ciudadano perjudicado por algún acto administrativo; o, en el caso inverso, cuando la Administración es «perjudicada por alguna conducta concreta en sus bienes o servicios» es el ciudadano quien responde. En este punto reiteró que los procedimientos no son eficaces porque poco se utilizan.

Continuó su exposición con la responsabilidad contable para las «personas que manejan fondos del erario público con el control supremo del Tribunal de Cuentas» que, en su concepto, «está altamente politizado y, por tanto, las resoluciones que emiten dejan a los ciudadanos poco satisfechos». En cuanto a la responsabilidad disciplinaria mencionó los principios, las faltas que van de muy graves<sup>10</sup> a leves —refiriendo que el Estatuto Básico del Empleado Público del 2007 «adolece» de la descripción de estas últimas—, y de las graves, por lo que deben «acudir» a una regulación de 20 años atrás —1986— para determinar dichas faltas y cuáles son las sanciones.<sup>11</sup>

Estas últimas están clasificadas así: separación del servicio de los funcionarios; despido disciplinario del personal laboral; suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo; traslado; demérito; apercibimiento; o cualquiera de las otras previstas por la ley. Rayón explicó que la gradualidad tiene en cuenta la «intencionalidad, el descuido o negligencia, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia y el grado de capacitación». Durante su intervención detalló el procedimiento administrativo que se adelanta contra un empleado que amerita la apertura de un proceso, puntualizando que este puede pasar a lo penal en caso de encontrar mérito para ello, suspendiendo la actuación administrativa.

Comparando el actual CDU —y el proyecto de ley presentado por el procurador general al Congreso de la República—, con las normativas penal, civil, contable y disciplinaria de origen

<sup>10</sup> Ver Estatuto Básico del Empleado Público, título VII, «Régimen disciplinario». España.

<sup>11</sup> Ver faltas graves y leves en Real Decreto 33/1986, del 10 de enero, «por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado». España.



► El procurador delegado para la Vigilancia Administrativa, Carlos Arturo Ramírez Vásquez, explicó los principios disciplinarios incluidos en el proyecto de reforma al CDU.

español para empleados públicos, la especialista internacional recalcó algunos aspectos interesantes como el primer principio de la propuesta relacionado con la dignidad humana por considerarla la base de todo. Igualmente, aludió que los plazos de prescripción son más largos en Colombia, situación que en su país dificulta las investigaciones de responsabilidades disciplinarias al ser estos tan cortos.

También destacó que en el CDU y el proyecto las faltas son más detalladas que en su país, las sanciones más severas y las medidas cautelares. Mencionó, además, que le llamaba la atención que un solo funcionario realice las etapas de investigación disciplinaria y expida el acto administrativo, mientras que en España cuentan con un sistema acusatorio formal o mixto en donde la indagación la realiza un órgano distinto a quien resuelve la sanción a imponer. Resaltó que el CDU detalla muy bien los aspectos relativos a las pruebas, y lo interesante de contemplar la confesión y los testimonios, ya que en España la prueba es exclusivamente documental. En definitiva concluyó que el código disciplinario colombiano es más riguroso que el español.

Se refirió a la Ley 19, del 9 de diciembre de 2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de España. Los dos primeros entraron en vigencia a partir del 10 de diciembre de 2014 para

la Administración central; en el caso de la autonómica y local rigen a partir de diciembre de 2015. Con relación al componente de buen gobierno comenzó a partir de la publicación de la norma, que es «bastante dura», en su concepto. Pormenorizó la estructura de la ley comenzando por los principios que están relacionados con la gestión o la actuación.

El régimen disciplinario para altos cargos y miembros del gobierno, de los que trata la ley, distingue varias categorías: el conflicto de intereses y las infracciones de gestión económico-presupuestal, con las conductas asociadas para los dos casos. Incluye, además, las faltas, sanciones y procedimientos aplicados para empleados públicos.

Para el caso de conductas muy graves el artículo 30, numeral 4, establece que «los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen, salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos (...)».

Para Rayón, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno creado a través de la normativa, cuya función primordial es velar por el cumplimiento de la ley, «no va a tener un control efectivo en materia penal (...) para los casos tan graves (...) ni tampoco se habla de la tan anhelada, por los ciudadanos, responsabilidad personal del funcionario público para responder con su propio patrimonio» por el daño que generan conductas que no se enmarcan en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, presentó la georreferenciación mundial del último informe (2013)<sup>12</sup> de Transparencia Internacional (TI) relacionado con los índices de percepción de la corrupción (IPC). En España la percepción es de un 2% y en Colombia es del 22%, cifra —del país ibérico— con la que está en desacuerdo la jurista ya que, según explica, si se preguntara a la población, esta diría que el flagelo está en «un 50% (...) es un sentir de la sociedad».

«¿Hacia dónde tenemos que dirigirnos?», se preguntó María Concepción Rayón. Concluyó con las recomendaciones de un informe de expertos para acabar con la corrupción, especialmente del presidente de TI en España. Aclaró que, aunque son para su país, pueden ser aplicadas en cualquier otro, a saber: «transparencia financiera y económica de los partidos políticos como una pieza fundamental, transparencia y democracia electoral para excluir de las listas (...) a las personas por haber cometido una irregularidad con anterioridad, (...) introducir un marco jurídico e institucional para prevenir y combatir la corrupción con la efectiva condena para [estos] delitos que lleve aparejada la inhabilitación efectiva de larga duración para el ejercicio de los cargos públicos, limitar el límite (*sic*) máximo de mandatos, proteger jurídicamente a todos aquellos ciudadanos que denuncian la corrupción, (...) la necesaria despolitización del Tribunal de Cuentas y del Consejo General del Poder Judicial (...), y nos habla —para mí es la clave [expresó]— de introducir en los distintos niveles educativos materias y contenidos

de ética, valores y contra la corrupción (...) formar un nuevo ciudadano».

### Módulos temáticos desarrollados<sup>13</sup>

Una vez concluido el primer eje relacionado con las problemáticas del control disciplinario en Colombia, expertos juristas nacionales, en esta área del derecho, presentaron los aspectos cruciales de la reforma al CDU. El segundo módulo comprendió a las modificaciones al régimen de los principios disciplinarios a cargo de Alfonso Cajiao Cabrera, secretario general de la Defensoría del Pueblo; y los incluidos en el proyecto fueron expuestos por Carlos Arturo Ramírez Vásquez, procurador delegado para la Vigilancia Administrativa.

El tercer módulo se enmarcó en las faltas y las sanciones cuyo régimen en el proyecto de reforma fueron explicadas por Pedro Alfonso Hernández, presidente de la Corporación Función Pública y vicepresidente del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario, consultor, docente y tratadista. La ponencia relacionada con el derecho de defensa en el proyecto de reforma del CDU fue presentada por el veedor de la Procuraduría, Gustavo Adolfo Castro Capera, y los aspectos relevantes en materia de régimen sancionatorio estuvieron a cargo del asesor del Grupo Anticorrupción de la misma entidad, Jesús Alejandro Garzón.

El cuarto módulo comprendió «La ilicitud sustancial y la culpabilidad» en el proyecto de reforma. La primera fue abordada por el vicedefensor del pueblo, Esiquio Manuel Sánchez, y la segunda por John Harvey Pinzón, asesor de la Procuraduría integrante de la Red de Formadores del IEMP. Los procuradores regionales de Antioquia y del Magdalena, David Alonso Roa Salguero y Oscar Jinete del Villar, respectivamente, hablaron, en su orden, de los principios de proporcionalidad en el derecho disciplinario colombiano, y el de congruencia y sus implicaciones prácticas en el CDU.

El último módulo, «Procedimiento y pruebas en materia disciplinaria», contó con la ponencia de José Rory Forero, doc-



Archivo División de Capacitación IEMP

► Pedro Alfonso Hernández, presidente de la Corporación Función Pública y vicepresidente del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario, consultor, docente y tratadista, presentó el régimen de faltas y sanciones en el proyecto de reforma al CDU.

<sup>12</sup> Ver en <http://www.transparencia.org/cpi2013/results>

<sup>13</sup> Ver nota al pie 7.

tor en derecho, asociado del Instituto de Derecho Disciplinario y colaborador del colegio de abogados en la misma materia, quien presentó «El proyecto de reforma al CDU: ¿Hacia una nueva dogmática del derecho disciplinario?». Por su parte, Héctor Ferrer, abogado litigante con 21 años de experiencia en el sector público y privado y miembro de la junta directiva del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario expuso el nuevo procedimiento disciplinario unificado; finalmente, los asesores de la Procuraduría, José Omar Ortíz, y Manuel Dagoberto Caro, abordaron los temas del nuevo régimen probatorio y precisiones del beneficio por confesión, y las pruebas en materia disciplinaria, respectivamente.

Al finalizar los módulos, se realizaron mesas redondas moderadas por Carlos Humberto García Orrego, jefe de la División de Capacitación del IEMP; y Arturo Ronderos Salgado, asesor y coordinador académico del Instituto, quienes canalizaron las preguntas del público. El secretario privado del despacho del procurador, Ciro López, fue el relator del evento.

La clausura estuvo a cargo del procurador delegado para la Economía y Hacienda Pública, Rafael Guzmán Navarro, quien agradeció a todos los conferen-



Archivo División de Capacitación IEMP

► La ponencia relacionada con el derecho de defensa en el proyecto de reforma del CDU fue presentada por el veedor de la Procuraduría, Gustavo Adolfo Castro Capera.

cientes su participación, a los organizadores del evento, y a quienes hicieron parte de la redacción del proyecto.

Recordó, además, las palabras del procurador general de la nación al entregar la propuesta al Congreso de la República, al señalar la «necesidad de implementar cambios y ajustes que optimicen la función disciplinaria en Colombia, que fortalezcan la lucha contra la corrupción y la ineficiencia administrativa, problemá-

ticas estas que no van a desaparecer con la eventual aprobación y promulgación del proyecto ya que tienen su origen, más que en las normas, en la carencia de principios y valores que debe tener quien ejerce la función pública, pues la corrupción es el resultado de la vilipendiada ética pública».

Para el procurador Guzmán, los aspectos sustanciales y de cambios de la reforma pueden ser resumidos así: «la reorganización, complementación y adición de los principios mínimos que deben regir el derecho disciplinario»; la culpabilidad y prescripción disciplinarias; «la organización y ajuste de las faltas gravísimas y la creación de otros comportamientos de esta naturaleza, modificación al régimen de sanciones disciplinarias, la aplicación del principio de favorabilidad, la doble instancia para aforados, la adopción de un procedimiento disciplinario único encaminado a la oralidad; las modificaciones del derecho de defensa como consecuencia del cambio de procedimiento, la creación de un régimen probatorio propio y los beneficios por colaboración».

Para terminar, recalcó que el proyecto de ley fue elaborado para la sociedad, y señaló la corresponsabilidad de todos para su aprobación, acorde a las dinámicas y necesidades actuales del país.



Archivo División de Capacitación IEMP

► El último módulo, «Procedimiento y pruebas en materia disciplinaria», contó con la ponencia de José Rory Forero (izq.), doctor en derecho, asociado del Instituto de Derecho Disciplinario y colaborador del colegio de abogados en la misma materia, quien presentó «El proyecto de reforma al CDU: ¿Hacia una nueva dogmática del derecho disciplinario?». En la foto le acompañan de izq. a der. Carlos Humberto García Orrego, jefe de la División de Capacitación; María Concepción Rayón Ballesteros y el director del IEMP.

# Encuentro Desarrollo Rural: una Revolución Institucional para la Transformación del Campo

Con el propósito de conocer y analizar las propuestas de política pública del Estado colombiano y, específicamente, las que aportan la Misión para la Transformación del Campo, liderada por José Antonio Ocampo Gaviria, por encargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el IEMP, a través de la jefatura de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos y la coordinación del investigador del Instituto, César Augusto Nieto Rojas, promovió la realización del encuentro con representantes de la academia, gremios, Gobierno nacional y agentes del ministerio público de todo el país.

Christian José Mora Padilla, director de la unidad académica del ministerio público, en la apertura del evento el 10 de diciembre de 2014, comentó que el desarrollo rural vuelve a ser protagonista en la agenda pública nacional, teniendo en cuenta el aporte del sector al progreso económico del país. Asimismo, expresó la necesidad de discutir el tema, desde diversos puntos de vista, como un aporte a la convivencia pacífica entre los colombianos que atraviesa, como todos sabemos, por el territorio rural. Recordó que Colombia «hace parte de los siete países con mayor potencial para el desarrollo del campo», lo que podría convertirla en una «dispensa a nivel mundial».

## La paz territorial

El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, habló sobre «el desarrollo que se ha dado en los borradores de La Habana al tema territorial», y las advertencias continuas realizadas por la cabeza del ministerio público conocidas por la opinión pública, a través de los medios de comunicación. Aclaró al auditorio que no pretende «ser un obstáculo, todo



▶ Mesa principal del Encuentro de Desarrollo Rural. De izq. a der. el superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez García; el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado; y el director de la unidad académica del ministerio público, Christian José Mora Padilla.

lo contrario, (...) soy un escéptico no hostil al proceso» de paz, como lo manifestó desde un comienzo al presidente de la república, Juan Manuel Santos Calderón. Precisó que las objeciones tienen que ver con las funciones del ente de control como «representar a la sociedad, defender el ordenamiento jurídico y brindar garantías a los ciudadanos».

En el primer caso enfatizó que la institución apoya también a las víctimas, por lo que las observaciones y preocupaciones, «que le corresponde transmitir, las hace como representante de la sociedad (...), y que el propósito es blindar el proceso porque lo que se firme debe tener la posibilidad de cumplirse». La intervención del procurador general se centró en la paz territorial, «con la seriedad que un escenario académico lo permite», precisamente para el análisis y la discusión.

Reveló el jefe del ministerio público que «los organismos de inteligencia lo-

graron comprobar que las FARC,<sup>14</sup> a través de testaferros, tienen la propiedad de enormes extensiones de tierra en diversas regiones del país. Según el informe, han sido ubicadas en seis departamentos 1500 000 hectáreas (ha), esto es, 15 000 km<sup>2</sup>; noticia que trascendió en medios de comunicación días antes. Esto, de acuerdo con el procurador, ha sido ocultado por dicha organización lo que significa que no tienen intención «de reparar a sus cientos y miles de víctimas».

El mismo informe indica que «el Bloque Oriental, la más importante estructura del grupo, hizo un inventario de bienes por cerca de 325 millones de dólares. Además, la revista Forbes presentó un estudio que afirma que los ingresos anuales de 600 millones de dólares que reciben las FARC la hace la tercera organización terrorista más rica del planeta». Para el

14 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

procurador, «esa es una realidad, es un hecho objetivo (...), por eso al tratar el tema agrario y territorial, no se puede obviar la presencia de las FARC en determinadas zonas del país. Dicho lo anterior, la Procuraduría comparte que la paz debe ser, ante todo, territorial».

Agregó que siendo requisitos indispensables la desmovilización y el desarme para el fin de la violencia, no son suficientes: «hay que sacar las lecciones del pasado. Es un error confundir la desmovilización de un grupo armado ilegal con una paz estable y duradera (...), acabar con la violencia supera la visión de los procesos de paz de finales de los años 80 y comienzos de los 90. Se necesita que el acuerdo incida directamente en las condiciones que han favorecido el mantenimiento de la violencia en el país durante este último medio siglo» que, no necesariamente, tienen que ver con la «retórica» de las «causas objetivas de la violencia».

Continuó diciendo que «una es la Colombia de los centros urbanos y de sus zonas aledañas; otra, completamente diferente, los extensos territorios colonizados durante décadas en las que la violencia o los delitos han sido los principales incentivos». Para el procurador una es la Colombia en vías de desarrollo; la otra Colombia está «aislada, pobre, marginada, sumergida en actividades al margen de la ley, donde el Estado nunca ha llegado, o en algunos casos, simplemente, la fuerza pública. Sin carreteras, sin servicios básicos, sin acceso a la atención en salud, donde los niños no tienen posibilidad de educarse, don-

de a los jóvenes solo los espera la frustración».

Agregó que «hablar de paz territorial comprende el desafío de construir legitimidad (...) de fortalecer nuestro ordenamiento jurídico y político, es construir el Estado de derecho (...) e institucionalizar al Estado y no a las FARC». Presentó a los participantes del encuentro algunas preocupaciones y evaluaciones que, en su concepto, debe realizar el Gobierno nacional, con relación a los acuerdos incluidos en borradores de La Habana que ya se han dado a conocer en los que se restringirían «derechos fundamentales» como la «libertad de participación política», en ciertas zonas de presencia guerrillera en el país.

Reiteró que es imprescindible analizar si existen los riesgos planteados en su intervención —de los cuales espera estar equivocado por el bien del país—, según las propuestas incorporadas en los documentos en mención en temas como los procesos electorales, la participación ciudadana, la normativa especial para territorios donde han tenido mayor presencia las FARC —que fragmentarían al país.

«Es necesario hacer un pacto para la paz con los críticos del proceso para que puedan validarlo», expresó, ya que, de lo contrario, no podría salir adelante el Gobierno en este intento. «La paz debe quedar bien echa (...) se requieren unos “mínimos”, —desarrollados por la Corte Constitucional en sus sentencias— para que la paz se cumpla (...) sin impunidad»; e insistió que todas estas preocupaciones son reflexiones académicas que conlle-

van a sanas discusiones que requieren estos planteamientos, para ser «transparentes con la sociedad colombiana, lo que da credibilidad a los acuerdos. Las cosas deben ser claras».

### La titulación o la productividad de la tierra

El superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez García, compartió con los presentes sus perspectivas sobre la propiedad de la tierra en Colombia. Reveló que La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011) «obligó a los entes del Estado (...) a hacer un diagnóstico» sobre el territorio en el país. Uno de los resultados es que el «gran despojo no fue a los campesinos, sino al Estado colombiano (...), a través de artimañas jurídicas (...) Hemos reconocido más de 65 formas» de hacerlo. De acuerdo con la información suministrada por el superintendente entre los responsables están «las guerrillas, especialmente las FARC, los paramilitares, el narcotráfico y los de cuello blanco, porque también hay que incluirlos».

Ante la pregunta constante de medios de comunicación sobre ¿cuántas tierras

se han restituido?, Vélez comentó que existen tres formas. La primera en el marco de la Ley 1448, «el otro, que es el más importante, es la restitución por seguridad, que no se tenía en cuenta en Colombia», que tiene que ver con la recuperación del territorio por parte de las fuerzas del Estado lo que ha permitido a la gente regresar; en su concepto, «eso también es restitución»; y tercero, la restitución judicial como, por ejemplo, la Ley de Justicia y Paz.

Una de las dificultades para el superintendente en tema de tierras es la normativa actual, especialmente la Ley 160 de 1994 que, en su opinión, no es adecuada ni para hoy ni «para el posconflicto, si se va a dar». En este mismo sentido, agregó que el país tampoco cuenta con suficientes profesionales especializados en derecho agrario, en un territorio que es 70% rural y 30% urbano.

Continuando con la ley hizo al auditorio algunas preguntas, entre ellas, si «la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en Colombia es la que tiene que ser», en zonas de minería a cielo abierto, por ejemplo. También planteó si era «lógico que a un campesino [UAF] le entreguen 1200 a 1800 ha



Representantes de la academia, gremios, Gobierno nacional y agentes del ministerio público de todo el país, hicieron parte del Encuentro de Desarrollo Rural. En el centro el senador de la república, Manuel Guillermo Mora Jaramillo, de la Comisión Quinta; y los procuradores delegados (izq. a der.), Germán Daniel Robles Espinosa, para Asuntos de Restitución de Tierras; y Oscar Darío Amaya Navas, de Asuntos Ambientales y Agrarios.

[en la altillanura]»<sup>15</sup> y tenga que producir con solo «dos salarios mínimos», cuando para «producir una sola ha se necesitan siete millones» de pesos.

Otro aspecto que mencionó es que en el país solo se está hablando de las zonas de reserva campesina (ZRC) y no de la reglamentación de las zonas de desarrollo empresarial (ZDE). Anotó que, precisamente, en octubre de 2014, la entidad que lidera presentó, conjuntamente con el Gobierno nacional, un proyecto de ley para crear «Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE)» para la altillanura, con el objeto de incrementar la productividad del campo «a través de la constitución de alianzas productivas entre campesinos, empresarios y propietarios de la tierra».<sup>16</sup>

En este contexto, dejó al auditorio con la pregunta: «¿qué será más importante, la titulación o la productividad?». Esto, teniendo en cuenta que se ha evidenciado en algunos casos que, una vez entregada la tierra al campesino, este termina vendiéndola o arrendándola porque no sabe qué hacer con ella. Finalmente, consideró que los territorios del Estado, baldíos, podrían ser entregados en concesión y no necesariamente titularlos porque podría suceder lo comentado en precedencia, específicamente en zonas que «implican mayores esfuerzos» por parte del campesino para producir, perdiendo el país posibilidades de tener zonas féculas



Mónica Vega Solano - IEMP

► Los obstáculos para el crecimiento del agro, de acuerdo con Carlos Augusto del Valle, de la SAC, son la «falta de políticas con una visión de largo plazo, la desarticulación y baja capacidad técnica de la institucionalidad pública del sector, el rezago en la infraestructura productiva y de transporte, la tasa de cambio desalineada, el contrabando, la incertidumbre jurídica y la rentabilidad».

para brindar alimento a cerca de 47 millones de habitantes.

### Visión de la SAC en torno al desarrollo agropecuario y rural

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) estuvo presente en el evento. Carlos Augusto Del Valle, director de Desarrollo

Sostenible, expuso la evolución del sector agropecuario y los cambios en la estructura productiva, la visión de la SAC y las «seis prioridades de política» para el sector, de acuerdo con el gremio.

El primer punto, según las gráficas elaboradas por el Departamento de Estudios Agro-económicos de la SAC cuya fuente fue el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y las explicaciones de Carlos Del Valle, demostraron que la actividad agropecuaria representaba el 3,8% del PIB, a septiembre de 2014, del 5,4% del total del país para la misma fecha. Se deduce, claramente, que el sector continúa aportando más del 70% del PIB, pero, igualmente, las cifras año a año evidencian que el crecimiento del agro por «más de una década» ha sido bajo, en palabras del representante del gremio en el encuentro.

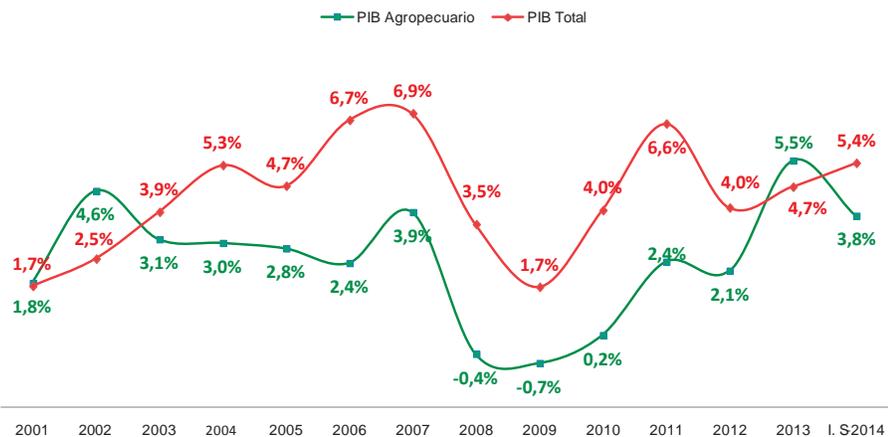
Con relación a los ingresos per cápita, Del Valle indicó que «en agricultura y zonas rurales, los ingresos equivalen aproximadamente a la tercera parte de los urbanos». Igualmente, de acuerdo con

la encuesta de Calidad de Vida 2013 del DANE, presentó la brecha entre el país urbano y el rural en materia de acceso a servicios públicos, a saber: energía 7,2%, acueducto 38,1%, alcantarillado 76,4%, gas 62,6%, recolección de basuras 73,4% y teléfono 38,7%.

De otra parte, señaló que la SAC considera obstáculos para el crecimiento del agro la «falta de políticas con una visión de largo plazo, la desarticulación y baja capacidad técnica de la institucionalidad pública del sector, el rezago en la infraestructura productiva y de transporte, la tasa de cambio desalineada, el contrabando, la incertidumbre jurídica<sup>17</sup> y la rentabilidad». Enfatizó en la necesidad de una política de Estado para el sector que, en consecuencia con la experiencia de las organizaciones que conforman el gremio, debe incorporar seis prioridades que aporten las condiciones requeridas para hacer resurgir el campo colombiano.

<sup>17</sup> «(...) en torno a la propiedad de la tierra rural, para favorecer las inversiones en el sector agropecuario». Presentación de la SAC para el Encuentro de Desarrollo Rural (2014, 10 de diciembre).

Tasa de crecimiento del PIB total y del PIB agropecuario



Fuente: DANE. Elaboró: Departamento de Estudios Agro-económicos de la SAC

<sup>15</sup> «(...) donde la productividad, fertilidad y la eficiencia de la tierra es baja». Boletín 3 de octubre de 2014 de la Superintendencia de Notariado y Registro. Recuperado de (2015, 9 de febrero) <https://www.supernotariado.gov.co>.

<sup>16</sup> Ibidem.

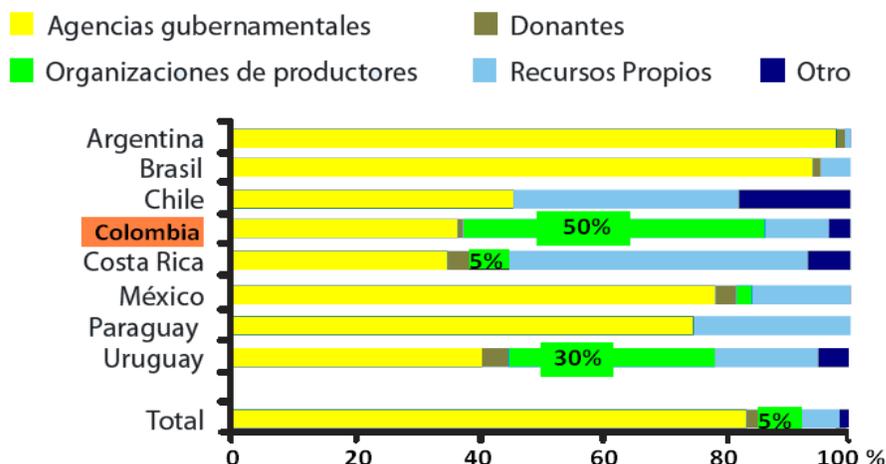
## Seis prioridades para la SAC<sup>18</sup>

- Presupuesto y asignación*

  - ✓ (...) los grandes desafíos del desarrollo rural exigen recursos cuantiosos, a largo plazo y de manera sistemática.
  - ✓ Cierre de brechas urbano rurales e impulso a la inversión y al crecimiento en el ámbito rural exigen esfuerzos de todas las carteras.
  - ✓ Aprovechar la institucionalidad pública descentralizada, en proceso de fortalecimiento (...).
  - ✓ (...) capacidades institucionales fortalecidas.
  - ✓ Examen técnico de los criterios para distribución del gasto público entre bienes públicos y ayudas directas.
- Regulación de tierras y seguridad jurídica*

  - ✓ Proyecto de ley que responda y dé claridad acerca de la propiedad rural en Colombia, donde se interprete la Ley 160 y su aplicación en el tiempo.
  - ✓ Modificar las restricciones sobre la propiedad impuestas por el régimen de la UAF.
  - ✓ Reglamentar la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con las zonas de desarrollo agroempresarial, como mecanismo para impulsar el crecimiento del sector.
  - ✓ Intensificar esfuerzos para consolidar los procesos de restitución, formalización y titulación de predios.
  - ✓ Estudiar el diseño y creación de un instituto sólido para el manejo de la política de tierras y aguas.
  - ✓ Avanzar en el ordenamiento y planificación del territorio para los usos agropecuario y otros, a partir del potencial productivo de las regiones. Sobre este tema se ha dado un paso importante con la creación de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA, del MADR,<sup>19</sup> cuyo objetivo estratégico debe ser lograr un mayor posicionamiento del criterio productivo sostenible en el ordenamiento del territorio rural con vocación agropecuaria.

## Participación estatal y sector privado en investigación agropecuaria



"Fuente: IFPRI, IBD, ASTI. Investigación agrícola pública en América Latina y el Caribe. 2009. Presentación Encuentro de Desarrollo Rural de Carlos Augusto De Valle, director de Desarrollo Sostenible de la SAC."

- ✓ Revisar con visión estratégica de país las titulaciones colectivas dirigidas a los resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes.
  - ✓ En Zonas de Reserva Campesina se debe propiciar la aplicación de un enfoque productivo donde se lleven a cabo proyectos rentables y sostenibles.
- Investigación y transferencia de tecnología*

  - ✓ Desarrollo e implementación de agendas de investigación e innovación, con la participación del sector privado.
  - ✓ Promover la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación.
  - ✓ Establecer y fortalecer programas de infraestructura y dotación de centros de investigación y campos experimentales.
  - ✓ Los aportes del Gobierno a Ciencia y Tecnología Agropecuaria (provenientes de diferentes fuentes como MADR, Sena, Colciencias, etc.) deben complementarse a través de convocatorias e iniciativas de largo plazo (dos o más años).
  - ✓ Generar estímulos para la operación de observatorios de vigilancia tecnológica y comercialización, con alcance internacional, para los sectores productivos que lo demanden.
  - ✓ Asistencia Técnica Agropecuaria, ATA.
  - ✓ El desarrollo e implementación de agendas de investigación e inno-

- vación deben ser adelantadas con la participación del sector privado.
- ✓ Los centros nacionales de investigación, Ceni; los gremios, las universidades y los centros especializados se constituyen en ejecutores idóneos.
- ✓ Recursos provienen de dos fuentes: aportes de productores y gestión de proyectos a través de fondos parafiscales, y alianzas sector investigador – sector productivo.
- Comercio internacional*

  - ✓ Sostenimiento y defensa del sistema de franjas de precios.
  - ✓ Sostenimiento de los fondos de estabilización de precios.
  - ✓ Sistema de Almacenamiento y Movilidad para la Competitividad.
  - ✓ Mecanismo de ayuda directa contracíclica (maíz amarillo y maíz blanco, papa, cebolla, tomate, trigo y cebada).
  - ✓ Sistema de Indiferencia de Mercados.
  - ✓ Aprovechamiento Acuerdos Comerciales (apuestas regionales).
- Fortalecimiento institucional*

  - ✓ Tamaño y complejidad de la burocracia estatal continuarán creciendo en los próximos años.
  - ✓ Se requiere de mayor eficiencia y efectividad en el gasto y descentralización y fortalecimiento de las capacidades institucionales en el nivel territorial.

<sup>18</sup> Op. cit. Apartes textuales de la presentación de la SAC.  
<sup>19</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- ✓ Algunos ajustes institucionales, marco DRET.<sup>20</sup>
- ✓ Tierras y agua, entidad especializada, gerencial.
- ✓ ICA, mayor capacidad técnica y operativa.
- ✓ Invima.<sup>21</sup>
- ✓ Desarrollo rural: apoyo y asesoría a entes descentralizados, con orientación estratégica.

## 6. Infraestructura productiva

- ✓ Riego y drenaje
  - Potenciar la capacidad de riego ya instalada con apoyos a fuentes e infraestructura.
  - Abordar mejoramiento en gobernabilidad de los distritos de riego existentes.
  - Estimular aplicación de instrumentos que permitan la cons-

trucción de nueva infraestructura de riego (distritos, reservorios y otras tecnologías), esencial para la productividad y mitigación/ adaptación al cambio climático.

- Promover el desarrollo de nuevas tecnologías que permitan reducir la dependencia de la producción agropecuaria frente a las condiciones climáticas.
- Mayores avances de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA, en este tema.
- ✓ Comercialización y manejo poscosecha
  - Continuar con el desarrollo de programas asociativos para acceder a infraestructura y utilizar para ello el Incentivo a la Capitalización Rural, ICR.
  - Promover la tercerización de los servicios de siembra y recolec-

ción de cosecha y servicios poscosecha (secamiento móvil).

- Estimular distintos mecanismos orientados a almacenar los productos, con el objetivo de fortalecer la capacidad de negociación de los productores.
- Apoyo a la inversión en infraestructura para el almacenamiento y secado.
- Construcción de infraestructura poscosecha cerca de las zonas de producción.

Continuando con el desarrollo del programa del Encuentro de Desarrollo Rural, posterior a la intervención del director de Desarrollo Sostenible de la SAC, presentó sus opiniones el experto en temas agrarios y exdirector del Incoder, Juan Manuel Ospina, de quien incluimos a continuación el artículo elaborado por él para **INNOVA**.

<sup>20</sup> Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

## El mundo rural que queremos (y podemos) construir

JUAN MANUEL OSPINA<sup>22</sup>

Vivimos tiempos de cambio e incertidumbre propicios para redefinir prioridades y barajar alternativas de acción. No en vano, una vieja maldición china es deseable al otro vivir en tiempos interesantes. En Occidente se vive un proceso lento pero continuado de agotamiento de la racionalidad liberal, del positivismo, columna vertebral de la modernidad capitalista; como resultado de ello, se está en medio del escenario variopinto de una difusa posmodernidad presente en una América Latina que poco a poco se adentra, animada por el nuevo espíritu, en la búsqueda de sus raíces y de su identidad que yacían sepultadas bajo la avalancha de ideologías y conceptos «importados» de Norte América y, en menor medida, de una disminuida Europa, con sus mensajes de democracia liberal y de mercados competitivos que reducen al ciudadano a la condición de individuo libre y, finalmente, solitario,

presentado con autonomía personal para labrarse a pulso su futuro, en un mundo inhóspito donde hasta la existencia misma de la sociedad ha sido negada —solo existen los individuos, afirmó en su momento Margaret Thatcher, la «dama de hierro» de la política inglesa y vocera destacada de la nueva ortodoxia.

En el caso colombiano y para el tema que nos ocupa, los actuales son tiempos donde lo rural vuelve a ser te-

nido en cuenta, por razones diversas: las negociaciones en La Habana con una guerrilla de alma rural; las marchas de las «dignidades campesinas» que paralizaron al país y pusieron en aprietos al gobierno Santos en el segundo semestre del 2013 y que amenazan con regresar en el 2015; la priorización de la actividad de la gran minería en la estrategia nacional de desarrollo, que ha desatado un debate, hasta ahora estéril, entre posiciones radicales, por no decir fundamentalistas a favor y en contra de una actividad que es socialmente necesaria; en fin, los temas ambientales y de sostenibilidad gracias al ahora reconocido cambio climático, dejaron de ser un tema conspicuo y un tanto esnob, para volverse prioritarios en la agenda ciudadana y, crecientemente, en la pública.

El regreso de lo rural al debate público ha sido con fuerza y ruido, lo cual es no solo justo sino necesario; ocurre en medio de una gran polarización política que impide alcanzar o al menos identificar acuerdos o puntos de convergencia; a la fecha, el único resultado ha sido la agudización de las diferencias y las contradicciones, generada por la ausencia de un debate político

Mónica Vega Soliano - IEMP



► El expresidente de la SAC y exdirector del Incoder, Juan Manuel Ospina Restrepo, intervino en el encuentro con la ponencia ¿Cuál es el desarrollo rural que Colombia necesita? ¿Vamos por ese camino?

<sup>22</sup> Economista, ex senador de la república, dirigente gremial y exdirector del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entre otros.

y ciudadano serio que permita arribar a una visión compartida por el mayor número, sobre ese mundo rural que deseamos y podemos construir, una tarea con las características de un verdadero propósito nacional —no solo de los campesinos, poblaciones étnicas y agroempresarios— que trascienda lo convencional sectorial.

Para lograrlo se requiere renovar la mirada y la comprensión de lo rural, pues la vigente, salvo excepciones, parece congelada en el tiempo, tal vez porque sobreviven muchos de los asuntos que conforman lo que se ha considerado «la cuestión agraria», para emplear un término decimonónico, que desconoce los grandes cambios que se han dado en el último medio siglo en términos de realidades y de conceptos.

### Los siete principales cambios en curso respecto a la visión de los procesos rurales, de la sociedad y sus transformaciones

1. Contra la pretensión de la racionalidad propia del formalismo liberal que asume una realidad homogénea («un mundo plano») en cuyo escenario monótono se desenvuelven ciudadanos iguales ante la ley, que se presumen iguales entre sí, empieza a reconocerse que esa realidad es multifacética y que las poblaciones y las personas que en ella viven son diferentes, son diversas, aunque legal y jurídicamente sean iguales en términos de sus derechos. El corolario es que debe tratarse diferente aquello que es diverso, tanto los territorios como sus poblaciones.

2. Por consiguiente, reconocer la pluralidad de los llamados actores sociales, con sus derechos y potencialidades (que originan responsabilidades) específicas y diferenciadas.

3. Es necesario partir de la identificación y caracterización de los entornos ecosistémicos con sus potencialidades («vocaciones») y limitaciones; así como sus posibilidades de acceso a los mercados y sus dotaciones en bienes públicos de infraestructuras físicas y de servicios.

4. Reconocer la importancia de los «entornos de dimensiones humanas» —vereda y barrio—, como los escenarios básicos («naturales») de la vida, teatros de la discusión, la decisión ciudadana y la acción individual y colectiva/comunitaria.

5. Reconocer que se consolida una nueva ciudadanía interconectada por medio de redes e Internet (es una ciudadanía informada) y centrada en su territorio (es una ciudadanía enraizada),

7. La minería ambientalmente responsable es un componente fundamental del mundo rural, no solo por su capacidad para modificar territorios, comunidades y aún ecosistemas, sino por su aporte significativo a la financiación del desarrollo nacional y territorial, a través de la renta minero energética, el principal recurso financiero disponible para las transformaciones que se requieren.

Mónica Vega Solano - IEMIP



► «(...) no puede ser por casualidad que la generalidad de los países hoy industrializados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, en algún momento de su evolución socioeconómica definieron establecer sistemas de protección para sus agriculturas, estímulos a los productos agrícolas y bonificaciones a las exportaciones». Gabriel Rosas Vega. (2003). *Cuadernos de desarrollo rural* (50). «La situación de los sectores agropecuario y rural». Recuperado de (2015, 6 de febrero) <http://revistas.javeriana.edu.co>

en capacidad de ejercer sus derechos en procesos de participación que tengan fuerza decisoria; la razón es sencilla, en escenarios acotados la participación deja de ser un discurso y se vuelve real y efectiva. El territorio es, si se quiere, el escenario natural de la acción comunitaria.

6. Lo rural y lo urbano se reconocen como las dos caras de una misma moneda territorial. Ello implica pasar de la visión y la práctica fragmentada de lo sectorial fragmentado a la territorial integrada. Las políticas confluyen y se ensamblan, se integran, en el territorio. La comprensión de la dinámica rural debe por consiguiente abandonar el sesgo sectorial para ser asumida como un proceso total; la «cuestión rural» trasciende lo puramente rural.

### El contexto histórico del mundo rural actual

Durante siglo y medio, en Colombia se presumió que en el campo «sobraba tierra y faltaban hombres», que la geografía nacional estaba, en lo fundamental, conformada por tierras vacías, baldías y des-pobladas; si en el pasado eso hubiera podido ser cierto, hoy claramente no lo es.

Lo que sí es cierto es que hay grandes diferencias regionales entre las densidades de población y los patrones de poblamiento, de ocupación de esas tierras. Esa proporción entre tierra y hombres hizo que durante decenios el valor de la tierra en el conjunto del país fuese mínimo o prácticamente inexistente. Lo que tenía

valor era el trabajo incorporado a ella. Por eso, en muchas partes de Colombia, donde imperaba/imperan modelos productivos tradicionales lo que se transa son «las mejoras», no la tierra en sí; los títulos de propiedad de la tierra no eran valorados, con lo cual su tenencia se desenvolvía en medio de una gran precariedad jurídica sin darle, por tradición o costumbre, importancia a lo que hoy ya la tiene, la seguridad jurídica de la propiedad del suelo.

Esa situación tradicional y premoderna, sin embargo, fue fuente de conflictos, como hace 100 años en las regiones donde la cafcultura se consolidaba y demandaba tierras, origen o motivación principal de la famosa Ley 200, mal llamada de reforma agraria. En ese escenario tradicional y fundamentalmente precapitalista, por sobre el derecho formal primaba el derecho de posesión, dando origen a lo que hace un siglo Alejandro López describió gráficamente como «la guerra entre el hacha y el papel sellado», al referirse a los conflictos de tierras surgidos durante la llamada colonización antioqueña que terminó siendo una colonización cafetera.

Esa dinámica socioeconómica precapitalista era el producto de la conjunción de una disponibilidad de tierras baldías y de una creciente y empobrecida población campesina que avanzaba «selva adentro» rebuscándose la vida, en un país que conservaba/conserva su frontera agrícola abierta. Especialmente a partir de la segunda mitad del siglo xx, Colombia asistió a una segunda ola de colonización, la espontánea e informal de sus tierras bajas

tropicales («la tierra caliente») —Urabá, Magdalena Medio, pie de monte llanero ...— donde hasta entonces había reinado el zancudo, con el cual ni el gringo pudo como lo describiera socarronamente el cáustico Vargas Vila; territorios inhóspitos ocupados por poblaciones originarias. El gran ausente en este movimiento social, como ha sido la norma en nuestra accidentada historia, fue el Estado, ausencia que continúa a la fecha en las fronteras selváticas, especialmente en el sur oriente, donde están presentes los campesinos colonos, la guerrilla y en los últimos treinta años, la coca. Ya lo definía Luis Carlos Galán: «Colombia tiene más geografía/territorio que sociedad y más sociedad que Estado». Mejor no se puede decir.

El país ha avanzado a tientas en su tarea de desarrollo y ello ha tenido indudables implicaciones en la realidad rural y, en especial, en lo referente a la tenencia de la tierra convertida en un activo valorizable, cuando cambió la proporción entre hombres y tierra del período precapitalista, como resultado de una demografía y una urbanización dinámicas desde los años cuarenta que avanzaron de la mano con una industria de bienes de consumo demandante de materias primas vegetales —algodón en especial—; por su parte el café, un cultivo permanente y rentable apto para la producción en ladera por pequeños y medianos cultivadores, revolucionó la economía nacional al generar empleo y el consiguiente poder de compra, aunque fuera estacional, que creó y dinamizó un mercado interno de cobertura nacio-

nal, y se convirtió en el motor del comercio exterior, consolidando al país como agroexportador —banano, flores, algodón, ganadería ...— y en el principal generador de las rentas públicas fruto de ese comercio exterior agrícola estable y creciente —que no fue posible en el período radical en el siglo xix—, hasta lograr desplazar de ese papel a las exportaciones de oro.

El impacto sobre la tierra de este proceso de desarrollo capitalista fue desigual dado que la modernización productiva se concentró en unos pocos productos y en regiones determinadas; un desarrollo que desató o intensificó los conflictos por la tierra, como bien lo describió Jesús Antonio Bejarano: la conflictividad agraria se localiza allí donde se dan procesos de producción capitalista que irrumpen y rompen una

especie de equilibrio natural, precapitalista, preexistente en el territorio en cuestión.

La violencia rural, por esa razón, no es un fenómeno generalizado sino localizado allí donde se presentan dinámicas de cambio que dan lugar a polos o enclaves agroempresariales: fue la región cafetera en la violencia de los cincuenta y sesenta o Urabá con el banano a partir de los setenta o con la palma de aceite, en épocas más recientes, en el Bajo Atrato, Magdalena Medio, pie de monte llanero; algo semejante pasa con la irrupción de la gran minería capitalista, sea o no legal/formalizada, especialmente la del oro, en el Bajo Cauca y nordeste antioqueño, en el Atrato y el San Juan en el Chocó... pues igualmente tiene rasgos y genera dinámicas propias de una economía capitalista de enclave.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «El regreso de lo rural al debate público ha sido con fuerza y ruido, lo cual es no solo justo sino necesario (...)».

Situación diferente es la violencia en las zonas de colonización en la frontera agrícola, fruto principalmente de la ausencia del Estado, como ya se explicó.

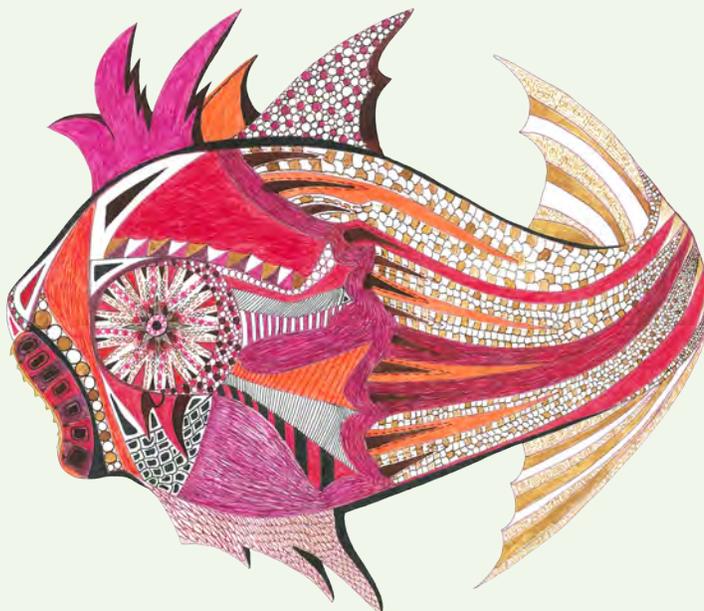
De lo dicho puede concluirse que si bien «la cuestión de la tierra» cuya atención es condición necesaria para resolver el conflicto armado no es, sin embargo, condición suficiente para lograrlo, es decir, aun resolviendo ese problema no se habrá terminado ni con la pobreza rural ni con la violencia. El problema de fondo a resolver, el verdadero, está en el modelo de desarrollo, en sus componentes urbano y rural, y en las interrelaciones entre uno y otro.

### ¿Qué hacer?

El eje del cambio agrario del país pasa por adelantar un desarrollo rural, una reforma rural, no solo agraria, fundamentado en un plan estructurado a partir de una perspectiva territorial y poblacional, que sea la expresión de una visión compartida. Esa visión y el consiguiente plan deben tener en cuenta los siguientes puntos:

- Ante todo definir las metas u objetivos centrales a lograr: si se trata de garantizar la permanencia y desarrollo en el mundo rural de la presencia campesina —de las comunidades campesinas y no solo de las familias— y de apoyarlas en su transformación sin que por ello pierdan su identidad campesina; o si, por el contrario, el propósito es garantizar que todo campesino tenga acceso a la tierra de manera tal que esta sea solo para campesinos, sin olvidar que la disponibilidad de tierras para distribuir es limitada y que buena parte de ella ya está ocupada. En segundo lugar es necesario definir si el objetivo es acabar con las grandes propiedades rurales (el latifundio en general), independientemente del uso que se les dé, o si el propósito es terminar con el uso inadecuado de tierras, dedicadas más a la captura de rentas extraordinarias producto de su valorización, independientemente de su extensión (los latifundios improductivos).
- Las posibilidades o potencialidades del entorno o territorio a desarrollar, junto con los requerimientos o exigencias para lograrlo. Debe trabajarse a partir de

Obra Fernando Molina Acosta - Tímido sobre papel. Cortesía del autor.



► «(...) la acuicultura dado el potencial del país con su riqueza hídrica continental y costanera; será la gran fuente de proteína animal en el mundo, que se puede trabajar no solo por grandes empresarios (camaroneros...) sino también por medianos y aún pequeños acuicultores, como actividad principal o complementaria a la agrícola. Necesita una acción estatal decidida y estratégica para reglamentar el uso y la protección de las costas y cuerpos continentales de agua, y el desarrollo de la investigación y la capacitación, hoy rudimentaria y limitada respecto a las necesidades y posibilidades.

las vocaciones del ecosistema, no solo de los suelos.

- La composición étnica y socioeconómica de las poblaciones que habitan y trabajan los territorios en cuestión. Su tamaño, organización y patrón de poblamiento.
- La dinámica de la interacción rural-urbana en el territorio en cuestión.
- El nivel de desarrollo general del territorio en términos de la dotación y acceso a bienes públicos —servicios de salud y educación, vivienda y acceso a mercados (vías terciarias en especial), la capacitación y el acompañamiento tecnológico—; y la disponibilidad y acceso al agua.
- Identificar y precisar las necesidades específicas de los diferentes tipos de campesinos: de los miembros de comunidades consolidadas pero acosadas por la atomización de las parcelas familiares como resultado de la dinámica sucesoral y/o del endeudamiento bancario; su principal demanda es por fuentes de empleos alternativos o complementarios al agrícola e ingresos adicionales; requieren acceder a tecnologías apropiadas para cultivos y producciones pecuarias demandantes de trabajo y con un bajo requerimiento de tierras, así como la conformación de organizaciones o arreglos

asociativos para la compra de insumos y venta de la producción.

Por su parte el campesino-colono, que sobrevive en la frontera agrícola, reclama consolidarse, «enraizarse» en su tierra para adelantar una actividad productiva legal y económicamente sostenible, para lo cual requiere la titulación de la tierra y acceder a bienes públicos básicos, a canales y procedimientos para la comercialización de su producción con facilidades de crédito y garantía de precios.

- Las comunidades étnicas requieren que se les respete y proteja la integridad de sus territorios colectivos para evitar, entre otras, las irregularidades de miembros de las comunidades que negocian con los intereses colectivos. Reclaman el apoyo estatal para desarrollar autónomamente sus programas de «etnodesarrollo».
- Los agroempresarios, a diferencia de los otros dos grupos de pobladores rurales, tienen una relación pragmática y puramente económica con la tierra, al considerarla como un recurso o factor productivo, despojada de toda connotación sociológica o cultural; razón por la cual, en principio al menos, les interesa acceder a su uso productivo y no a su propiedad. Tiene por ello sentido abrir la

posibilidad de establecer el arrendamiento de tierras a largo plazo —por al menos 20 años— a empresarios que presenten proyectos empresariales novedosos en términos de producto, de técnicas productivas, de desarrollo del entorno..., aprobados y supervisados por un organismo competente y cuyo incumplimiento acarrearía la terminación del contrato. Es la lógica de los derechos de superficie que permite limitar la titulación a solo los pequeños y medianos productores, a la par que se le retira a la inversión agroempresarial el atractivo de la valorización de la tierra —que le correspondería al propietario y no al arrendatario—, y se dota al Estado de un instrumento poderosísimo para garantizar el uso adecuado de esa tierra, con la facultad de revocatoria del contrato por incumplimiento de lo pactado.

Complementariamente, debe facilitarse la integración productiva de predios sin que ello implique acumulación de unidades agrícolas familiares (UAF), así como la conformación de alianzas productivas entre asociaciones de pequeños y medianos productores con empresas agroindustriales, bajo condiciones acordadas regionalmente con el Gobierno y supervisadas por este.

- De acuerdo con las condiciones y potencial productivo de los ecosistemas («vocación de los suelos») y de sus pobladores, es posible identificar la organización productiva más adecuada para cada caso:

- ✓ Cultivos transitorios mecanizables, enfrentados a la competencia de las agriculturas subtropicales capital-intensivas (Ucrania, Medio Oeste americano, Pampa suramericana...). Es básicamente la agricultura cerealera y aceitera (trigo, maíz, soya...) que, salvo por una política fuertemente proteccionista, no tiene futuro en un país tropical, con alta población rural, escasez relativa de tierras mecanizables y limitaciones en la disponibilidad de capital.

- ✓ Cultivos permanentes con demanda internacional propios de agriculturas tropicales (caña de azúcar, cacao, palma aceitera, banano...) que requieren grandes inversiones de ca-

pital y procesos de poscosecha más o menos complejos. Se desarrollan, generalmente, bajo la modalidad de agroempresas capitalistas («agricultura de plantación») que pueden atraer inversión extranjera y posibilitar el establecimiento de alianzas productivas y de formas de agricultura por contrato entre asociaciones de pequeños y medianos agricultores y la agroindustria, tenga esta o no cultivos; estos acuerdos económicos exigen una reglamentación y supervisión por parte del Estado dada la desigualdad estructural entre las partes contratantes.

- ✓ Agricultura y zoocultura localizadas en nichos productivos definidos, generalmente en tierras de ladera y pequeños valles interandinos, desarrolladas en fincas de extensión media a pequeña y con alta demanda de mano de obra dado que son producciones de trabajo intensivas (café, frutales, hortícolas; cunicultura, avicultura, piscicultura, ovino y capricultura); frecuentemente combinan la producción vegetal y animal («industrias de corral»). Deben destacarse y protegerse a los pequeños productores, sobre todo de precederos, localizados en las cercanías de los centros urbanos (oriente antioqueño, Sabana de Bogotá, Dagua...) amenazados por el crecimiento urbano y la proliferación «económica y socialmente estéril» de fincas de recreo.

- ✓ Ganadería de cría, de leche y de doble propósito, que se adelanta por lo general en pequeñas y medianas explotaciones, con la presencia de cooperativas lecheras o de acuerdos de compra y precios con los pasteurizadores; fueron muy importantes los fondos ganaderos para el desarrollo y tecnificación de los ganaderos dedicados a la cría, la base de una clase media rural equiparable a la cafetera y hoy abandonada a su suerte. Por su parte la ganadería de ceba es propia de fincas («haciendas») de mediana y gran extensión, con una alta inversión por el costo de la tierra generalmente plana, fértil y con agua, y del inventario del ganado a cebar.

- ✓ La forestería a pesar de sus perspectivas comerciales mundiales y la disponibilidad de tierras con potencial para ello —mucho de la tierra hoy en ganadería no tiene una vocación agrícola como se dice, sino forestal, bien para siembra en plantaciones, bien por recuperación natural de la superficie boscosa—, no ha tenido un desarrollo significativo por ser una inversión de lenta maduración financiera que dificulta la presencia de pequeños y medianos, y reclama una activa política pública que ha sido muy tímida para lo que se requiere.

- ✓ Algo semejante puede afirmarse de la acuicultura dado el potencial del país con su riqueza hídrica continental y costanera; será la gran fuente de proteína animal en el mundo, que se puede trabajar no solo por grandes empresarios (camaroneros...) sino también por medianos y aún pequeños acuicultores, como actividad principal o complementaria a la agrícola. Necesita una acción estatal decidida y estratégica para reglamentar el uso y la protección de las costas y cuerpos continentales de agua, y el desarrollo de la investigación y la capacitación, hoy rudimentaria y limitada respecto a las necesidades y posibilidades.



Mónica Vega Soliano - IEMP

«(...) "la cuestión de la tierra" cuya atención es condición necesaria para resolver el conflicto armado no es, sin embargo, condición suficiente para lograrlo, es decir, aún resolviendo ese problema no se habrá terminado ni con la pobreza rural ni con la violencia. El problema de fondo a resolver, el verdadero, está en el modelo de desarrollo, en sus componentes urbano y rural, y en las interrelaciones entre uno y otro».

- Reconocer que es necesario para lograr un desarrollo socioeconómico balanceado y autónomo, el fortalecimiento del mercado interno y la recuperación y fortalecimiento de la autonomía alimentaria que muchos países, como Estados Unidos y Francia, consideran parte de su seguridad nacional.
- En un país que no termina de integrar su geografía rural a la dinámica social, económica y demográfica nacional, donde permanecen grandes diferencias en los niveles de desarrollo relativo de sus regiones, el fenómeno de la valorización de tierras rurales hace parte del proceso de desarrollo; es una de sus consecuencias. El acaparamiento de tierras con fines puramente especulativos es un aprovechamiento indebido del proceso económico y, como tal, debe combatirse con medidas que

permitan la captura fiscal de la plusvalía proveniente de la valorización que generan las inversiones públicas, a semejanza de lo que sucede con el desarrollo urbano; o en casos especiales, con medidas de expropiación por inadecuada explotación del predio.

En el pasado se empleó el mecanismo de la renta presuntiva de la tierra para cobrar un impuesto que debía obligar al propietario a explotar su predio o venderlo, establecido por el gobierno de Misael Pastrana como parte de los acuerdos del Pacto de Chicoral; era una propuesta reiterada por Hernán Echavarría para que el ahorro se canalizara a la inversión productiva y no «al engorde de tierras».

- Colombia en vez de avanzar retrocedió significativamente en su institucionalidad pública rural que en su momento, hasta comienzos

de los noventa, fue la más importante y completa del Estado, y una de las más significativas a nivel regional. Estuvo, eso sí, marcada por el profundo centralismo que ha caracterizado a las instituciones y políticas públicas en el país. Por las razones acá anotadas, Colombia requiere hoy avanzar de manera ordenada y progresiva para dotarse de una institucionalidad pública flexible, abierta y eficiente para que desde los departamentos, las regiones y los municipios se estructuren la cultura, las prácticas y procedimientos que requiere un compromiso de desarrollo con enfoque territorial como el propuesto, y puedan operar los controles que garanticen el uso acordado a los recursos asignados, hoy significativamente acrecentados, es decir, al logro de los objetivos de desarrollo y

transformación que las regiones hayan definido, y que la política acordada se ejecute con la activa participación y compromiso de quienes son los dolientes del mundo rural, independientemente de su condición o posición.

Solo así será posible transferir recursos y competencias a las entidades locales sin que ello implique alimentar el voraz apetito de las maquinarias clientelistas que tienen en los escenarios locales su escenario de privilegio, escenarios que deben ser recuperados y ocupados por el querer ciudadano.

Ese acuerdo nacional rural será a su vez el fundamento del acuerdo nacional por la **nueva Colombia**. El uno necesita del otro. Comenzar por lo rural es lógico, aunque enfrenta enormes desafíos, superables si hay claridad de miras y voluntad de acción.

## «Cooperativismo y desarrollo rural: una puerta para el posconflicto»

Siguiendo con el Encuentro de Desarrollo Rural organizado por el IEMP, el director de Análisis Económico de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), Jorge Leal Ussa,<sup>23</sup> comenzó su exposición con una pregunta: ¿«las cooperativas pueden reducir la pobreza rural»? La respuesta que dio al auditorio es que sí, que en muchos países desarrollados el cooperativismo agropecuario lidera la economía; y que, por el contrario, aunque en Colombia han existido algu-

nas iniciativas, esta modalidad de asociación no ha tenido la fortaleza que en otras naciones.

Confecoop descubrió en el país 374 cooperativas, tanto de productores como de trabajo asociado, dedicadas a la actividad agropecuaria «representando el 6% del total» de dichas organizaciones en el territorio nacional. Los ingresos en el año 2013 de estas agrupaciones fueron por «actividades de servicios agrícolas y ganaderos (54,5%), la cría especializada de aves de corral (19,6%), la producción agrícola en unidades especializadas (6,6%) y la producción especializada de café (5,1%)».

La base social de las cooperativas en el año 2013, indicó, corresponden al sector agropecuario y pes-



▶ La base social de las cooperativas en el año 2013, indicó Leal, corresponden al sector agropecuario y pesquero con 23 486 personas, «es decir, 0,4% del total de asociados al cooperativismo colombiano».

quero con 23 486 personas, «es decir, 0,4% del total de asociados al cooperativismo colombiano. Los aportes sociales a este subsector fueron de \$25 021 millones, lo que indica un aporte social promedio por persona, al año, de \$1 065 358 (1,7 salarios mínimos legales mensuales vi-

gentes [de 2013]). De las 314 cooperativas que discriminaron sus asociados por género, se tiene que el 87,7% son hombres y el 12,3% mujeres».

En materia de empleo el director de Análisis Económico de Confecoop presentó cifras: «al sumar los 19254 asociados a las cooperativas

<sup>23</sup> Economista, especialista en gestión integral de proyectos.

de trabajo asociado [314 cooperativas] y los empleos bajo el régimen laboral tradicional, este subsector dio empleo a 19 679 colombianos, lo que permite deducir que, en promedio, hubo 53 personas trabajando en cada entidad». Las agrupaciones son esencialmente microempresas (90,37%).

Para Confecoop el cooperativismo aporta, «como forma empresarial», en aspectos como el «desarrollo económico, fortalece la democracia, democratiza la propiedad, contribuye a la redistribución del ingreso, racionaliza las actividades económicas, regula precios, tasas y costos. Todo en favor de las comunidades y, especialmente, de las clases populares». Asimismo, el conferencista explicó los flagelos que «mitiga» este modelo de asociación, a saber: «el desempleo, la informalidad económica, el bajo nivel de emprendimiento y de competitividad en la producción, el acceso al financiamiento, la falta de oportunidades rurales, y los bajos niveles de cohesión social, participación democrática y de educación».

### «Construir la paz a través de las cooperativas»: Confecoop

Leal Ussa enseñó a los participantes el llamado de Naciones Unidas a los gobiernos para que «favorezcan estas formas organizacionales»:

Sus beneficios son frecuentemente los mejores donde son más necesitados: víctimas de conflictos, mujeres y otros grupos vulnerables, también como (sic) durante las crisis humanitarias (...), [instando] a los gobiernos y a la sociedad civil a reconocer la valiosa contribución hecha por las cooperativas en la construcción de la paz, y comprometerlos con ellos como socios vitales en la persecución del desarrollo sostenible, y en la creación de un mundo más justo y pacífico<sup>24</sup>

Mostró, además, la recomendación de la federación Internacional de Produc-

<sup>24</sup> Mensaje de las Naciones Unidas en el Día Internacional de las Cooperativas. Secretaría General (2006, 1.º de julio). Recuperado de (2015, 11 de febrero) <http://www.aciamericas.coop/IMG/2006-unsq-sp.pdf>

tores Agropecuarios (FIPA), en el marco de la relación del cooperativismo y su aporte para la paz:

En las zonas rurales, la cooperación entre familias de agricultores genera bienestar. Los agricultores que trabajan juntos en cooperativas, además del valor añadido en el mercado que aporta la cooperación, constituyen un factor de estabilización en las poblaciones rurales de todo el mundo. Con la cooperación para el procesamiento, el transporte y la comercialización en la comunidad local se produce el desarrollo pacífico.

**Las cooperativas han fomentado y siguen fomentando la paz.** La trascendencia de su papel se puede apreciar a través del crecimiento económico compartido por los numerosos miembros y a través de su estructura democrática, los dos factores más importantes para la paz en el mundo. (...) Este modelo de cooperativas permite a los agricultores alcanzar sus objetivos de desarrollo personal y comunitario.<sup>25</sup>

Leal concluyó diciendo que «en las zonas rurales donde existe el cooperativismo está demostrado que hay menos violencia. Donde se crea comunidad organizada y la gente toma conciencia del valor de la cooperación (...) el conflicto es menor (...) hay una verdadera cohesión social (...) El reto, en todo esto, es que el Gobierno nacional le apueste, en-

<sup>25</sup> FIPA. Día Internacional de las Cooperativas (2006, 1.º de julio). Recuperado de (2015, 11 de febrero) <http://www.copac.coop/idc/2006/2006-idc-ifap-sp.pdf>



Mónica Vega Solano - IEMP

tienda y fomenta el cooperativismo en las zonas rurales ahora, que quiere hacer todos esos procesos de reconstrucción de posconflicto, y le apueste a este modelo».

Agregó, finalmente, que no es fácil que las comunidades tomen conciencia de lo que es verdaderamente el cooperativismo, por lo que se requiere un «proceso largo y lento» que va desde el aprendizaje de los niños en las instituciones educativas de lo que es «la economía solidaria; por gobiernos locales, que le apuesten a esos procesos; por alianzas público privadas con las cooperativas existentes; pasa por jalonar a las cooperativas grandes para que jalonen a las pequeñas», entre otros factores, que son condiciones que favorecen el diseño, la formulación e implementación de una política pública en la materia.

### «La política agraria y el papel del Incoder»

El procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Oscar Darío Amaya Navas,<sup>26</sup> expuso la visión de los procuradores judiciales de la dependencia que lidera, a propósito del diagnóstico realizado por estos servidores en el año 2014, en todo el territorio nacional, que permitió inferir que «el Incoder, actualmente, presenta graves problemas de gestión que se traducen en ineficiencia y mala prestación del servicio».

<sup>26</sup> Abogado, especialista en derecho económico, candidato a doctor en derecho. Fue fundador y director de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como consultor ambiental y en régimen de servicios públicos y como viceministro de Ambiente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

► «Desafortunadamente, como lo indica el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia rural, razones para la esperanza, "el Estado colombiano no ha discutido seriamente ni ha hecho una reflexión consistente sobre el tipo de institucionalidad requerido para atender la problemática del campo y crear las condiciones institucionales que garanticen una estabilidad en el crecimiento y el desarrollo rural". Y las políticas agrarias han dejado deteriorar la institucionalidad para el desarrollo rural, mucha de ella cooptada o capturada en los niveles local y regional por actores que operan fuera de la legalidad». Absalón Machado (s. f.). «El desarrollo rural y la institucionalidad». Serie Desarrollo Institucional. Recuperado de (2015, 6 de febrero) [http://pnud.org.co/hechosdepaz/64/la\\_institucionalidad.pdf](http://pnud.org.co/hechosdepaz/64/la_institucionalidad.pdf). En la foto el procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Oscar Darío Amaya Navas.

El procurador delegado aclaró que en 2010 ya se había realizado un análisis de dicha entidad que se recogió en el documento *Cien reflexiones sobre la gestión del Incoder en materia de reforma agraria*, aún vigentes porque, en su concepto, nada ha cambiado, el «instituto se quedó en el tiempo». Este estudio está siendo actualizado y se espera editarlo con el IEMP para el año 2015.

Entre los aspectos preocupantes encontrados a corte de 2010 fue la «alta presencia de grupos paramilitares en sus cargos, especialmente en las territoriales». Esta situación fue advertida no solo por la Procuraduría sino por el entonces director Juan Manuel Ospina «quien manifestó en noviembre del 2010 al periódico *El Tiempo* que “Se habla de un periodo oscuro en el que a más de un subgerente del Incoder se le podía identificar con un jefe ‘para’”. Amaya precisó, además, que la cooptación del grupo armado ilegal «no solo estaba en el esquema territorial sino en las decisiones que se plasmaron» en el Incoder.

Añadió que el ente gubernamental recogió desde el 2003 las labores de entidades liquidadas como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural – DRI, por lo que «nació sobrecargado de funciones, sin personal suficiente y con algunos de sus funcionarios señalados por haber participado en procesos de usurpación de tierras a particulares y a la nación».

Amaya señaló que en materia de corrupción el Incoder, desde su creación a septiembre de 2014, registra en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (Siri), administrado por la Procuraduría General de la Nación, que «han sido sancionados disciplinariamente 84 funcionarios, 47 de ellos con destitución. Entre las sanciones se destacan las impuestas a los funcionarios directivos: un gerente general, dos subgerentes, un director técnico, dos coordinadores, un jefe de oficina, tres directores territoriales. Los departamentos con más funcionarios sancionados son: Nivel Central 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5,

Cesar 5, los tres últimos con situaciones de despojo y desplazamiento».

El organismo, desde que nació, adquirió un compromiso fundamental: apoyar el desarrollo rural en Colombia; pero, por el contrario, según el diagnóstico de la Procuraduría, las evidencias de la ineficiencia y corrupción son claras, así como «el desgaste del Estado y la creación de expectativas», en palabras del procurador delegado de Asuntos Ambientales y Agrarios. Ejemplo de ello, además de los aspectos mencionados anteriormente, se encontró que «entre el 2004 y el 2007 el Incoder adquirió de manera irregular más de 15 predios en todo el país, que no cumplían con condiciones para adelantar programas de reforma agraria, por no contar con agua, estar ubicados en zonas de protección, o en zona de riesgo, en zonas afectadas con problemas de orden público, incluso predios minados, y con sobrecostos».

### «De un escenario de corrupción, a uno de incapacidad administrativa»

Amaya Navas indicó al auditorio que, ante adjudicaciones irregulares como las presentadas en su intervención —que se tratan con mayor profundidad en el documento mencionado—, «el activismo judicial de la Procuraduría General de la Nación logró garantizar los derechos de la población más vulnerable, campesinos y desplazados frente a los atropellos del Incoder, que como se ha visto no solo se han materializado en actos de negligencia sino de carácter verdaderamente doloso. Actualmente la situación de corrupción se ha superado pero la entidad presenta dificultades administrativas que ponen en entredicho su capacidad para atender sus objetivos misionales».

Continuó su exposición mostrando algunas irregularidades en el proceso de convocatorias para la asignación de recursos públicos para adquisición de tierras, así como problemas de gestión como la excesiva centralización del Incoder y el desconocimiento de las verdaderas necesidades regionales, la falta de profesionales idóneos y permanentes, la presión por el cumplimiento de metas que ha conllevado a la aprobación de procesos «sin el cumplimiento de requisitos», la lentitud en los

procesos, falta de atención a la normativa ambiental en «programas misionales de acceso a tierras». Igualmente, «la asignación presupuestal es precaria en especial para los procesos de clarificación de la propiedad».

### Reflexiones finales

Al cierre de su intervención, manifestó el procurador delegado que la «gestión de Indocer está limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad que hacen que sea necesario considerar una reforma del organismo, o inclusive, su supresión. Se requiere una institucionalidad fuerte para el campo, incluso sin un escenario de posconflicto. De hecho el conflicto en el campo ha devenido por el incumplimiento de las obligaciones sociales del Estado con la población campesina, contenidas en los artículos 64 y 56 de la Constitución Política».

Para Amaya Navas, «el campesino ha sido invisibilizado como sujeto de derechos y ha tenido que buscar el reconocimiento a sus reivindicaciones amparándose bajo el manto de otras denominaciones como indígena o afrocolombiano. Numerosas víctimas de desplazamiento sin vocación campesina han accedido a programas de reforma agraria, desplazando a verdaderos sujetos de dicho programa, lo que ha significado el fracaso de muchos proyectos productivos, a los cuales se ha accedido únicamente con la expectativa de poder tener una parcela titulada».

### «La restitución y sus problemas según los potenciales beneficiarios»

Francisco Gutiérrez Sanín,<sup>27</sup> director del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria,<sup>28</sup> presentó una encuesta realiza-

<sup>27</sup> Sociólogo y antropólogo, doctor en ciencia política, magíster en análisis de problemas contemporáneos, y en matemática aplicada. Ha estado vinculado con la academia en las universidades Nacional de Colombia, Los Andes y Sergio Arboleda.

<sup>28</sup> El observatorio «nace de una convocatoria hecha por Colciencias con miras a crear una red de conocimiento para hacer seguimiento a las políticas públicas de restitución». Hacen parte cinco universidades: Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, del Rosario, del Sinú y del Norte. Objetivos: investigación, manejo y curaduría de datos, seguimiento *in situ*, recomen-

da desde las perspectivas de las víctimas, potenciales beneficiarios de los servicios del Estado, en el marco de la restitución de tierras. Algunas de las características de la encuesta, que puede ser consultada en la página <http://www.observatoriode-tierras.org/>, es que tuvo como población objeto a los «desposeídos beneficiarios potenciales de la política de restitución».

El número de personas seleccionadas en las ciudades de Barranquilla y Bogotá fueron 498, a través del muestreo por cadenas referenciales, es decir, los entrevistados facilitaban al equipo investigador hacer contacto con otras personas que padecieron el despojo; igualmente, la técnica permitió hacer estadística inferencial. El cuestionario de la encuesta involucró las «características socio-económicas, equidad de género, percepción del despojo/desplazamiento, evaluación de las políticas [y de las instituciones] de restitución, y relación con los predios perdidos».

Para el profesor Gutiérrez la relevancia de la encuesta está en la necesidad de saber, con mayor certeza, cuántos y quiénes son los desposeídos «que perdieron predios en zonas micro-focalizadas, dónde están y qué piensan. En segundo lugar, «establecer una línea base (...), tercero, establecer perfiles básicos para políticas sociales (...), cuarto, conocer la voz» de quienes han sido despojados de sus tierras y, algo fundamental: la ampliación y redireccionamiento de las políticas» lo que aporta calidad a estas.

Algunas de las dificultades en la aplicación de la encuesta fueron la construcción de un «marco muestral convencional», debido a que son poblaciones dispersas, atomizadas y «elusivas», precisamente por lo que han padecido, agregó el director del observatorio. Aclaró que la muestra no fue seleccionada por conveniencia, y que «no es estadísticamente representativa» para todo el territorio nacional, pero sí para las «redes de potenciales beneficiarios de la política de restitución en Barranquilla y en Bogotá».

En el marco de su exposición mostró datos de los perfiles de los encuestados,

«En Colombia, los programas de desarrollo rural que debiera apoyar el gobierno nacional no pueden dejar en segundo plano —o como objetivo intermedio— la creación y consolidación de las condiciones para la vigencia de un Estado social de derecho en las zonas rurales. Sin lugar a duda, ello es hoy más urgente e importante que la misma ejecución de los proyectos tradicionales de infraestructura y servicios básicos para mejorar la calidad de vida en las zonas rurales». Ricardo Vargas del Valle (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. «Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) y la Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Serie Seminarios y Conferencias. P. 125. Santiago de Chile. En la foto izq. a der. Francisco Gutiérrez Sanín, director del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, y César Augusto Nieto Rojas, investigador del IEMP quien coordinó el encuentro.



Mónica Vega Solano - IEMP

integrados por «población altamente feminizada» (60,62%). Asimismo, se estableció una «correlación entre ser mujer y no querer volver». En materia de educación cerca del 16% no ha tenido ningún acercamiento a la escolaridad, el 25,4% y el 20,48% no terminaron la primaria ni la secundaria, respectivamente.

Otro de los resultados arroja que la «población no siente seguridad por parte del Estado», lo que implica que el 86% tenga «temor [si retornan] de ser revictimizados». Entre los miedos están el encuentro con grupos como el paramilitarismo (79,82%), la guerrilla (69,90%), no tener un proyecto productivo (68,54%), estar solo (62,53%), a que los hijos no tengan educación (59,75%). De otra parte, la atención psicológica por parte del Estado ha sido mínima por no decir escasa (76,67%).

La percepción de los encuestados en torno al despojo indicó que cerca del 54% lo hizo por amenazas, y por la fuerza un 23,73%; se destaca también que abandonaron su hogar «por temor y actos violentos en la vecindad (20,57%). Con relación a los perpetradores el 60,55% mencionó a los paramilitares, cerca del 30% a la guerrilla sin poder especificar cuál grupo, el 8,93% a las FARC y 4,42% al Ejército de Liberación Nacional (ELN), las bacrim fueron señaladas por un 2,91% y el Estado 2,55%.

Con relación al último punto Gutiérrez precisó que estos resultados permitieron al equipo de trabajo aprender dos moralejas: la primera es que existe una «gran variación regional» entre la costa, que responsabilizan —la mayoría— a los

paramilitares, y los encuestados de la capital que distinguen otros grupos; la otra, es que «muchos funcionarios hablan de proporciones de perpetradores... No hay una base de datos en Colombia que no sea una muestra de conveniencia (...) mejor ser muy prudentes en esto», recalzó.

De otra parte, tema que genera preocupación, es que el 70% de los desposeídos no quieren volver. Además del temor, situaciones como que el predio no cuenta con escrituras afecta a cerca del 40%, y del 57% que sí formalizó «el 20% reportan no haberlas registrado».

«La política pública de restitución tiene unos problemas informacionales serios» para el director del observatorio. Ante la pregunta formulada a la muestra: ¿«sabe usted si existe un proceso para restituir predios en Colombia»? aunque el 73% dijo que sí, «lo que podría verse como un éxito», existe un 26% que no sabe, básicamente mujeres. Al consultarlos sobre si el encuestado «o un miembro de su hogar se ha acercado a alguna institución para intentar recuperar alguno de sus predios», aproximadamente el 23% dijo que sí, y [de estos] solo el 20% reporta haber iniciado el trámite de restitución. Esto es una muy fuerte fuente de subestimación del número de desposeídos».

Las «fuentes informativas» detectadas por el estudio para esta población fueron la televisión (46%), vecinos (15%), unidad de víctimas (12%), radio (9%), Unidad de Restitución de Tierras (7%), periódico (5%), y un poco más del 50% señalan otros mecanismos de acceso a la información, o no saben o no responden.

El conferenciante mostró al auditorio otros resultados como la confianza en las instituciones, y algo extremadamente penoso: «no hay capital social»<sup>29</sup> entre los desposeídos teniendo en cuenta que solo el 7% pertenecen a una organización, y solo el 20% conoce sus derechos.

Finalmente, el profesor sugiere en el marco de este análisis un «decálogo de política» integral que se resume en **1)** poner más atención a las mujeres, **2)** las organizaciones y **3)** a la atención psicológica, **4)** hacer mayor pedagogía para que los despojados conozcan sus derechos, **5)** «los conteos (es necesario hacerlos, y hacerlos bien)», **6)** revisar el tema de derechos de propiedad de la tierra, **7)** en materia de información utilizar más la televisión «por ser un canal fuerte de transmisión», **8)** «universalizar la provisión de seguridad» para las víctimas, **9)** analizar por qué los encuestados manifiestan «fallas institucionales» y «agnosticismo», especialmente con instancias involucradas en el tema como las personerías y la Policía; y **10)** recordar la cifra del 86% de personas que no desean retornar a sus lugares de origen.

### «Saldar la deuda histórica con el campo»

José Antonio Ocampo Gaviria,<sup>30</sup> presentó al auditorio el «Diagnóstico y marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo», documento marco que fue aprobado por el Consejo Directivo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y que puede ser consultado en la página de

dicha entidad.<sup>31</sup> En **INNOVA** recogemos algunas de las reflexiones del jefe de la misión rural, así como las respuestas a preguntas de los participantes del encuentro.

Ocampo señaló que el informe ha permitido proponer la formulación de «políticas específicas, viabilidades y financiamientos», para todas las dimensiones que deben ser implementadas en el campo, y no solo para el sector agropecuario, aunque reconoce «que es la principal actividad económica» en estos territorios. Aspectos como los servicios sociales básicos para la población, y el cumplimiento de los derechos sociales y económicos de la Colombia rural, por parte del Estado, son algunos de los componentes contemplados en el diagnóstico.

En el marco de las «tres ideas fuerza» destacó, en primer término, que el desarrollo rural debe ser participativo; en segundo lugar, que el estudio en mención muestra las grandes falencias en oportunidades económicas que afrontan, especialmente, los jóvenes en el campo y, el tercer punto, los problemas de sostenibilidad ambiental como la «destrucción de ecosistemas estratégicos que protegen el recurso hídrico», por ejemplo.

Para el exministro de Agricultura, y de acuerdo con el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia (Gini nacional 2011), el país evidencia la desigualdad —entre otros factores— al tener uno de los más altos coeficien-

tes del mundo en concentración de la tierra (ver gráfica). El estudio además de continuar demostrando la inmensa brecha que existe entre el campo y la ciudad, muestra una realidad y es que «existen grandes desigualdades al interior de la propia zona rural», entre las zonas más apartadas y menos lejanas, y entre las cabeceras municipales y «poblaciones rurales dispersas».

En este sentido, Ocampo explicó algunos de los hallazgos: «la inclusión social ha ido más rápido que la inclusión productiva» que se ve, la primera, por los índices de pobreza multidimensional entendida como el acceso a servicios, y la segunda por ingresos. Asimismo, el análisis permitió inferir que la brecha urbano-rural es igual en todas las categorías de municipios, y que la diferencia es «más alta en las grandes ciudades» cuando se habla de «aglomeraciones»;<sup>32</sup> esto, lleva a pensar en la necesidad de contemplar «políticas diferenciadas» debido a la heterogeneidad de la población: «dispersa, intermedia, rural y muy rural». Una de las razones, de acuerdo con Ocampo, es la prioridad que dan los alcaldes y concejos municipales a la inversión en las urbes.

Uno de los elementos encontrados es el «bajo dinamismo del sector agropecuario» que parece estar —con muy pocas diferencias— 25 años atrás;

<sup>31</sup> Recuperado de (2015, 16 de febrero) <https://www.dnp.gov.co/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-revela-situacion-de-zonas-rurales.aspx>

<sup>32</sup> Para Ocampo y la misión urbana, «cuando la ciudad se convierte en generadora de empleo para todos los municipios cercanos», entre otros criterios.

<sup>29</sup> «(...) el capital social "civil o privado" hace referencia a valores comunes, normas, redes informales y asociaciones de miembros que favorezcan la capacidad de las personas para trabajar mancomunadamente con el fin de alcanzar objetivos del grupo. Además, suele incluir tanto medidas de redes sociales, así como características humanas personales tales como la confianza, la reciprocidad, los talentos sociales, entre otros, de modo tal de poder capturar la capacidad organizativa de la comunidad en sus bases, la facilidad a la socialización, a la acción colectiva y, por lo tanto, de las fuentes de creación de confianza». FAO. Capital Social. Recuperado de (2015, 13 de febrero) <http://www.fao.org/docrep/006/j2053s/j2053s11.htm>

<sup>30</sup> Economista y sociólogo. Doctor de la Universidad de Yale en economía, y Premio Nacional de Ciencias Alejandro Escobar en el año 1988. Se ha desempeñado como secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, y presidente del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales del mismo organismo, entre otros representativos cargos en el orden nacional, regional e internacional; de otra parte, ha sido docente de las universidades Nacional de Colombia y de Los Andes, y profesor visitante de Cambridge, Yale y Oxford.



## La propiedad de la tierra está altamente concentrada

COLOMBIA. GINIS NACIONALES. 2011

Catastro Jurisdicción IGAC

Fuente: Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Gini Nacional 2011. Catastro Jurisdicción IGAC.

TIERRAS		PROPIETARIOS			
TERRENO	TERRENO UAF	CON REPETICIÓN	SIN REPETICIÓN	UAF CON REPETICIÓN	UAF SIN REPETICIÓN
0.874	0.839	0.886	0.896	0.861	0.876

Fuente. DNP (2014). «Diagnóstico y marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo»

donde el café ha perdido importancia y solo algunos productos alternos han logrado avanzar como es el caso de la palma africana. Ocampo Gaviria mostró a los participantes del encuentro el poco crecimiento que ha tenido el PIB del sector con relación al total nacional, aclarando que «esto sucede en todas partes del mundo» pero sin «diferencias tan marcadas» como las que tenemos en el país desde 1965 a 2013.<sup>33</sup> La brecha más alta es de 1990 a 1997 donde el PIB del agro es 1.2% y el nacional 4.1%, así como en 2003-2007 con 3.0% y 5.9%, y de 2007-2013 con 1.5% y 4.0%, respectivamente, debido a la «baja productividad y competitividad» que también se evidencia en las cifras del comercio exterior.

En cuanto a los efectos de los tratados de libre comercio (TLC), en el marco de la «alta dependencia y sensibilidad a choques externos y a la política económica general» mencionadas por el experto, es que la canasta de diversificación en materia de importaciones de Colombia no ha trascendido, en cambio el país «sí ha diversificado la canasta importadora».

### Arreglos institucionales e instrumentos de política deficientes

Para el jefe de la Misión para la Transformación del Campo, «la descentralización ha funcionado bien en materia de recursos para educación y salud, pero ha fallado en tres áreas: vías terciarias, asistencia técnica y vivienda de interés social». Asimismo, presentó las «debilidades» del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

(MADR) como el «desmantelamiento parcial de la red institucional histórica», como las cuatro instituciones que fueron absorbidas por el Incoder, en sus palabras «lo más malo de todas» y sin una vocación clara por lo que, entre las propuestas de la misión rural se incorpora «su liquidación».

Continuando con el MADR otra de las debilidades han sido las «soluciones inadecuadas con subsidios directos sectoriales (...) a costa de inversiones» como el desarrollo tecnológico y la asistencia técnica, y la necesidad de que la cartera cumpla su misión de encargarse de las políticas y «dirección de las entidades, no de la ejecución». Agregó que, hoy en día, el ministerio «es el gran ejecutor» de los programas del sector.

Otra dificultad de carácter institucional tiene que ver con la «creación de programas o entidades que no atacan las causas estructurales del problema», a excepción de algunas instancias creadas recientemente como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adscrita al MADR, que tiene unas funciones «interesantes», pero no suficientes para las deficiencias encontradas.

Mencionó que, «durante las últimas dos décadas, hubo un deterioro notable en el presupuesto del MADR». Solo hasta el 2014 hubo un repunte importante —un poco más del 8.0% del PIB agropecuario— del presupuesto asignado históricamente al sector, teniendo en cuenta que después del año 1996 —con más del 7.0%— tuvo menos del 3.0% hasta el 2007 en donde empezó a

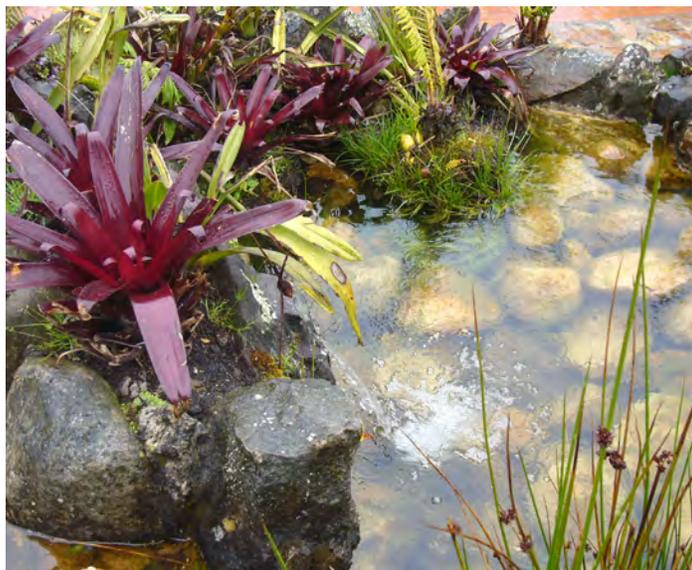
crecer lentamente. Preciso que si fuera revisada la escala sobre el PIB total de la nación, el presupuesto para el campo se vería mucho menor ya que no ha sido, por muchos años, «priorizado».

### Recomendaciones de la misión

Como ejes centrales estratégicos de la misión, el exministro planteó la necesidad de diseñar políticas de Estado recordando que entre los años 60 y 70 en Colombia se implementaron acciones de largo aliento, y que hasta mediados de los 90 se estableció una institucionalidad para el sector que, «mal que bien», aportó recursos a la economía.

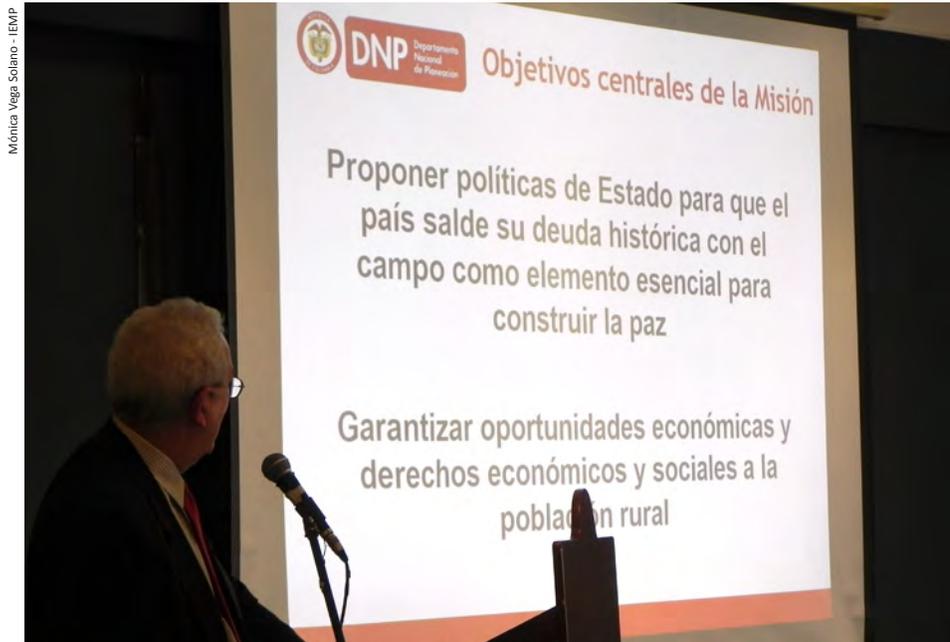
Adicionalmente, señaló que el desarrollo para el campo debe ser integral, «construido desde el territorio y, por ende, con un fuerte enfoque territorial participativo», y una visión que «trascienda lo agropecuario», que incluyen, *grosso modo*, el cierre de las «brechas sociales, la inclusión productiva, la competitividad, sostenibilidad ambiental, y una reforma institucional profunda». De igual forma, la asignación de recursos es fundamental para «compensar los rezagos del campo» y, por supuesto, la adecuada y pertinente inversión, así como la consecución de otras fuentes: «impuesto al patrimonio, mayor asignación de regalías y —eventualmente— un “dividendo de paz”», este último relacionado con el presupuesto destinado a la defensa que podría ser utilizado para el campo en caso de un exitoso proceso en La Habana.

33 Ibidem.



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ «(...) una mirada ambiental [complementaria al desarrollo rural, debe asumir] la sostenibilidad como el referente más importante, en el sentido que la productividad será viable en cuanto sea posible garantizar la función del ambiente como fuente u oferta de recursos, y controlar la función de vertedero o depósito de residuos. Al mismo tiempo, la competitividad futura o potencial de un grupo social no será posible si los recursos naturales se someten a sobreexplotación, o si las condiciones y el nivel de vida sufren los efectos negativos del desarrollo». Andrés Vega Varón y Jaime Enrique Quijano Pardo. (1997). *Vida rural. Revista para el campo colombiano. Edición especial: evaluación del Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)*. Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. N.º 19. P. 115. Bogotá D. C.



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ José Antonio Ocampo Gaviria, jefe de la Misión para la Transformación del Campo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), explicó al auditorio las propuestas de política pública del Estado colombiano en materia de desarrollo rural.

El área donde existen más atrasos, de acuerdo con el jefe de la misión, es en la inclusión productiva, por lo que se sugiere una estrategia que permita:

- Transitar de una visión asistencialista a una que convierta a las comunidades rurales en actoras de su propio desarrollo.
- [Partir] de un inventario de las estrategias ya en marcha.
- [Hacer] énfasis en la asociatividad para producción, comercialización, procesamiento y adquisición de insumos y maquinaria.
- [Apoyar especialmente] proyectos de desarrollo productivo en el cual las mujeres son las principales actoras, y acceso a los activos productivos en igualdad de condiciones.
- Promover actividades rurales, más allá de la agricultura.

- **Un gran fondo de desarrollo rural**
  - ✓ Programas integrales de desarrollo productivo.
  - ✓ Proyectos de inclusión productiva.
  - ✓ Promoción de la asociatividad.

• **Política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad dirigida por entidad especializada:**

- ✓ Formalización de títulos.
- ✓ Restitución de tierras.

- ✓ Fondo de tierras previsto por acuerdos de paz.
- ✓ Ampliación de minifundios.
- ✓ Formas equitativas de arrendamiento.
- ✓ Consolidación de territorios comunales.

• **Acceso universal a servicios financieros:**

- ✓ Banco Agrario más activo + nuevos agentes.
- ✓ Subsidios temporales para promover acceso.

• **Mecanismos de compras oficiales para productos de la agricultura familiar.**

- ✓ Ley 80 de 1993 debe incorporar fines la inclusión social y económica dentro de sus fines y los principios la equidad y la solidaridad.

• **Acceso a bienes públicos para competitividad: tecnología, infraestructura de transporte y riego**

Finalmente, en cuanto a la reforma del MADR e instituciones adscritas, Ocampo explicó las «cuatro dimensiones» que deben ser abordadas, a saber:

1. Reforma del MADR y sus institutos:
  - Posible división en dos ministerios: Agricultura y Desarrollo Rural (caso Brasil).

- Continuar la recuperación de Corpoica.<sup>34</sup>
  - Especialización de Finagro<sup>35</sup> en tareas de banca de inversión, dejando de lado el manejo de proyectos.
  - Banco Agrario más activo en captación de recursos
  - Liquidar Incoder y crear instituto de tierras rurales y nuevo fondo de desarrollo rural.
  - Despolitización de cargos técnicos y en rotación de direcciones de institutos.
- 2. Nuevo sistema para trabajar directamente con comunidades:
  - Participación activa de comunidades todos los programas de desarrollo rural.
  - Provisión de obras públicas con participación local.
  - Desarrollo de una sociedad civil densa.
- 3. Articular acciones del Gobierno nacional en los territorios.
- 4. Fortalecimiento de institucionalidad rural de departamentos y municipios. 

34 Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.  
35 Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ El cierre estuvo a cargo del procurador delegado para Asuntos de Restitución de Tierras, Germán Daniel Robles Espinosa, quien manifestó que el evento «deja muchas luces de lo que ocurre con la tierra en Colombia, particularmente los procesos de restitución en donde se ha encontrado un alto número de discusiones sobre la adjudicación de baldíos; casos de poblaciones que hoy en día están siendo cuestionadas con el argumento de que nunca tuvieron una vocación campesina ni agrícola y que, por el contrario, hacían parte de invasiones campesinas en muchos territorios de Colombia donde el Estado no tuvo otra alternativa que entregarlos (...) Estos están siendo solicitados a través de la Ley 1448 y está poniendo de presente, una vez más, el conflicto de la tierra».

## II Congreso de Investigación en Gestión Pública (IGP): Innovación para el Buen Gobierno y el Servicio a la Ciudadanía<sup>35</sup>



Mónica Vega Solano - IEMP

► En la foto de izq. a der. Sandra Rojas Barrero, coordinadora de investigaciones del IEMP; los mexicanos Christopher Mejía Argueta y César Alfredo Segundo Espinoza, el primero consultor e investigador en centros de estudio y profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el segundo licenciado en ciencias políticas y administración pública; y Luis Enrique Martínez Ballén, jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos.

El objetivo del evento académico realizado el 27 y 28 de noviembre de 2014, al igual que el desarrollado en 2012 en la ciudad de Cali, fue intercambiar y difundir los avances de la investigación científica en materia de gestión pública en Colombia. Para esta segunda edición se presentaron resultados y la evolución de estudios y análisis en materia de sistemas de gestión administrativa, corrupción y ordenamiento territorial.

El Congreso IGP 2014 promovió un espacio de encuentro entre la academia y las instancias estatales para transmitir al auditorio no solo el conocimiento producto de las investigaciones, sino también actualizar y enriquecer las metodologías y aplicaciones en el marco de políticas públicas, planes, programas y proyectos concretos, tanto nacionales como internacionales, de las conclusiones y recomendaciones que planteaban los estudios expuestos.

Luis Enrique Martínez Ballén, jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, quien lideró la organización del congreso conjuntamente con la coordinadora de investigaciones, Sandra Rojas Barrero, llevó a cabo la instalación. La representación internacional inició con Cristian Guiñéz Toledo,<sup>37</sup> que participó también en la cuarta versión del Congreso de Contratación Estatal, y enfocó la presentación en la innovación en gestión pública y el fortalecimiento institucional.

### «En el sector público también hay talento»: Guiñéz

El experto chileno explicó la relación entre la investigación y la innovación que se conectan a través del conocimiento; la

primera entrega información y la segunda, a partir de los resultados, genera valor. Agregó que muchas de las experiencias de otros países pueden servir para implementarlas y mejorar las condiciones en otras naciones, teniendo en cuenta los diversos temas que abordan los estudios realizados.

Durante la exposición Guiñéz hizo referencia a las dificultades que afronta la innovación cuando se considera que no puede ser aplicada en la Administración pública, solo en las empresas privadas; por el contrario, en su concepto, algunas de las estrategias de empresas pueden convertirse en modelos a seguir para lograr satisfacer las necesidades de los clientes que, en el caso del sector público, son ciudadanos en espera de respuestas efectivas.

Igualmente, manifestó que no es imposible incorporar la innovación en las entidades, lo que permite «tener mayor impacto en las políticas públicas (...) la modernización del sector público —una exigencia hoy en día—, mayor sensibilidad del usuario que está cada vez más informado», entre otros. En su concepto, la innovación es cada vez más una necesidad.

En la presentación resaltó una frase de Nicolás Machiavello, en 1513, a propósito de la innovación:

Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo (...) que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas (...) tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme.

<sup>37</sup> Ingeniero civil y mecánico, licenciado en ciencias de la ingeniería. Actualmente es consultor del BID, con amplia experiencia en entidades privadas en gerencia de operaciones, identificación de oportunidades de negocio y nuevas tecnologías.

<sup>36</sup> La División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP está en proceso de elaboración de una publicación digital con las memorias del encuentro.

Mónica Vega Solano - IEMP



► El experto chileno, Cristian Guíñez Toledo, explicó la relación entre la investigación y la innovación que se conectan a través del conocimiento; la primera entrega información y la segunda, a partir de los resultados, genera valor.

El programa de innovación en Chile focalizado al sector público, de acuerdo con el conferenciante, busca la «generación de capacidades en servicios públicos que les permita promover y gestionar la innovación de manera sistemática y permanente; [la] creación e implementación de proyectos de innovación que generen valor; y [el] aumento en la calidad, eficiencia, eficacia y cobertura de los servicios y/o productos, regulaciones y otras formas de acción de los organismos públicos».

Finalmente, comentó algunas de las lecciones aprendidas, entre ellas que la innovación debe nacer desde la planeación estratégica, el «liderazgo y alineamiento directivo [apoyo de al menos el 75% de directivos], de lo contrario mejor no hacer nada; entrenamiento eminentemente práctico —learning by doing—; no iniciar un proyecto en épocas cercanas a cambios de autoridad, apoyo político interno [esencial para lograr el objetivo], (...) liderazgo del comité y unidad de innovación, (...) considerar recursos para implementar los proyectos, (...) implementar incentivos para ampliar participación; altas “dosis de perseverancia”, dar oportunidad para que los funcionarios dispongan de “ocio creativo”, reducción de la excesiva burocracia en los procesos, amplia difu-

sión “a los cuatro vientos” del inicio del viaje hacia la innovación, [y] combatir y enfrentar a los “francotiradores intelectuales”», esto último hace referencia a quienes temen cambiar el modo de hacer las cosas, y tomar riesgos o desafíos.

### La gestión de las políticas públicas

Este primer eje se enfocó en el «estado de los problemas de la Administración pública en Colombia y América Latina», e inició con la conferencia «Perspectiva cultural de la ilegalidad y la corrupción: una mirada desde el refrán “la ley es para los de ruana”» de Angélica Paola Torres Quintero,<sup>38</sup> quien presentó algunos resultados publicados por la Pontificia Universidad Javeriana y el Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex) en *Tejiendo el hilo de Ariadna. Laberintos de la legalidad y la integridad*.<sup>39</sup>

La investigación presentada por la experta fue realizada en 2012 con servidores públicos en 14 entidades territoriales del orden nacional, departamental y municipal, y 165 participantes de organizaciones de control social, juntas de acción comunal (JAC), organizaciones no gubernamentales (ONG) y de justicia comunitaria, para conocer las creencias, símbolos, significados, tradiciones, valores y comportamientos, en el marco de las representaciones sociales relacionadas con la legalidad y la integridad.

El estudio se llevó a cabo con el argumento de que «se encontraron grandes limitaciones en cantidad y enfoque de estudios cualitativos orientados a la comprensión de los factores y móviles

38 Psicóloga y magister en política social. Se ha desempeñado como consultora, docente e investigadora del Grupo de Política y Gestión en el (Cendex), de la Pontificia Universidad Javeriana, en temas relacionados con justicia comunitaria, prevención de la mortalidad infantil y la construcción de la línea base de la cultura de la legalidad e integridad en servidores públicos. Investigadora externa del IEMP donde lideró la evaluación al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Ha trabajado con entidades internacionales y nacionales.

39 Eslava Julia I. y Torres A. (2012). *Tejiendo el hilo de Ariadna. Laberintos de la legalidad y la integridad*. «(...) resultado de un ejercicio reflexivo de carácter conceptual y metodológico, que se aproxima a la manera como tradicionalmente se han estudiado los fenómenos de la legalidad y la integridad en el mundo y en Colombia ofreciendo cifras y datos actualizados que contribuyen a dimensionar los alcances de la problemática; para posteriormente presentar una comprensión integral y multidimensional de éstos fenómenos y una metodología innovadora que combina métodos cuantitativos y cualitativos en su estudio». Recuperado de (2015, 28 de enero) [http://puj-portal.javeriana.edu.co/portal/page/portal/PORTAL\\_VER\\_SION\\_2009\\_2010/Boletin/Repositorio/Lanzamiento%20del%20libro%20%93Tejiendo%20el%20Hilo%20de%20Ariadna%94](http://puj-portal.javeriana.edu.co/portal/page/portal/PORTAL_VER_SION_2009_2010/Boletin/Repositorio/Lanzamiento%20del%20libro%20%93Tejiendo%20el%20Hilo%20de%20Ariadna%94)

socioculturales asociados a las prácticas cotidianas de ilegalidad, que en gran parte configuran el sistema de creencias, valores e imaginarios que respaldan, justifican, minimizan o incluso inmovilizan la reacción de una sociedad frente a las expresiones de corrupción a todo nivel». El auditorio recibió información relacionada con la metodología, técnicas y herramientas aplicadas para obtener los resultados presentados.

### «Representaciones sociales de la ilegalidad y la corrupción»

Esta ponencia estuvo a cargo de la directora del Grupo de Política y Gestión para el Desarrollo del Cendex, Julia Isabel Eslava,<sup>40</sup> quien complementó la exposición anterior desde los resultados cuantitativos que permitieron la construcción de dos índices: cultura de legalidad y de integridad. Para efectos del congreso presentó solo el primero. En la ponencia escrita precisa que:

(...) se presenta el índice de cultura de la legalidad a partir del estudio financiado por la Procuraduría General de la Nación en el año 2012, con 1.705 servidores públicos de 14 entidades gubernamentales en diferentes niveles de gobierno (nacional y

40 Doctora en estudios políticos, magister en ciencias políticas, especialista en política social. Cuenta 20 años de experiencia en investigación, análisis y evaluación de políticas públicas y programas en sectores de desarrollo social y gestión pública con especial énfasis en los sectores de justicia, salud y políticas sociales dirigidas a poblaciones vulnerables.



► La directora del Grupo de Política y Gestión para el Desarrollo del Cendex, Julia Isabel Eslava, presentó la ponencia «Representaciones sociales de la ilegalidad y la corrupción».



Fuente: Pontificia Universidad Javeriana - Cendex

local) y de varias regiones del país. El Índice tiene una perspectiva multidimensional compuesto por ocho (8) dimensiones (Gravedad de actos de ilegalidad, Práctica de la Sanción Social, Confianza Institucional, Rechazo al Fraude Social, Eficacia del Entorno Legal, Grado de Cumplimiento de la Ley, Resistencia a Infringir Normas/Leyes y Apropiación Normativa)».

Algunas de las conclusiones a las que llegaron las investigadoras es que «el abordaje desde la cultura de la legalidad/ilegalidad permite situar la corrupción como un fenómeno que trasciende la mirada de las transacciones que involucran recursos públicos, los comportamientos indebidos de los funcionarios y/o las fallas de supervisión o de control; [y] devela un entramado que implica el comportamiento de los individuos así como las capacidades y el

posicionamiento de las instituciones».

Para Eslava, la percepción y los datos de la investigación dan cuenta de que para un gran porcentaje de ciudadanos los corruptos, y quienes realizan prácticas ilegales, son los funcionarios públicos, exclusivamente. En su concepto, «si pensamos en procesos de transformación de la corrupción (...) también tenemos que pensar de una manera distinta (...) el tema de la corrupción y la ilegalidad nos toca a todos», a las instituciones, a los ciudadanos, y al sector justicia que, para muchos, es inoperante, lo que hace sentir a la comunidad que «la ley es para los de ruana».

Finalmente, concluyó que las «lógicas de ilegalidad y corrupción» también dependen del territorio. Existen comportamientos aprehendidos por la cultura, es decir, no aplican con la misma magnitud en todas las regiones del país.

### «Transparencia y acceso a la información en la gestión pública municipal»

Este es el nombre de la exposición del mexicano, César Alfredo Segundo Espinoza,<sup>41</sup> quien socializó parte de una investigación que se está iniciando en materia de acceso a la información en los municipios Metepec y Zinacantan —años 2009 y 2012. El conferenciante enfocó su intervención en la operatividad de la transparencia y acceso a la información en el Estado de México donde se encuentran ubicados los municipios mencionados.

41 Licenciado en ciencias políticas y Administración pública. Actualmente realiza estudios de maestría en Administración pública y gobierno. Ha prestado sus servicios al Instituto de Transparencia del Estado de México (Infoem), la Junta Municipal Electoral 43 del Instituto Electoral del Estado de México y ex consejero suplente del Instituto Federal Electoral en el Distrito 9, en los procesos 2011 – 2012 y 2014 – 2015.

Segundo Espinoza precisó que la transparencia está en boga teniendo en cuenta que se enmarca en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) que, además de esta práctica, involucra la participación y la colaboración. Desde el 2011 hasta la fecha 64 países hacen parte del compromiso de rendir cuentas a los ciudadanos y dar respuesta oportuna a los requerimientos de la sociedad. Colombia hace parte de la alianza.

Para el expositor estos conceptos surgen debido a la «crisis de legitimidad de los gobiernos en el mundo y por el avance de la tecnología». Agregó que rendir cuentas no solo es incluir la información en la página web de una institución pública que, usualmente, es estadística, cifras que algunos ciudadanos podrían no entender, cuando lo que brindaría mayor confianza es la justificación de la toma de decisiones. En este sentido recordó a Schedler (2004): «"A" rinde cuentas a "B" cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta».

Mencionó que entre los beneficios que brinda la implementación y acceso a la información pública está generar mayor confianza, mejorar la gobernanza, consolidar la democracia, hacer eficiente la gestión pública no solo por el seguimiento que hacen los servidores de las entidades de la ejecución de actividades y presupuestos lo que les permite mejorar, sino también los ciudadanos que pueden participar a través del control, o la colaboración entre instituciones que contarían con la información requerida sin

necesidad de utilizar mecanismos más demorados y burocráticos como la solitud por escrito, por ejemplo.

El beneficio al desarrollo económico también es un aporte de la transparencia ya que «las asimetrías de información tienen efectos adversos en la inversión, en el costo y en la disponibilidad de capital. A mayor opacidad, mayores son las pérdidas en el porcentaje del PIB per cápita de los países. Cuando se reducen las asimetrías de información por medio del acceso a la información, también disminuye la incertidumbre y, de esta manera, se estimula la inversión (Baena y Cruz, 2011)».

En las consideraciones finales, Segundo Espinoza manifestó que una normativa fuerte no necesariamente brinda una transparencia con igual adjetivo. El estudio permitió identificar que la operatividad es lo esencial. Esta última, de acuerdo con la investigación, no arroja los mismos resultados de un municipio a otro, aunque cuentan con idéntico marco normativo, lo que se debe revisar, según el conferencista. Asimismo, «hacer visible el quehacer público puede contribuir a los gobiernos a mejorar, se vuelven más responsables en la toma de decisiones al ser observados por la población». Por último, dijo que es necesario generar políticas de transparencia y acceso a la información que contribuyan a la rendición de cuentas y el gobierno abierto para mejorar la gobernanza y la creación de valor público.

## Ciencia, tecnología e innovación para la Administración pública

El segundo eje se enfocó en la «innovación desde la investigación científica», e inició con la conferencia «Gobernabilidad y gestión del riesgo costero en el Caribe colombiano» de Camilo-Mateo Botero Saltare,<sup>42</sup> quien presentó resultados de una investigación que terminó en el primer semestre de 2014, en el marco

<sup>42</sup> Ingeniero ambiental y sanitario. Doctorado en gestión del agua y la costa, y maestría en ingeniería de puertos y costas. Experto en gestión de playas turísticas y manejo integrado costero. Se ha desempeñado como consultor y gestor de proyectos de prevención en zonas costeras. Profesor universitario en Colombia, Cuba, Argentina, Ecuador, Brasil y Uruguay. Director del Grupo de Investigación en Sistemas Costeros. Miembro del Comité Científico de la revista *Costas* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés).

del proyecto financiado por el IEMP y la ESAP, por intermedio de la coordinación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), sobre «La gestión del riesgo como factor de gobernabilidad en ciudades costeras» (GRFGCC).

Comentó al auditorio los antecedentes que motivaron el estudio, como las olas invernales que superaron la «capacidad de atención» del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD); la importancia de las costas Pacífico, Caribe continental y Caribe insular para el país y, por supuesto, los dos océanos, y los «47 municipios» que recorren dichas costas, entre otros. Agregó que en el proyecto se involucraron la academia y los sectores público y privado: Universidad Sergio Arboleda con sede en Santa Marta y ejecutora principal, y coejecutores la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira) que es la autoridad ambiental en la zona, y Playas Corp. Asesoró el proyecto la Universidad de Oriente de Cuba.

De acuerdo con Botero «se tomó como área de estudio la ciudad de Riohacha, y como caso de aprendizaje, la ciudad de Santiago de Cuba, por la óptima gestión del riesgo demostrada». El objetivo de la investigación fue «establecer una herramienta tecnológica y conceptual que permita a las administraciones de municipios costeros gestionar los riesgos

implementando acciones eficaces y efectivas de prevención, atención y recuperación de desastres».

El expositor mostró la metodología utilizada y presentó los resultados no solo del estudio sino también en materia de gestión del conocimiento, a saber:

Capacitación de más de diez (>10) investigadores en la formulación de indicadores de Gobernabilidad (...), cualificación de investigadores del IEMP en Riesgos Costeros, dos (2) eventos académicos sobre gestión del riesgo como factor de gobernabilidad en municipios costeros, un (1) curso de electiva sobre gestión del riesgo y gobernabilidad, dos (2) artículos científicos en revistas internacionales indexadas sobre gestión del riesgo en ciudades costeras, un (1) artículo científico en revista nacional indexada (...), un (1) libro ISBN con once (11) capítulos sobre los avances de la investigación generada en el proyecto GRFGCC, un (1) documento técnico sobre una metodología para la formulación de indicadores de gobernabilidad marino-costera asociada a la gestión del riesgo y su vinculación al software, un (1) manual de usuario del sistema de información de gestión del riesgo costero PALASHI, un (1) aplicativo web del Sistema Palashi, dos (2) cursos de extensión a la comunidad en general sobre las temáticas involucradas en el proyecto GRFGCC.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «La Ley 1523 de 2012 que adopta la política pública de GRD [Gestión del Riesgo de Desastre], es una norma que pondera el conocimiento como eje fundamental en prevención y reducción de escenarios de riesgo, y enfatiza su aplicación en la participación de todos los actores involucrados en el proceso (Institucionalidad público-privada y sociedad civil organizada), generando instancias de articulación para la toma de decisiones acertadas en la GRD». Presentación Oswaldo José Rapalino Carroll (segundo de izq. a der.), y Mireya del Carmen Jiménez Díaz, segunda de der. a izq.). En la foto expositores del panel «La investigación en gestión del riesgo, exigencias derivadas para la innovación pública». Además de los mencionados de izq. a der. el mexicano Christopher Mejía, Camilo-Mateo Botero, Omar Augusto Vivas Cortés (moderador), académico e investigador del IEMP, y Didier Ferney Pedreros Vega.

## Indicadores de gobernabilidad asociados a la gestión de riesgo costero

La información de la herramienta de autoseguimiento Palashi recopila los indicadores que, finalmente, arrojan el índice de gobernabilidad para la gestión del riesgo. Cuatro de dichos indicadores agrupan otros que, a su vez, contemplan diversas variables; estos son:

**Conocimiento del riesgo.** Permite conocer la información disponible de escenarios y factores de riesgo.

**Reducción de eventos.** Medidas y acciones que las entidades con competencias en la gestión del riesgo disponen con anticipación para evitar o disminuir el resultado de una probable situación de emergencia y de un nuevo riesgo en el territorio.

**Capacidad de respuesta a emergencias costeras.** Disposición institucional y recursos en las entidades con competencias en el manejo de desastres de acuerdo a la Ley 1523 de 2012.

**Cooperación y coordinación institucional.** Actividades que desarrollan organismos públicos y privados para articularse y participar en torno a la gestión del riesgo.

La plataforma virtual se aplicó en cuatro municipios: Barranquilla (Atlántico); San Andrés Isla (archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina); Los Córdoba (Córdoba), y Arboletes (Antioquia). Por último, Botero manifestó que las perspectivas a corto y mediano plazo para la implementación de Palashi es, entre otros aspectos,

que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) adopte la administración de la plataforma, y la divulgue y promocióne en los demás municipios costeros.

### «El aporte de la academia a la gestión pública de riesgos y desastres»

Didier Ferney Pedreros Vega<sup>43</sup> ilustró al público presente la contribución desde la academia en la materia, enfocando su presentación

<sup>43</sup> Administrador de empresas, especialista en evaluación de riesgos y prevención de desastres, magister en gestión del riesgo y desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares (Esing). En la actualidad es director general de la Fundación para la Gestión del Riesgo (FGR), organización no gubernamental (ONG) colombiana, con sede en Bogotá, que aborda la temática con el objetivo de socializar y mejorar la gestión de riesgos de las diferentes comunidades objeto de su trabajo. También es docente de investigación de la Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Esing, y encargado del tema de investigación en la modalidad académica.

en los «antecedentes, estado del arte y líneas de acción futuras de investigación» en la gestión pública de riesgos y desastres. El experto cuenta con una experiencia de 22 años en temas de respuesta a emergencias, incendios forestales, riesgos industriales, salud ocupacional, así como diversos proyectos de evaluación de riesgos, capacitación comunitaria, planes de emergencias, evacuación, simulacros y simulaciones, sistemas de alerta y alarma ante diversas amenazas tales como la sísmica, volcánica, industrial, inundaciones, deslizamientos, etc., abordados desde el punto de vista social en países como Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, El Salvador, España, entre otros.

El conferencista inició destacando un pensamiento del científico Albert Einstein: «Locura es seguir haciendo lo mismo y esperar resultados

diferentes»; esta frase la relacionó Pedreros con la «tendencia mundial de pérdidas por desastres», que sigue aumentando, por lo que «algo no estamos haciendo bien». Manifestó que la ciencia de gestión del riesgo es nueva y para llegar a ella se requirieron diversas fases: en tiempos remotos los desastres eran decisiones de los dioses —de acuerdo a cada cultura—, o castigos divinos —pensamiento que muchos aún tienen—, por lo que se consideraba difícil «luchar contra un dios»; y de allí parte la idea de que el funcionario público podía endilgar su responsabilidad a los dioses.

Pero hace 102 años esto empezó a cambiar cuando Alfred Wegener (1912), «climatólogo alemán», con base en estudios, dedujo que «los continentes se estaban moviendo». Esto generó «algunas ampollas» por lo que muchos científicos de la época lo eclipsaron, y «la teoría duró guardada 40 años», hasta que Marie Tharp, y otros científicos, presentaron en 1959 una publicación de una investigación mediante sondas en el océano que permitió encontrar cordilleras que evidenciaban la teoría de Wegener —además de análisis de suelos entre continentes, además de otros estudios, que facilitaron llegar a dicha conclusión.

Pedreros contó lo sucedido en otras etapas de la historia con relación a la gestión del riesgo, especialmente los pocos avances en décadas siguientes hasta que llegó la Guerra Fría, donde la preocupación «máxima era que el enemigo le mandara a uno una bomba», lo que conllevó a ciertas naciones a imple-

El Espectador (2012, 7 de mayo). Recuperado de (2015, 2 de febrero) http://www.elespectador.com/noticias (...)

# EL ESPECTADOR

LUNES, 13 DE ABR DE 2015 Última Actualización: 8:58 am

NACIONAL 7 MAYO 2012 - 11:25 PM

## Damnificados en Sincelejo

Las precipitaciones que afectan al país desde mediados de marzo del año pasado han causado estragos en 417 municipios de 28 de los 32 departamentos

Por: Elespectador.com

COMPARTIR

0

0

0

0

0



Damnificados en Sincelejo

► «Nos cuesta un trabajo enorme aprender»: Camilo-Mateo Botero Saltare, a propósito de la gestión del riesgo de desastres.



El panel ambiental estuvo moderado por Rafael Caro Espitia, asesor de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Le acompañan izq. Vivian Rangel y Clara Inés Pinilla Moscoso.

mentar lo que conocemos como «protecciones civiles o defensas civiles», que implicaban alarmas ante posibles acciones de peligro, huir y llegar a los refugios. Estos últimos, de acuerdo con el experto, cada vez fueron más desarrollados por las experiencias vividas.

Aquí llegamos al punto en el que los desastres no son responsabilidad de los dioses, sino de la naturaleza o por causas antrópicas. «En 1960 comienza el desarrollo de las ciencias “duras”: matemáticas, ingeniería, geología, meteorología (...) Estas concluyen que la culpa es del evento natural —del volcán, del terremoto, del huracán, del tornado—; entonces hay que tratar de pronosticar cuál es su comportamiento y, adicionalmente, (...) la defensa civil va a evacuar rápidamente, poner los sistemas de alarma y llevar a los refugios». Nace en esta época el término de «desastres naturales».

De 1960 a 1970, Enrico Quarentelli, Rusell Dynes y Gary Kreps, sociólogos, fueron requeridos por el ejército de Estados Unidos (EE. UU), a la Universidad de Ohio, para «conocer el comportamiento de la gente al momento de caer una bomba». Por obvias razones, realizaron este análisis con «desastres naturales» que produjeran efectos similares en lo que tiene que ver con la población ante un hecho impredecible como un terremoto, huracán o tornado. Este estudio propició la generación de un nuevo término: la «sociotécnica».

Siguiendo con los antecedentes Pedreros señaló que, un año después, Donella y Denis Meadows publicaron el documento *Más allá de los límites del crecimiento* en el que mencionaban que si la «población

crecía como hasta el momento, si la contaminación seguía aumentando (...), y el uso de los recursos naturales» continuaba desbordándose como ahora, «la tierra en 30 años era inviable; es el primer impreso que empieza a signarle algo de culpa del tema de los riesgos al hombre», y se comenzó a hablar con mayor fuerza del medio ambiente.

Conceptos centrados en eventos de desastres, cíclicos a su vez, se incluyeron en la jerga de los interesados en el tema: «respuesta, rehabilitación, reconstrucción, prevención, mitigación, preparación y alerta», esta última previa a nuevos eventos; «un ciclo fatídico» de acuerdo con el experto ya que cualquier acción que se tomara siempre iba a llevar al mismo suceso. Es un ciclo de «reconstrucción del riesgo» cuando se rehabilita un lugar con las mismas condiciones que existían antes del hecho, lo que propicia la ocurrencia en años posteriores. Recordó que «Popayán es la tercera vez que ha sido destruida, Bogotá es el tercer terremoto, y estamos esperando un cuarto, no estamos haciendo gestión del riesgo».

En 1980 Anders Wijkman y Lloyd Timberlake publicaron el libro *Desastres naturales, ¿actos de Dios o actos del hombre?*, en el que presentan que el problema son las modificaciones que el ser humano ha creado en el medio en que habita. Luego, de 1985 a 1990, Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner, en EE. UU, «formulan una serie de teorías y agregan un nuevo concepto: la vulnerabilidad (...) llamando así al entorno social de los desastres (...) y gestan el Modelo Presión Liberación que indica que hay unas causas de fondo, presiones dinámicas y unas condiciones inseguras, que si se gestan en un lugar determinado desde la forma de construir hasta estar cerca o de un río, y hasta un modelo económico», pueden, ante las amenazas, llevar a que calamidades ocurran; y es allí donde aparece «el riesgo, que es el factor» que se debe trabajar y gestionar, no sobre el desastre «que es el hecho cumplido». La ecuación de estos investigadores, aunque más amplia, la resume el conferenciante como «Riesgo = amenaza + vulnerabilidad».

Todas estas ideas son abordadas en 1990 por Andrew Maskrey, Allan Lavell,

Omar Darío Cardona, Gustavo Wilches-Chaux, Fernando Ramírez, Laura Acquaviva y Elizabeth Mansilla, muchos de ellos colombianos, quienes conformaron en Costa Rica La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La RED). En el 2000, Omar Darío Cardona crea un modelo de la perspectiva holística que involucra, en el factor social, la «exposición y susceptibilidad física [de las comunidades] (...), las fragilidades sociales y económicas (...), y la falta de resiliencia o capacidad de respuesta/recuperación», que abren el camino a los riesgos.

Estos, de acuerdo con el modelo de Cardona, deben ser controlados lo que implica medirlos y reducirlos, así como manejarlos si ocurre un evento y asegurar que no vuelva a suceder. Para Pedreros estos son «cuatro pilares (...) que aplicados al ciclo PHVA: planear, hacer, verificar y actuar, son la gestión del riesgo».

El investigador continuó hablando sobre Narváez, Lavell y Pérez que en 2009<sup>44</sup> crean otra teoría sobre los hitos de los procesos de «creación del riesgo – desastre (...)» y los de intervención: los primeros incorporan el riesgo futuro y actual, el desastre como tal y los efectos; los segundos la prevención del riesgo, la reducción, la preparación ante un evento, la respuesta y rehabilitación, y la recuperación y reconstrucción. El modelo, de acuerdo con Pedreros, busca, entre otros aspectos, explicar a los «actores [según el contexto] qué parte de la gestión del riesgo» les corresponde. Para explicar el modelo expuso casos internacionales que demuestran la corresponsabilidad de todos en la gestión del riesgo «a través de un papel activo».

### Aplicación de las TIC en la gestión pública

Leider Utria Utria, especialista en filosofía contemporánea, doctorado en ciencias sociales, integrante del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano de la Universidad del Norte en Barranquilla, y del área de investigación en infancia y juven-

44 Narváez, Lavell y Pérez. (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (Predecán). Lima, Perú. Recuperado de (2015, 3 de enero) [http://www.comunidadandina.org/predecán/doc/libros/PROCESOS\\_ok.pdf](http://www.comunidadandina.org/predecán/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf)



Mónica Vega Solano - IEMP

► El panel «Experiencias exitosas de aplicación de innovación de las TIC en la gestión pública» fue moderado por Miguel Alberto Ocampo Gómez.

tud del mismo ente educativo, expuso al auditorio algunas experiencias exitosas en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), en el marco de la investigación «Resiliencia en familias damnificadas por el invierno en el corregimiento de Bohórquez, municipio de Campo de la Cruz», proyecto financiado con recursos de Colciencias en asocio con el IEMP.

El departamento del Atlántico fue uno de los afectados por la ola invernal de los años 2010 – 2011. El conferencista hizo referencia a las 25 000 familias del sur del ente territorial víctimas de las inundaciones que generaron «destrucción no solo material sino física y psicosocial». A las dificultades que usualmente deben afrontar las comunidades se agrega, en la actualidad, el «desplazamiento climático» de acuerdo con el conferencista, por «catástrofes» como la referenciada.

Utria explicó el impacto «positivo de la aplicación de un sistema basado en el uso de las TIC», ya que la evaluación demostró que «dentro de los grupos con un nivel alto de resiliencia» se encontraban aquellos que recibieron solo mensajes de texto en los celulares (SMS, por sus siglas en inglés). Para llegar a esta conclusión el equipo de investigación utilizó cuatro estrategias de entrega de información, tanto tradicionales como innovadoras, a igual número de grupos seleccionados de personas afectadas por la ola invernal.

Con los primeros dos grupos se realizaron visitas domiciliarias y talleres comu-

nitarios presenciales. Otro recibió visitas, talleres y SMS; y el último solo SMS. Asimismo, el uso de la plataforma implementada permitió el seguimiento. Se detectó que entre el test previo y el posterior al desarrollo de las estrategias se logró aumentar de forma global la resiliencia de los grupos intervenidos. Aumentaron, además, factores analizados como el seguimiento a las normas, la percepción de autoeficacia, la autoplanificación, la asertividad y regulación emocional, el afrontamiento adaptativo, la autodeterminación con gestión social y el vínculo familiar. De otra parte, disminuyó mínimamente la apertura social, y siguió igual la autovaloración con orientación social.

Retomando el uso de los mensajes de texto, el investigador explicó que, en situaciones complejas como las vividas por los habitantes de la zona, un celular tiene todo el centro de atención. Esto no quiere decir que no se acompañen estos procesos con las estrategias convencionales, pero fue evidente «el papel de las TIC en los sistemas de alerta y atención del riesgo climático»; más aún cuando se cuenta con la posibilidad de compartir la información recibida no solo con las personas que habitan en el hogar, sino también a través de redes sociales. En el marco de «las lecciones aprendidas», específicamente en tecnología, el equipo concluyó que las TIC «ofrecen ventajas en términos de economía, velocidad y facilidad de difusión de información, al igual que evaluar (*sic*) cuando las personas pueden requerir un apoyo profesional personalizado».

Utria, durante toda la exposición, adicionalmente al uso de las TIC, describió las demás dimensiones en materia de atención integral que requiere el desplazamiento climático «por parte del Estado», que debe incluir no solamente «ayuda de emergencia y reconstrucción de los medios de vida, sino también apoyo psicológico».

### Plenaria general del II Congreso IGP

El cierre estuvo a cargo del abogado y sociólogo Diego Younes Moreno, exdirector de la Función Pública, investiga-

dor emérito del IEMP, catedrático, autor de obras de derecho administrativo laboral, de derecho constitucional colombiano, reforma del Estado y derecho de control fiscal. La conferencia magistral del exmagistrado del Consejo de Estado y exministro de Trabajo abordó el «Marco constitucional de la función pública». Al concluir la ponencia hizo énfasis en que toda la normativa expuesta tiene un solo propósito: el «servicio a la comunidad», priorizar el interés general sobre el particular, respetar los derechos y a los ciudadanos.

El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, clausuró el II Congreso IGP reconociendo la calidad de investigadores y la actualidad e interés que suscitan los ejes temáticos tratados. Continuó con una pregunta: «¿cómo lograr que una tarea que se ha realizado tenga sostenibilidad en el tiempo?», refiriéndose a los estudios presentados y los escenarios para socializarlos. La respuesta, *grosso modo*, es institucionalizar las iniciativas de ciencia, tecnología e innovación; crear programas académicos en instituciones educativas que fomenten la investigación; certificar grupos «de la mayor calidad» en Colciencias; también, se requieren recursos de cooperación internacional, es decir, «toda una estrategia que logre que la labor investigativa se fortalezca en el país».

### Otros ponentes invitados

Aportaron también sus conocimientos en el II Congreso IGP, el coordinador de investigaciones del IEMP, Mario Ivan Algarra Lobo, magister en Administración pública de la Universidad de Liverpool, autor de libros y artículos como «No más corrupción, estrategia preventiva para combatirla», quien presentó al auditorio la «Nueva Gerencia Pública (NGP) y Gestión para Resultados (GpR): una propuesta anticorrupción para el Estado colombiano», tema que ha sido abordado por **INNOVA** en diversos números.

Asimismo, Carolina Isaza Espinosa, doctora en gobierno y Administración pública, actualmente docente e investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Inter-

nacionales de la Universidad Externado de Colombia, y coordinadora de la línea de investigación en Gestión y Políticas Públicas del mismo centro; su ponencia fue «Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la Administración pública».

El panel del primer eje «Investigación sobre corrupción en Colombia, estado de la cuestión y su papel en el desarrollo de la gestión pública», estuvo moderado por Natalia Ruiz, docente de las universidades Libre y de La Salle, y consultora en temas de desarrollo e investigadora en varios programas del IEMP.

Antes del segundo eje de «Ciencia, tecnología e innovación para la Administración pública: innovación desde la investigación científica», los participantes tuvieron la posibilidad de escuchar la conferencia magistral de Mauricio Betancourt García, economista, licenciado en educación y candidato a doctor de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y coordinador de Gestión Social de la maestría de gestión urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Su ponencia, «Procesos de participación ciudadana y el ciclo de la gestión pública en la Bogotá Humana».

El eje temático también contó con Oswaldo José Rapalino Carroll, abogado y sociólogo, especialista en gobernabilidad y gerencia política, director de la Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias (Redepare), investigador asociado del Centro de Innovación Regional de Administración Pública (CIRAP) de la Asociación de Egresados de la ESAP (Asesap) en la costa Caribe; y Mireya del Carmen Jiménez, especialista en gerencia de proyectos, directora de Asesap en la costa Caribe, investigadora miembro del CIRAP, docente en alta gerencia y proyectos de investigación y desarrollo de la Universidad Rafael Belloso Chacín de Maracaibo (Estado de Zulia - Venezuela). La conferencia trató sobre el «Análisis de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: factores que inciden en su correcta aplicación».

Igualmente, integró este segmento el mexicano Christopher Mejía quien presentó los «Desastres naturales y etapas de recuperación». Mejía es doctor en ingeniería industrial y magister en la misma área, en cadena de suministros y transporte internodal, se desempeña en su disciplina y como ingeniero de sistemas, docente e investigador en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, consultor y escritor de diferentes artículos en revistas de México e internacionales.

El panel de esta jornada, «La investigación en gestión del riesgo, exigencias derivadas para la innovación pública», fue moderado por Omar Augusto Vivas Cortés, administrador público, magister en estudios políticos y candidato a doctor en esta ciencia, líder del grupo de investigación Carlos Mauro Hoyos, acreditado en Colciencias, integrante del Comité Editorial de la revista Rostros & Rastros indexada a dicha entidad, árbitro de la revista Equidad y desarrollo de la Universidad de La Salle, evaluador de proyectos de Colciencias, profesor de posgrado en múltiples universidades, e invitado a la Comisión Nacional Asesora de Investigación Científica en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) gracias a las investigaciones realizadas en el IEMP sobre la materia.

El panel ambiental, con el cual finalizó el primer día del programa académico del congreso, contó con la participación de los expertos que, previamente, habían socializado el resultado de sus estudios, a saber: Clara Inés Pinilla Moscoso, candidata a doctora en

ciencias, ecología y salud medioambiental, magister en saneamiento y desarrollo ambiental, especialista en educación ambiental municipal, coordinadora de investigación de la Especialización de Gerencia Ambiental de la Fundación Universitaria del Área Andina, miembro de la red internacional de bioética de la Unesco, y de la red mundial por un futuro sostenible. Intervino con la ponencia «Humedal Torca- Guaymaral: como escenario de tensiones entre la gestión pública, el urbanismo y los grupos sociales — Estudio de caso».

Hizo parte también la ingeniera industrial, con énfasis en logística y sostenibilidad, Vivian Rangel, quien presentó la conferencia «El transporte terrestre de carga en Colombia y sus retos para afrontar el cambio climático». Ella es investigadora de lógica, y actualmente lidera la línea de sostenibilidad en la administración de redes (supply chain), cuenta con experiencia en proyectos de investigación en cadenas de abastecimiento, carbón eficiente, huella hídrica, logística reversa y análisis del ciclo de vida de Análisis Coste-Beneficio (ACB) con diferentes empresas nacionales y multinacionales; es miembro de Reality Quality Project, organización fundada y presidida por Al Gore, premio Nobel de paz por la concientización sobre el cambio climático.

El panel ambiental fue moderado por Rafael Caro Espitia, abogado, economista, especialista en gestión pública y candidato a doctor en estudios políticos; se desempeña como asesor de la Procuraduría Delegada para Asuntos



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ El panel referente a las TIC estuvo integrado por (izq. a der.) Carlos Moreno Orduz del IEMP, Leider Utria y Lorenzo Zanello.

Ambientales y Agrarios donde adelanta investigaciones sobre la institucionalidad en el sector agrario y su injerencia en el posconflicto.

El segundo día continuó el eje «Ciencia, tecnología e innovación para la Administración pública». El segmento de la mañana tuvo como expositores a Carlos Moreno Orduz, coordinador de investigaciones del IEMP, con la ponencia «El teletrabajo, su estado de desarrollo en Colombia», tema que ha sido tratado en **INNOVA** en diversas ocasiones. Moreno es abogado con especializaciones en instituciones jurídico políticas, derecho constitucional, derecho penal y criminología, y derecho procesal.

Lorenzo Zanello, economista y candidato a doctor en ciencias sociales, quien se desempeña como gerente del Área Estratégica de Investigación en Infancia y Juventud de la Universidad del Norte, y profesor del Instituto de Estudios Económicos del Caribe de la misma institución, compartió con los asistentes el modelo de innovación del área que dirige. El panel «Experiencias exitosas de aplicación de innovación de TIC en la gestión pública» fue moderado por el profesional en administración del medio ambiente, Miguel Alberto Ocampo Gómez, especialista en gestión de auditorías ambientales, experto en formación, prospectiva y estrategias organizacionales, así como en Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

El tercer eje «Ideas para el cambio en la Administración pública», inició con la ponencia de Marina Martínez González relacionada con la «Legitimación de la violencia en la infancia: un estudio transcultural de niños y niñas víctimas directas e indirectas de la violencia». La experta es psicóloga, candidata a doctora en ciencias sociales, catedrática del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, adscrita al Grupo de Investigación en Desarrollo Humano en las líneas de infancia y juventud, legitimación de la violencia, migración forzada por la violencia, y desastres naturales y desarrollo comunitario.

Continuó Miguel Álvarez-Correa G., antropólogo, especialista en economía y de-



► La conferencia del exmagistrado del Consejo de Estado y exministro de Trabajo, Diego Younes Moreno (der.), «Marco constitucional de la función pública», concluyó que la normativa expuesta tiene un solo propósito: el «servicio a la comunidad», priorizar el interés general sobre el particular, respetar los derechos y a los ciudadanos. Le acompaña el jefe de División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, Luis Enrique Martínez B.

recho de menores, master en psicología de la AIU, coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio (OSPA) y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) del IEMP, coordinador del Grupo de Investigación Justicia Formal y Justicia Comunitaria, de la unidad académica del ministerio público, adscrito a Colciencias; autor y coautor de 38 publicaciones relacionadas con temáticas de infancia, justicia y equidad, SPA, SRPA, reubicación rural, delitos sexuales, tribus urbanas, conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros. Además, ha participado en múltiples artículos científicos, es director de la revista Rostros & Rastros, indexada a Colciencias, y docente. La ponencia de Álvarez-Correa se enfocó

en la «Cultura y delito en el adolescente infractor: un ejemplo de gestión proactivo, la amonestación», tema que también ha sido incluido en números anteriores de **INNOVA**.

Otro de los invitados al II Congreso IGP fue Rubén Darío Naranjo Saldarriaga, administrador público, magister en comunicación educativa, docente e investigador de la Universidad Andina y de la ESAP, consultor en derechos humanos para la costa Pacífica en la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP, sede Bogotá, y USAID. Es consultor municipal en alcaldías de los departamentos de Quindío, Risaralda, y Valle del Cauca y autor de varias publicaciones. Su ponencia «Análisis de la labor realizada en materia de derechos humanos por los personeros de 100 municipios de Colombia durante la vigencia 2012».

El moderador del panel final «La convivencia ciudadana y la paz, escenario para el desarrollo de la ciudadanía», fue el español César Sánchez Álvarez.<sup>45</sup> La síntesis de cada panel al terminar el evento la realizó cada uno de los moderadores; para el caso de gestión del riesgo participó Lizeth Yurany Pérez Aldana, economista, estudiante de maestría en ciencias económicas e investigadora del IEMP en el Programa de Gestión de Riesgos de Desastre, dirigido por el catedrático, investigador y asesor de la unidad académica Omar Vivas Cortés.

<sup>45</sup> *Op. cit.* Ver artículo «Elementos de legitimación de la Economía Solidaria para el desarrollo económico».



► En la foto de izq. a der. el director del IEMP, Christian José Mora Padilla; y los investigadores Lizeth Yurany Pérez Aldana, Miguel Alberto Ocampo Gómez, César Sánchez Álvarez y Rafael Caro Espitia.

# 4.º Congreso Internacional de Contratación Estatal: Evolución y Experiencias Exitosas en la Nueva Política de Compras Públicas y de Desarrollo de Infraestructura en Colombia<sup>46</sup>

El objetivo primordial de este evento, realizado el 27 y 28 de noviembre de 2014, fue analizar el cambio y la evolución que ha tenido el país en materia de normativas y prácticas de la gestión contractual en Colombia, «pasando de una legislación meramente procesal a una que interpreta la compra pública como la gerencia de adquisiciones del Estado, similar a lo que se denomina cadena de suministro dentro de las empresas privadas».<sup>47</sup>

Asimismo, este escenario permitió conocer algunas experiencias exitosas desde la aplicación de la actual normativa, políticas de compras y lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP) — Colombia Compra Eficiente. De otra parte, los desafíos técnicos y jurídicos de las figuras que promueven el desarrollo de la infraestructura en el país, también se trataron en este escenario académico tomando como referente las Asociaciones Público Privadas (APP).

La instalación estuvo a cargo del director del IEMP, Christian José Mora Padilla, ponencia que **Innova** incluye

a continuación teniendo en cuenta que el tema tratado: «La ética pública», es transversal a toda la gestión de los órganos del Estado, de quienes manejan recursos públicos — y de las instancias que ejercen vigilancia y control—, incluidas las empresas privadas y la ciudadanía, especialmente, y que cumplen un papel fundamental a través de la participación en escenarios de decisión, y en la relación que mantienen con los servidores públicos.

## La ética pública, requisito esencial para la administración de recursos<sup>48</sup>

**CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA**

La cuarta versión del Congreso Internacional de Contratación Estatal revistió la mayor importancia, no solo por lo que implicó ofrecer al país un evento de calidad y actualidad en donde conferencistas de trayectoria y reconocido conocimiento expusieron las mejores prácticas en contratación estatal; sino, también, porque el avance normativo, gracias a la evaluación y las nuevas medidas adoptadas



En la foto de izq. a der. la directora de Colombia Compra Eficiente, María Margarita Zuleta, quien expuso los resultados y retos de los acuerdos marco; el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, que hizo la apertura del evento con la ponencia «La ética pública, requisito esencial para la administración de recursos»; la procuradora delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, Fanny María González Velasco, que apoyó ampliamente el evento; y Adolfo José Mantilla Espinosa, profesor de la Universidad Libre de Colombia e integrante de la Red de Formadores del IEMP.

por la oficina especializada del Gobierno nacional en Colombia, hacen necesario socializarlas con el fin de sensibilizar a la sociedad, porque comprenderlas ayudará a que la ejecución del presupuesto público, la inversión y el gasto, incorporados en los planes de desarrollo nacional, departamentales, municipales y locales, logren la efectividad que tanto reclaman los ciudadanos.

Por esta razón, es válido profundizar en algunos conceptos de la ética y la moral. Y también el rol y la esencia del servidor público en materia de contratación estatal.

## La ética pública

El individualismo es una de las barreras que mujeres y hombres hemos tenido que afrontar para lograr com-

prender que hacemos parte de un complejo sistema que debe importarnos, en el cual estamos inmersos, del cual dependemos, por lo que debemos ser conscientes de que cada acto que realizamos tiene repercusiones en el mundo que habitamos.

Esto no quiere decir que cada uno de nosotros no pueda ejercer el derecho fundamental de la libertad, para decidir o actuar de acuerdo con nuestras convicciones. Pero, es claro, que somos, ante todo, seres sociales, y que hemos llegado a determinados acuerdos para lograr vivir en comunidad lo que implica no solo la posibilidad de realizarnos al coexistir con el otro, sino la capacidad de anteponer los intereses colectivos sobre los personales.

En este contexto podemos decir, sin temor a equi-

<sup>46</sup> El programa académico fue organizado por la División de Capacitación del IEMP, en cabeza del jefe del área, Carlos Humberto García Orrego, y su equipo de trabajo

<sup>47</sup> Objetivo general del congreso incluido en la agenda del evento de la División de Capacitación del IEMP.

<sup>48</sup> Ponencia del acto de instalación del director del IEMP en el 4.º Congreso Internacional de Contratación Estatal organizado por la Procuraduría General de la Nación, a través de la unidad académica del ministerio público.

vocarnos, que en las sociedades contemporáneas el bien común y la coexistencia pacífica han sido metas establecidas por los seres humanos — con las dificultades que todos conocemos para lograrlas—, teniendo en cuenta que estos dos conceptos han llevado a los pueblos del mundo a disfrutar del desarrollo económico, político, social o ambiental. Lamentablemente, en otras latitudes, estos dos pilares: la vida buena, como diría el filósofo Aristóteles, y la convivencia —no solo vista desde el campo de la seguridad ciudadana— han generado condiciones de inequidad, pobreza y exclusión.

Las necesidades del planeta, y de las sociedades que hacen uso de los recursos que ofrece la tierra, deben prevalecer, ya que trascienden las decisiones que podríamos calificar de egoístas, no solo por parte de cada individuo, sino también de las estructuras diseñadas por los humanos para implementar acciones que generan bienestar: desde el manejo de lo público, la responsabilidad social de las empresas privadas, y de los ciudadanos que aportan, y que buscan soluciones y respuestas de las instituciones adaptadas para lograr los fines de cada nación.

La gestión de los problemas de toda índole, y las dificultades para afrontarlos, cada vez son más complejos; por *ende*, las sociedades, de acuerdo a las costumbres, la experiencia, y a lo que consideran «el deber ser», han concertado el establecimiento de normas que faciliten, motiven y, si es del caso, obliguen a quienes hacen parte de una comunidad a seguir ciertos comportamientos que

organicen, regulen y orienten temas como la protección de la vida, el respeto por nuestros pares y el entorno, así como el amparo de lo que nos pertenece a todos: lo público.

La normativa ha nacido, precisamente, de aquellas reflexiones éticas, desde tiempos muy remotos, acerca de los valores y principios que son el fundamento del diseño de las cartas políticas, los estatutos, leyes o decretos, que nos acompañan desde que la «palabra» y los «acuerdos» dejaron de ser cumplidos.

### El deber

Dejando a un lado el romanticismo, las normas se convirtieron en una condición indispensable porque cada vez somos más, la anomia se apodera de nuestro instinto primitivo, poco racional, y porque conocemos más; la sociedad de la información nos permite recibir a diario noticias de lo que hacemos o dejamos de hacer los seres humanos y, en un gran porcentaje, nos cuentan situaciones que no precisamente contribuyen al desarrollo y al progreso.

Las decisiones poco éticas no son nuevas. No somos peores ahora que antes. Simplemente los mensajes circulan a una mayor velocidad. En este contexto, no podríamos negar muchos de los avances que la humanidad ha conseguido a través del estudio de esta rama de la filosofía: la ética.

El deber, por ejemplo, es uno de los objetos de estudio de la ética. A partir de Kant (siglo XVIII), la ética contemporánea ha investigado en profundidad sobre la naturaleza del deber y su



En la foto de izq. a der. los conferencistas Roberto Augusto Serrato Valdés, procurador delegado ante el Consejo de Estado; Javier Alberto Hernández López, ex vicepresidente ejecutivo de la ANI; el asesor de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, César Augusto Duarte Acosta, y el chileno experto en administración de negocios, Cristian Guiñez Toledo.

fundamentación en razones morales. A través de su ética formal, Kant inaugura así una nueva forma de entender el concepto como ciencia de los deberes y no de los fines. Para él, «el deber es la necesidad de una acción por respeto a la ley». El deber moral, por tanto, sería la obediencia a una ley moral universal impuesta por nuestra conciencia como algo necesario, es decir, cuando logramos armonizar las normas con la racionalidad, ser conscientes de dichas obligaciones realizadas —libre y voluntariamente— por puro respeto al deber, sin que haya influido ninguna otra consideración de tipo personal o social.

Kant también menciona aquellas acciones realizadas «conformes al deber», que, aparentemente, son buenas, pero que no pueden ser consideradas morales en sí mismas, porque han sido realizadas buscando una finalidad ajena a la propia moral. A muchos nos sucede que consideramos ético hacer la tarea que nos corresponde el día de hoy, pero, ¿efectivamente estamos aportando el conocimiento requerido? ¿Contribuimos conscientemente al bienestar de los otros, y de sí mismos? ¿Actuamos por temor a la ley y no por convicción? ¿O porque nos afectaría

mucho recibir una sanción social?

Finalmente, Kant habló de las acciones contrarias al deber, las inmorales. Ejemplo de ello es conseguir lo que deseamos a costa de quien sea, o apropiarnos de lo que beneficiaría a todos y no a unos pocos, comportamiento que se ha convertido en una habilidad frecuente y, peor aún, aplaudido por unos tantos que, aunque sean afectados directamente —o en un futuro— sin darse cuenta, admiran y siguen a estos individuos u organizaciones.

Desde una visión holística, las reglas que establecimos, que se modifican en la medida que resultan inoperantes, y se actualizan según los ajustes requeridos por las dinámicas de cada Estado, intentan desde su concepción evitar, en primer término, el desmedro de lo cimentado durante tantos siglos en materia de derechos y deberes, la malversación y extracción de recursos no solo presupuestales sino también ambientales, y debilitar las culturas del atajo y la ilegalidad, por mencionar solo algunos aspectos.

La normativa, como segunda medida, contempla las sanciones para aquellos que atentan contra los bienes colectivos, no solo como un castigo, sino también para

intimidar a quienes pretenden hacer lo mismo y, por qué no, como una estrategia pedagógica para el aprendizaje de quienes no han llegado al punto de aprender las tácticas de los que abonan el subdesarrollo, mediante el uso y el abuso —o llenando sus propias arcas— de recursos públicos.

Las prácticas solidarias, el sentir que hacemos parte de algo más allá que nosotros mismos, son las reflexiones que la ética aborda al valorar los actos de los hombres, de las organizaciones, y de las naciones, en su relación con la otredad, especialmente cuando esta depende de las decisiones políticas o económicas, por poner un ejemplo, de quienes ostentan algún tipo de poder en la relación que sostienen entre sí.

La ética tiene que ver con la elección que tiene un sujeto ante una acción, recordando que dichos sujetos, además de ser ciudadanos, hacen parte de las instituciones públicas o privadas, y algunos llegan a liderar países representando los intereses de cada nación, de su departamento, municipio o institución.

### Los antivaleores atacan el desarrollo

Pero, ¿qué pasa cuando la ética padece los embates de antivaleores como la codicia, el oportunismo, la deshonestidad, la injusticia, la indiferencia, el abuso del poder, el engaño y la corrupción, especialmente frente a circunstancias tremendamente evidentes de desigualdad, necesidades imperiosas de las comunidades como la salud, la educación, el trabajo, la infraestructura y el saneamiento básico, o el alimento, que para todos los que estamos aquí es cotidiano, pero para un gran porcentaje de población a nivel mundial, y del país, es tan escaso, en algunos casos por las condiciones geográficas —que también podrían ser superadas con recursos para la asistencia técnica agropecuaria en zonas áridas— pero, indiscutiblemente, por no poder adquirirlos.

Lo más triste de todo, que no es algo nuevo y que todos sabemos, es que las actuaciones éticas que dejan a un lado la moral no son inconscientes, son aprendidas, apropiadas durante la vida, convicciones difíciles de exorcizar, concebidas y

adoptadas a través de la educación en el hogar, de lo que observamos en instituciones educativas, en el trabajo, el espacio público, la propia cultura o cualquier escenario que haga parte del entorno que habitamos.

En materia de ética podríamos explorarnos en las múltiples aristas que el concepto enmarca, pero aquí me detengo para precisar —y acercarnos más al propósito de esta ponencia— en la ética pública como requisito esencial para la administración de los recursos públicos.

Para empezar, quiero mencionar que «el pasado no perdona», como dice la canción del maestro Rubén Blades; la historia ha visibilizado que Colombia, al igual que muchos países, ha trasegado por arduas dificultades que, como mencioné en párrafos anteriores, la han desangrado durante siglos por el individualismo, los intereses personales y no colectivos, el conflicto armado, y demás situaciones expuestas que, no me cabe la menor duda, todos los presentes hemos leído, analizado o investigado.

Para los fines de este 4.º Congreso Internacional de Contratación Estatal es pertinente enfatizar en dos graves problemas del país que no hemos podido erradicar: la cooptación del Estado con fines de lucro, y la corrupción, tan alarmantes en el país, pues a pesar de los esfuerzos de los organismos de control, y del ejecutivo, continuamos ocupando un lugar depri-

mente en las estadísticas internacionales por un mal que invade todos los rincones del país; parece un cáncer que hizo metástasis, sin control.

Estos flagelos, de los que tanto hablamos y escuchamos, que prevalecen y, peor aún, se incrementan cada día más, se han convertido en un dolor de cabeza para los ciudadanos que confrontan a las entidades, a privados que manejan recursos públicos, y a empresas que se prestan para estas prácticas.

Para atacar la corrupción, los gobiernos de turno o, mejor, las tres ramas del poder, han diseñado diferentes estrategias con el fin de frenar la vulnerabilidad del erario público: normas más severas como el Código Disciplinario Único (CDU) y el Estatuto Anticorrupción, campañas, rendiciones de cuentas, instrumentos e indicadores para sistematizar los resultados de la gestión, entre otras. En cuanto a la cooptación, es una tarea ardua, difícil, que debemos de tajo rechazar; esta, se caracteriza por la forma soterrada y la filigrana que utilizan organizaciones criminales —y hasta legales— para incorporar sus intereses en los planes, programas, actividades y normas —que regulan a favor de unos pocos— para obtener prebendas, a través de sobornos y presiones, con el presupuesto público.

Por su parte, entidades como la Procuraduría General de la Nación, ga-

Archivo División de Capacitación IEMP



► El ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) expuso en el 4.º Congreso de Contratación Estatal el tema de infraestructura y contratación en telecomunicaciones. En la mesa de izq. a der. Carlos Humberto García Orrego, jefe de la División de Capacitación del IEMP, el director de la unidad académica, y Jorge Hernán Beltrán, consultor.

rantizan que estas conductas no sean el pan nuestro de cada día en Colombia. Precisamente, el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, ha presentado continuamente al país el balance de la gestión del órgano de vigilancia y control que hace evidente la labor del ministerio público en la materia, insistiendo en la necesidad de que la ética pública sea uno de los baluartes que todo servidor, institución, empresa o ciudadano debe interiorizar y practicar en las labores cotidianas pero, especialmente, por el tema que nos convocó: la contratación estatal.

### La ética pública

Por su parte, algunas empresas privadas, y un porcentaje de ciudadanos que mantienen relaciones inmorales con entidades que manejan recursos del Estado y que, increíblemente, juzgan a todas las entidades y funcionarios de ser «corruptos», olvidan que también tienen responsabilidad por acción u omisión.

La autorregulación no es una capacidad exclusiva para el servidor público, es un compromiso, un pacto que todos debemos asumir. Somos corresponsables, sin que ello implique que las instancias del Estado que deben velar por los recursos públicos ejecuten con efectividad, desde su competencia, la razón de ser, de existir.

Cuando no se es ético se ataca el conjunto de valores y principios que, culturalmente, y a través del tiempo, ha construido la sociedad; es decir, va contra la moral establecida como un acuerdo a través de normas o la simple racionalidad de qué es lo correcto para el individuo y la sociedad.

Cada acto que atenta contra el bienestar general, y el desarrollo de los países, dilapida la confianza en las instituciones, una de las bases para la gobernanza. La incredulidad en el manejo del presupuesto por parte de algunos entes del orden nacional, departamental, municipal y local, hacen que el sector público sea señalado a pesar del esfuerzo de un alto porcentaje de servidores que, gracias al mérito, han permanecido en las instituciones, y de talentos que llegan

con ideas, innovando y transfiriendo el conocimiento. Por ello, el cuarto congreso se enfocó, entre otros ejes temáticos, en la evolución y experiencias exitosas en la nueva política de compras públicas y de desarrollo de infraestructura en Colombia.

Quiero agregar en este breve espacio —que desearía extender por todo lo que significa el concepto de ética pública— que existen en el Estado otras áreas que debemos intervenir, que podrían ser consideradas nimias ante azotes como la cooptación y la corrupción, y que tienen que ver con la ética pública.

Me refiero a la falencia en temas como la planeación de las actividades que requieren presupuesto público, diagnósticos imprecisos, planes o proyectos mal formulados, el desconocimiento, la negligencia en la supervisión y seguimiento de los contratos, aspectos que tienen una alta incidencia en productos y servicios de baja calidad que redundan en la insatisfacción de las comunidades.

Las consecuencias son enormes. La impericia quebranta la confianza. Las obras y servicios bien prestados se desvanecen ante el cúmulo de inversiones que no lo son, que se convierten en costosos gastos que le duelen a las familias colombianas, que miran afligidas e impotentes cómo se enriquecen unos pocos con el derecho de muchos; aportando, además, a los medios de comunicación, noticias permanentes de la construcción de «elefantes blancos», de escuelas a las que no pueden llegar docentes, de puestos de salud sin recursos para su sostenibilidad, de financiar estudios, tras estudios, tras estudios para determinar —desde el primero— que no es posible desarrollar un megaproyecto, o mantener gastos recurrentes en generar modelos de intervención para gestionar problemas sociales, que ya otros han realizado con éxito, pero como no sabemos en qué gastar, y que nos pueden castigar el presupuesto, tenemos que hacer «algo».

Y ese «algo» termina siendo un desgaste para las administraciones, con duplicidad de acciones y, por supuesto, el detrimento al patrimonio público.



▶ La docente y consultora experta en contratación estatal, Martha Cediel de Peña, habló sobre el estado actual de las uniones temporales y consorcios de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado

Por estas razones, es indispensable no solo contar con talento humano idóneo en todas las fases de la contratación estatal —incluyendo a quienes ejercen controles sobre la misma—, sino también capacitarlos y actualizarlos, permanentemente, con el fin de que el ciclo de los contratos sea fructífero, y de esta forma prevenir, «que es la mejor opción», eslogan del Sistema Integral de Prevención (SIP) de la Procuraduría.

Y transversal a la formación, debe estar presente la ética pública; pensándolo bien, desde las instituciones educativas y el hogar, las generaciones venideras podrían adoptar hábitos para cambiar la preocupación que he planteado durante esta ponencia, ante el significado de lo público, por tanto, los currículos en el país o Proyectos Educativos Institucionales (PEI) requieren, con urgencia, reflexionar en el marco de la ética, valores y principios como la moral, el deber, la solidaridad, la justicia, el respeto, en fin, la integridad de esta ciencia que tiene muchos afluentes.

Modificar comportamientos requiere tiempo. Es la repetición de la «repetidora», dirán algunos, pero, definitivamente, la educación es la base de una sociedad; el conocimiento permite defender lo público, con argumentos, con decisiones objetivas para la comunidad en las instancias de participación ciudadana, no solo para vigilar la inversión de entidades estatales, sino también para proponer proyectos prioritarios —un escenario son los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), por ejemplo— para que intereses privados no absorban el presupuesto público.

## La ética pública para la OCDE

Para terminar, Colombia en la actualidad está en proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que agrupa a 34 países como Alemania, Canadá, Estados Unidos, Suecia, Suiza, etc., entre los que se encuentran dos latinoamericanos: Chile y México. El Gobierno nacional, para lograr este propósito, ha realizado ajustes requeridos para cumplir los requisitos exigidos por el ente internacional.

La OCDE, de acuerdo con la información que reposa en su página, promueve «políticas que mejoren el bienestar económico y social» para que los «gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes». Asimismo, analiza los cambios «económicos, sociales y ambientales», mide «la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión», analiza y compara «datos para realizar pronósticos de tendencias», y fija «estándares internacionales dentro de un amplio rango de políticas públicas».<sup>49</sup>

Además de abordar temas como el desarrollo urbano, rural y regional; la ciencia y la tecnología; asuntos sociales, migración y salud; educación; agricultura y alimentación; y 12 temas más, existe en el campo de la Administración pública el «modelo de infraestructura ética de la OCDE», que menciona el español Oscar Diego Bautista en la publicación digital *La ética en la gestión pública*.<sup>50</sup> De

acuerdo con el autor, «La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta».

La OCDE contempla, en la que ellos denominan «La propuesta de infraestructura ética», ocho componentes que ustedes podrán encontrar en la publicación *La ética en los servidores públicos*, a saber: el compromiso político, el marco legal, los mecanismos de responsabilidad, los códigos de conducta, la socialización profesional, las condiciones de servicio público, los organismos de coordinación, y la participación y escrutinios públicos.

Igualmente, el documento menciona que dichos componentes se agrupan en tres «funciones principales»: el control, la orientación y la gestión (OCDE, 1997, p. 58). El primero requiere la normativa en materia de ética pública, «mecanismos adecuados de responsabilidad y participación», y los «escrutinios públicos», que deben ser facilitados con marcos legales que permitan el acceso a la información.

La orientación tiene que ver con el «compromiso articulado de los líderes políticos», «códigos de conducta que determinen los valores y normas, y sean aplicables», y la capacitación que, para la OCDE, «será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos». La gestión, por su parte, requiere de «políticas eficaces de recursos humanos», y de un organismo creado o por crear, con «competencias en materia ética».

Estas «herramientas y procesos de gestión», por obvias razones, deben ser adaptadas a las condiciones de cada país. Interesante propuesta que recomiendo a los lectores de **INNOVA**.

En este contexto, quiero concluir diciendo que en la Procuraduría General de la Nación, a través del IEMP, estamos convencidos de que los programas de formación, como este; las investigaciones de carácter social, jurídicas, económicas, ambientales, entre otros temas, que aborda la unidad académica; así como la capacitación, y evaluación de competencias de los servidores; y la memoria institucional recogida en cada una de las publicaciones que editamos, contribuyen al país, sin lugar a dudas, al aprendizaje consciente de que lo que hacemos construye o destruye la posibilidad de salir de este «atolladero», del que mucho hablamos pero poco aportamos.

La ética pública debe estar presente en cada labor que desarrollamos como servidores públicos o trabajadores del sector privado y, esencialmente, como ciudadanos.



El subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente, Nicolás Penagos, describió algunos aspectos prácticos de los estudios del sector.

Archivo División de Capacitación IEMP

49 Recuperado de (2014, 25 de noviembre) <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

50 Recuperado de (2014, 25 de noviembre) <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>



Instituto de Estudios del Ministerio Público  
Centro de pensamiento, conocimiento e innovación

Acreditado por la ONAC para la certificación de competencias laborales en derecho disciplinario y conciliación.



Diseño Jorge Luis Yance Tamayo



► La secretaria general de la Procuraduría e integrante de la Red de Formadores del IEMP, María Lorena Cuellar Cruz, compartió con el auditorio la ponencia «La visión práctica de la gestión contractual: el control realista». Es autora de publicaciones como *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación estatal, ¿Cómo ejercer control a la contratación del Estado colombiano?*, y *El manual de contratación, herramienta de gestión*, editado por el IEMP (2013).

## La prevención es la mejor opción

Además de las funciones disciplinarias y de intervención del ministerio público, existe la de prevención. Desde esta perspectiva, el asesor de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, César Augusto Duarte Acosta,<sup>51</sup> amplió al auditorio del 4.º Congreso de Contratación Estatal el conocimiento del nuevo modelo preventivo en materia de compras públicas.

En días que precedieron a la cuarta versión del congreso, la procuradora delegada de la dependencia en mención, Fanny María González Velasco, que apo-

<sup>51</sup> Abogado, especialista en derecho administrativo, derecho penal y criminología, y en disciplinario. Se ha desempeñado en diferentes cargos en el órgano de control, y como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Docente universitario, integrante de la Red de Formadores del IEMP. Autor de varias publicaciones como *Derecho disciplinario básico y metodología de la investigación*; y *Procedimiento verbal en el derecho disciplinario*.

yó la realización del evento —especialmente en la selección de catedráticos—, en entrevista concedida para el lanzamiento del programa académico al jefe de la División de Capacitación del IEMP, transmitida a través del canal webTV del Instituto, mencionó que la instancia que lidera se ha «convertido en los últimos años en un actor principal en la contratación estatal (...), mediante recomendaciones y observaciones en los grandes procesos de licitación que tienen que ver con infraestructura y obras públicas en el país».

Destacó que la entidad ha logrado sentar posiciones en materia de planeación y los principios de selección objetiva y transparencia, convirtiéndose la entidad en un «socio estratégico para las entidades públicas»; esto es, desde las observaciones planteadas a los pliegos de condiciones elaborados por las entidades competentes —previos y definitivos—, la participación del órgano de control en las audiencias de riesgos y de aclaración de pliegos, cuando es requerido, y como veedor en las audiencias de adjudicación; todo en el marco de la función preventiva que fortalece la entidad capacitando a los operadores del ministerio público, y a los veedores ciudadanos que son un componente esencial y de apoyo en materia de vigilancia.

Aclaró, además, que esta labor se adelanta de manera selectiva ya que en todos los procesos contractuales no puede estar la función preventiva, por el volumen de los mismos a nivel nacional, pero sí en aquellos que por la cuantía e impacto nacional, o por las reiteradas quejas o solicitudes de acompañamiento, terminan activando la presencia de la Procuraduría.

## «El control realista»

La secretaria general de la Procuraduría e integrante de la Red de Formadores del IEMP, María Lorena Cuellar Cruz,<sup>52</sup> enseñó al auditorio la visión práctica de la gestión contractual: «el control realista».

Aprovechamos en este segmento, la autorización de la conferenciante para incluir en **INNOVA**, textualmente, apartes de la tercera edición del documento *¿Cómo ejercer control sobre la gestión contractual del Estado?* —de su autoría—, teniendo en cuenta que el propósito del congreso fue presentar buenas prácticas en la materia.

La publicación, que puede ser estudiada no solo por operadores preventivos y disciplinarios, sino también por servidores del Estado que cumplen estas funciones y mantienen buenas prácticas de autocontrol, es una guía pedagógica con recomendaciones apropiadas desde la visión de la entidad en el marco de la función preventiva, y desde la praxis. Para consultar el documento completo puede acceder al link <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/GUIA%20CONTROL%20CONTRATACION%20ESTATAL%20FINAL.pdf>

A continuación reproducimos las buenas prácticas que la secretaria general de la Procuraduría comparte y describe para cada una de las etapas de la gestión contractual.

<sup>52</sup> Abogada, candidata a magister, especialista en gerencia de procesos y calidad. Se ha desempeñado como asesora del procurador general y procuradora delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública (e). Autora de publicaciones como *Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Aplicación del principio de planeación en la contratación estatal, ¿Cómo ejercer control a la contratación del Estado colombiano?*, y *El manual de contratación, herramienta de gestión*, editado por el IEMP (2013).

## Buenas prácticas en la contratación estatal

**MARÍA LORENA CUELLAR CRUZ**

### Etapa de planeación

1. El manual de contratación debe ser una herramienta de trabajo, elaborada de forma conjunta por las áreas involucradas,

que permita cumplir tres objetivos fundamentales:

- Orientar al operador interno en el desarrollo de las funciones relacionadas con la gestión contractual de la entidad.
- Orientar a los ciudadanos respecto a las políticas, instancias responsables, funciones, procesos y procedimientos de la gestión contractual.

- Revisar de forma permanente el proceso de gestión contractual y fomentar el autocontrol y su mejoramiento continuo.

En el caso de las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración pública, de régimen exceptuado o especial, el manual de contratación debe establecer adicionalmente los procesos y procedimientos de selección objetiva, los criterios y reglas de con-

tol y vigilancia de los contratos que se celebran (que en el estatuto se denominan de supervisión e interventoría).

2. Dentro de las políticas que deben adoptarse en el manual de contratación resultan indispensables las de actualización y capacitación de los operadores y usuarios o clientes del proceso. Para ello se pueden crear boletines que divulguen los cambios normativos y jurisprudenciales; diseñar y ejecutar un programa de capacitación para los operadores internos y desarrollar actividades como ferias empresariales o de servicios, que divulguen el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad, entre otros aspectos.

3. En el manual de contratación, en lo relativo a la elaboración, aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones, se deben establecer instancias y procedimientos que permitan un control y seguimiento oportuno de su ejecución, para llamar la atención a las áreas responsables sobre el cumplimiento de los cronogramas establecidos.

cuando usted no esté en la entidad los documentos serán su voz. Siempre piense que es mejor que los recursos vuelvan al tesoro y usted a su casa, que contratar violando los principios de la función administrativa o de la adecuada gestión fiscal.

5. El Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) resulta ser una herramienta de consulta de información relevante y eficiente. Conocer las prácticas de otras entidades, en el marco de la normativa propia o de los regímenes exceptuados, puede enriquecer y facilitar la labor diaria. Puede consultar otros portales y páginas web, y construya una base de datos de estas y vínculos consultados para futuras contrataciones.

6. Trabajar en equipo, por proceso, mantener una comunicación fluida entre las áreas involucradas, contar con una alta dirección interesada y con un personal motivado son las bases del éxito en la gestión contractual del Estado. La fórmula no es sencilla pero sí poderosa.

tivos y de experiencia. De lo anterior se deduce que se **verifican**, como **cumple** o no **cumple**, las condiciones objetivas de capacidad de los oferentes que, por regla general, se incluyen dentro del Registro Único de Proponentes (RUP), y se evalúan, asignando puntaje, las condiciones de la **oferta** en términos de calidad y precio. Cuando establezca criterios de ponderación pregúntese, ¿está evaluando la oferta o al oferente? Por ejemplo, cuando se descuenta puntaje por multas cuéstionese, ¿las multas a quién se las imponen? ¿Son de la oferta o una condición del oferente? Cuando se señalan visitas obligatorias piense, por instante, ¿la participación del oferente en la visita acredita su capacidad, como para que este sea un requisito de participación, **cumple** o no **cumple**? ¿La participación del oferente en la visita mejora la calidad de la oferta **objetivamente**?

2. Los criterios de evaluación,<sup>53</sup> a través de la asignación de puntaje, deben constituir un valor agregado para el objeto de la contratación en términos de calidad y de precio. Es decir, si el objeto del contrato implica una obligación de **hacer**, el



Archivo División de Capacitación IEMP

▶ Dentro de la oferta de capacitación del IEMP, la contratación estatal es una de las temáticas priorizadas no solo para servidores del ministerio público, sino también para funcionarios del Estado y empresas mixtas o privadas que requieran mayor conocimiento y actualización en la materia.

4. Los estudios previos y del sector deben ser elaborados en equipo, desde la interdisciplinariedad, revisando siempre los yerros y aciertos de los análisis efectuados con anterioridad, en otros procesos de selección con objeto idéntico o similar. Recuerde, los estudios previos son la motivación del pliego de condiciones, sintetizan el porqué de cada una de las decisiones administrativas que contiene dicho documento. **Deje constancia de todos los análisis que ha efectuado para adoptar una decisión administrativa.** Recuerde,

### Etapas de Selección

1. Analice bien qué criterios de selección va a emplear dentro de una convocatoria pública, recordando que de acuerdo con lo señalado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 1474 de 2011, el principio de selección demanda que se escoja la **propuesta más favorable** a los intereses de la entidad, que deben provenir de proponentes **capaces** de ejecutar el contrato en términos financieros, técnicos, administra-

53 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P. Suárez Hernández, Daniel. Ref. Expediente n.º 12344. Decidió la sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 14 de junio de 1996. «PLIEGO DE CONDICIONES - Naturaleza jurídica / PLIEGO DE CONDICIONES - Eficacia normativa y vinculante / PLIEGO DE CONDICIONES - Control judicial de contenido y reglas de interpretación. El pliego de condiciones se trata de un acto jurídico prenegocial con carácter vinculante y obligatorio para los participantes del proceso de licitación, que únicamente puede ser objeto de modificaciones, en las oportunidades previstas en el estatuto contractual, que lo son exclusivamente con antelación al cierre de la licitación. Es por lo anterior que, en tanto acto jurídico prenegocial, predispuesto las más de las veces unilateralmente por la entidad que invita al ofrecimiento, es susceptible de interpretación con arreglo a los principios y reglas generales sobre la materia, sin olvidar que la naturaleza de acto unilateral predispuesto, implica que respecto de dicho contenido, se deba aplicar a él las reglas de interpretación decantadas por la doctrina, cuando de condiciones generales se trata. Es principio fundamental informador (sic) de la etapa de selección del contratista, el de garantizar la igualdad de los oferentes y por lo mismo bajo dicha óptica todas aquellas cláusulas que puedan comportar la vulneración de tal principio, son susceptibles de depuración, por parte del juez del contrato, como que la aplicación indiscriminada de aquellas, puede constituir la fuente de daños y perjuicios para cualquiera de los participantes dentro del proceso de selección objetiva. La administración no puede establecer criterios irrazonables que no consulten el interés general presente tanto en el proceso de selección como en la ejecución del contrato estatal, so pena de ineficacia de dichas cláusulas predispuestas ante casos de violación mayúscula del ordenamiento jurídico v. gr. contravención de norma de orden público o, de exponerse a un control riguroso de contenido por parte del juez del contrato, quien por vía de la cláusula general de buena fe o, bajo la óptica del principio de objetividad o de igualdad, puede corregir o ajustar el contenido de la cláusula, con el propósito de preservar la eficacia vinculante de la que ha sido predispuesta, garantizando así, en todo caso, la aplicación cabal de los principios informadores de la contratación estatal».

criterio de ponderación de calidad debe procurar un mejor **hacer**, y el de precio un **hacer** más económico —distinto a más barato—; si el objeto engendra una obligación de **dar**, ¿qué puede optimizar ese dar? ¿Mejores especificaciones técnicas? ¿La asunción de mayores riesgos en la entrega? Por ejemplo, si el objeto de la contratación es una obra pública, pregúntese, ¿la presentación de un diagrama de actividades - cronograma, como Gantt,<sup>54</sup> realmente optimiza la **calidad** del objeto? ¿Qué garantiza un cronograma, cumplimiento o calidad?

3. Los cronogramas de los procesos de selección deben garantizar la libre concurrencia y el confeccionar ofrecimientos serios. Por ello, de acuerdo con la complejidad y valor de la contratación, establezca plazos razonables para la elaboración y presentación de las ofertas, respetando los límites legales existentes.

4. A la hora de verificar y evaluar las ofertas, realice una reunión inicial con todos los miembros de los comités designados para el efecto, revisando juntos el pliego de condiciones, invitación pública o documento equivalente, con el fin de dar claridad al equipo respecto a la interpretación de las cláusulas correspondientes. En lo posible, maneje un listado de chequeo o formato estándar de verificación y evaluación para homogenizar y facilitar la tarea de los responsables. Repita la reunión de forma previa a la publicación del consolidado de dichos informes

<sup>54</sup> «El diagrama de Gantt es una útil herramienta gráfica cuyo objetivo es exponer el tiempo de dedicación previsto para diferentes tareas o actividades a lo largo de un tiempo total determinado. A pesar de esto, el Diagrama (sic) de Gantt no indica las relaciones existentes entre actividades». Recuperado de [http://es.wikipedia.org/wiki/Diagrama\\_de\\_Gantt](http://es.wikipedia.org/wiki/Diagrama_de_Gantt).

y para resolver las observaciones presentadas frente a estos informes.

5. Para la verificación y evaluación de las propuestas tenga en cuenta lo que constituye la oferta realmente; recuerde, de acuerdo con nuestra legislación comercial,<sup>55</sup> la oferta es el proyecto de negocio jurídico que una persona formula a otra. Las propuestas que originalmente reciben las entidades públicas están conformadas por dos tipos de documentos. Los primeros presentados para acreditar la capacidad del oferente; los segundos, para manifestar la voluntad de los interesados en contratar con el Estado, que contienen la descripción técnica de los bienes, obras o servicios ofrecidos, el precio y las condiciones adicionales que pondera la entidad contratante. Esa voluntad técnica, de calidad y económica es lo que realmente constituye la oferta. Los documentos que acreditan calidades de los proponentes o hechos o circunstancias históricas deberían ser subsanables, toda vez que las situaciones que prueban existen de forma independiente al trámite de la convocatoria.

### Etapa de Ejecución

1. En su manual de contratación establezca claramente las funciones, responsabilidades y prohibiciones de los supervisores e interventores de los contratos.

2. Evidencie las instancias de control y asesoría para el desarrollo de estas actividades.

3. Diseñe formatos de actas para facilitar la tarea de los supervisores o interventores.

<sup>55</sup> Código de Comercio. Artículo 845.

4. Señale en el manual cuál es el procedimiento a aplicar cuando los supervisores se separan temporal o definitivamente de sus funciones.

5. Establezca un programa de capacitación anual para los supervisores de los contratos.

### Etapa Poscontractual

1. Establezca dentro de las políticas del manual de contratación una instancia de seguimiento a las supervisiones o interventorías, señalando las funciones de coordinación y control a su cargo.

2. Diseñe un formato para el cierre del expediente.

3. Recuerde aplicar el debido proceso, específicamente lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

4. Al inicio de todas las vigencias fiscales haga un listado de los contratos terminados y verifique si debieron ser liquidados, los términos para el efecto y proceda de conformidad.

5. Diseñe y adopte formatos para la certificación de cumplimiento de los contratos; revise y actualice su procedimiento de pago y capacite a los supervisores/interventores sobre el tema.

6. Tome nota de las situaciones difíciles o conflictivas que se presentaron en la ejecución de los contratos, evalúe si podrían evitarse al mejorar los procedimientos de selección, la confección de los estudios previos o los mecanismos de seguimiento a la ejecución de los negocios jurídicos. **Recuerde: todas las experiencias, buenas o malas, generan un conocimiento que puede cambiar el futuro.**

## Nuevas tecnologías al servicio de las compras públicas

El experto internacional invitado por el IEMP al encuentro académico Cristian Guiñez Toledo,<sup>56</sup> experto en administración de negocios (MBA, por sus siglas en inglés), en representación de Chile —país pionero en Latinoamérica de compras públicas—, presentó su po-

nencia al auditorio y comenzó contextualizando que hizo parte de un trabajo para la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), a partir de una solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en materia de nuevas tecnologías para aprovechar el uso de la información y datos que se generan en materia de contratación estatal.

Continuó mencionando que esto se enmarca en la llamada «inteligencia de negocios, que es un conjunto de es-



▶ Jorge Hernán Beltrán, consultor en temas de contratación pública, habló sobre «el impacto de las circulares y guías expedidas por la Agencia Nacional de Contratación».

<sup>56</sup> Op. cit.

trategias, procesos y herramientas enfocadas a la creación y administración de conocimiento, producto del análisis de datos. Este proceso interactivo permite explorar y analizar información de una manera estructurada para identificar tendencias o patrones de comportamiento, desde los cuales derivar ideas, extraer conclusiones y tomar decisiones». Agregó que esta actividad es dinámica por lo que debe realizarse de forma periódica para efectuar los ajustes necesarios.

Para Guiñéz la inteligencia de negocio es más que tener datos sistematizados, y no es solamente para el sector privado. Esta, debe ser utilizada por quien quiera saber cómo va su negocio y cómo está el entorno, especialmente para la toma de decisiones. Puntualizó que una herramienta de este tipo, bien utilizada, permite mejorar sustancialmente.

Explicó el conferenciante los componentes de captura y análisis de datos en la inteligencia de negocios, y precisó que ciertas expectativas que se pueden tener al aplicarla no se logran debido, entre otros aspectos, a que la herramienta no resuelve «problemas de comunicación, liderazgo, clima organizacional o estratégicos; (...) no determina el nivel de riesgo de los negocios; fomenta, pero no resuelve problemas de transparencia; depende de la alimentación sana, nutritiva y periódica de datos; y no resuelve problemas de fraude o corrupción, pero ayuda a identificarlos».

Para implementar la inteligencia de negocios es necesario contar, ante todo, con una visión estratégica; y luego, sí, contar con la herramienta, con sistemas integrados que faciliten el análisis. Asimismo, tener interlocutores válidos en las instituciones y el apoyo político que asegure el éxito del proyecto. Para el especialista no es necesario contar con volúmenes de documentos que nos digan cómo contratar, el gran problema, para Guiñéz es que «no sabemos administrar los contratos».

«El ojo del amo engorda el caballo», fue la expresión que utilizó para referirse a la necesidad de controlar el dinero y las inversiones, en este caso: la contratación



Archivo División de Capacitación IEMMP

► Héctor Jaime Pinilla Ortiz, vicepresidente jurídico de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), presentó la evolución y perspectivas de las Asociaciones Público Privadas (APP) en el desarrollo del sector.

estatal. Para mejorar, agregó, es preciso medir para saber cómo vamos, si es necesario ajustar. El 48 % de los contratos a nivel mundial, de acuerdo con el expositor, duplican su monto, y el 52% duplican el plazo. Si queremos un Estado «eficiente» estas cosas no deben ocurrir, a menos que al haber ejercido el control se puedan argumentar y justificar las decisiones; «a río revuelto de administradores, ganancia de proveedores», manifestó.

La falta de transparencia en Colombia «consume el 1% del PIB» —según su intervención—, perdiendo cerca del 25% del crecimiento anual. Reveló los tipos de fraude en el país como la malversación de activos (12%) y el cibercrimen (15%); el fraude financiero (51%) por causa del «supeditaje» (26%), y el exceso de confianza y falta de control (22%); y la corrupción (22%) por trámites confusos y poco transparentes (22%), y prácticas institucionalizadas (26%). Esto último conlleva al daño de relaciones (19%), la distorsión de precios del mercado (23%) y el incremento en los costos de operación (34%). Igualmente, expuso cifras como los tiempos de detección de la corrupción en el país: 12 meses (55%) y de uno a cinco meses (25%).

Para Guiñéz, el entorno favorable para la implementación de la inteligencia de negocios debe tener: «solidez del marco normativo del país... que no im-

plica estar “sofocado” de normas; la transparencia interna y externa, más allá de la ley, es decir, interés por la transparencia del Estado [más acción]; apoyo político del más alto nivel; trazabilidad de los procesos de compra en las instituciones; accountability [o rendición de cuentas] de los involucrados en los procesos de compra y administración de contratos; y liderazgo institucional y compromiso interinstitucional (...); que sea amistoso para facilitar el uso; conectividad y acceso de las empresas al mundo digital; orientación al usuario final, según características (segmentación); y amplia difusión, capacitación y sensibilización para fomentar el uso».

«El foco de la innovación es el cliente», añadió, y para el caso del sector público el cliente es la ciudadanía; debemos «escuchar y observar al usuario» para conocer las verdaderas necesidades y ser cuidadosos a la hora de tomar decisiones. Igualmente, «los riesgos deben ser bien evaluados y, en ningún caso, subestimados». Finalizó su intervención con una frase: ¡«Un gramo de prevención vale más que un kilo de curación!».

### Otros temas desarrollados en el congreso<sup>57</sup>

El evento académico contó con la participación de la directora de Colombia Compra Eficiente, María Margarita Zuleta, quien expuso los resultados y retos de los acuerdos marco; Héctor Jaime Pinilla Ortiz, vicepresidente jurídico de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con la evolución y perspectivas de las APP en el desarrollo del sector, y Javier Alberto Hernández López, ex vicepresidente ejecutivo de la misma entidad, con los mecanismos de solución de controversias contractuales; y Ciro Norberto Guecha Medina, abogado, consultor y docente cuya ponencia se focalizó en el principio de planeación en las APP.

Entre los expertos el evento académico también tuvo la presencia de Adolfo José Mantilla Espinosa, profesor de la Universidad Libre de Colombia e integrante de la Red de Formadores del

<sup>57</sup> Ver nota al pie 7.



Archivo División de Capacitación IEMP

► Los asistentes al congreso estaban integrados por servidores del ministerio público, jefes y miembros de oficinas de contratación estatal y jurídicas tanto públicas como privadas, comités de conciliación, ordenadores del gasto y funcionarios de otros organismos de control.

IEMP con la conferencia «Vicisitud en la imposición de sanciones en el régimen contractual del Estado»; y Roberto Augusto Serrato Valdés, procurador delegado ante el Consejo de Estado con los tribunales de arbitramento nacionales.

El segundo día las intervenciones iniciaron con el ministro de Tecnologías de

la Información y Comunicaciones (TIC), Diego Molano Vega, con el tema de infraestructura y contratación en telecomunicaciones; continuaron Jorge Hernán Beltrán, consultor, quien explicó al auditorio el impacto de las circulares y guías expedidas por la ANCP; y la docente y consultora experta en la materia, Martha

Cediel de Peña, que habló sobre el estado actual de las uniones temporales y consorcios de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado.

En la jornada de la tarde los participantes escucharon las conferencias del subdirector de Negocios de Colombia Compra Eficiente, Nicolás Penagos, quien habló sobre los aspectos prácticos de los estudios del sector; y de los profesores universitarios y consultores en la materia, Gabriel de Vega Pinzón, Juan Pablo Estrada y Jorge Enrique Santos Rodríguez, con las ponencias la «Distribución de riesgos en la contratación estatal», «El estado actual del deber de escogencia objetiva» y «La evolución del concepto de subsanación de las ofertas», respectivamente. Al finalizar los temas tratados durante los dos días del evento, Carlos Humberto García Orrego, jefe de la División de Capacitación de la unidad académica del ministerio público, moderó las mesas redondas.

## ENCUENTRO OBSERVATORIOS

# II Encuentro Nacional de Observatorios

El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, el jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, y el coordinador de investigaciones, Mario Iván Algarra Lobo, en el marco del convenio formalizado con la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), organizaron la segunda versión del encuentro cuyo propósito fue conocer experiencias de observatorios, y sus aportes no solo para las instituciones públicas o privadas, sino también para la sociedad.

El evento realizado el 2 y 3 de diciembre de 2014, presidido por el presidente de la ACAC, Eduardo Posada Flórez, y el jefe de la unidad académica del ministerio público, contó con representantes de observatorios de diferentes disciplinas,

áreas o sectores, que demostraron la relevancia de generar conocimiento e insumo para la formulación y seguimiento de políticas públicas o estratégicas, mediante la investigación, sistematización y evaluación para el mejoramiento continuo de los planes, programas, proyectos o actividades que ejecutan las organizaciones.

Asimismo, la retroalimentación y transmisión del conocimiento que logran los observatorios permiten promover el diseño de acciones concretas que apunten a la gestión de los problemas que la sociedad exige resolver al Estado social de derecho, en el caso de instituciones gubernamentales. La agenda académica del encuentro permitió a los invitados conocer el objetivo y alcance de la labor desarrollada por los observatorios del Sistema

Penal Acusatorio (OSPA) y de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSRPA) del IEMP, coordinado por Miguel Álvarez-Correa G.

Igualmente, facilitó la reunión de expertos en la materia quienes, además de exponer los fundamentos que llevaron a la creación de estos centros de estudio, intercambiaron con sus pares información de interés e hicieron conexiones importantes para fortalecer sus propios observatorios tanto en avances tecnológicos como en la construcción del software que recoge datos y aporta análisis, que es apenas una de las muchas funciones que puede tener un espacio académico de estas características que es capaz de diseccionar la realidad en aquello que fijamos nuestra mirada.



## Temáticas del encuentro

### MARIO IVÁN ALGARRA LOBO<sup>58</sup>

La variedad de temas presentados con ocasión del evento dio la oportunidad para deleitar a los asistentes y enterarse a profundidad de asuntos tan heterogéneos como, por ejemplo, los derechos humanos (DD. HH.), a cargo de Linda Julieth Blanco López, investigadora de la Universidad La Gran Colombia (UGC), y Harvey Danilo Suarez, coordinador del Observatorio de la Consejería Presidencial, en la misma materia; y los tratados de libre comercio (TLC) presentados por el director del área de la Universidad del Rosario, Andrés Mauricio Castro Figueroa. Esta diversidad de temáticas mostraron, por parte de los ponentes, las más altas calidades profesionales e intelectuales en cada una de las exposiciones.

Tomando como antecedente la realización en el año 2013 del I Encuentro Nacional de Observatorios, y después de la convocatoria para la ejecución del segundo, se seleccionó un total de 21 experiencias. En estas se desarrollaron contenidos relacionados con el bienestar de la niñez gracias al aporte de Gilma Liliana Ballesteros Peluffo, coordinadora del área en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); y el desplazamiento forzado, expuesto por la directora de esta instancia, Rosa Jiménez Ahumada, de la Universidad de Cartagena.

También estuvieron presentes el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín con Análida Rincón Patiño, coordinadora general, representando a la Universidad Nacional de Colombia y la personería, con sede en dicha ciudad; el Observatorio de Desarrollo Humano, coordinado por Carolina Padilla Pardo; y el Observatorio del Delito de la Policía Nacional liderado por el mayor Lurangelí Franco Rodríguez.

El Observatorio del Ahorro (AVE) fue presentado por su director, Andrés Felipe Álvarez Grajales; el de epidemiología empresarial por su directora, Dalsy Yolima Farfán Buitrago, de la Universidad del Ro-

sario; el Observatorio Javeriano de Juventud a cargo de su directora, Martha Lucía Gutiérrez Bonilla; de macroeconomía, Rafael Gustavo Mora Castro, investigador de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca; y el Observatorio de Medios y Opinión con la ponencia del coordinador, Richard Millán, de la Universidad de Manizales.

Los observatorios Socioeconómico de Santander de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, el Social del Instituto Nacional para Sordos (Insor); de Comunicación, Educación y Medios de la Universidad Minuto de Dios, y de Responsabilidad Social Universitaria (Obsu) de la Pedagógica Nacional, fueron enseñados por Diana Carolina Páez Ardila (coordinadora), Nairo Yovany Rodríguez Cabrera (coordinador), Mario Alejandro Sepúlveda Castaño (docente investigador), y Diego Alejandro Díaz Malagón (coordinador), respectivamente.

A esta larga lista se sumaron el Observatorio de la Dirección Local Educativa de Kennedy, Bogotá, con la ponencia de su coordinador, Nelson Enrique Barrios Jara; y el Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT) con Diana Lucio Arias, subdirectora científica.

Como dato interesante, valga la pena resaltar la participación de observatorios provenientes de diferentes regiones del país. Asistentes procedentes de Bogotá, Fusagasugá, Ibagué, Cartagena, Popayán, Soacha, Envigado, Bucaramanga, Barrancabermeja, Duitama, Medellín, Manizales y La Estrella se dieron cita e hicieron par-

te del auditorio del evento, y aportaron sus conocimientos para el mejor logro de la actividad académica.

## Presente y futuro

Una vez concluido el acto y con la certeza y legitimidad sobre la eminencia de la organización de esta clase de encuentros, se ventiló definitivamente, por un lado, la necesidad de continuar con la preparación de próximos encuentros y, de otro lado, la importancia relativa a la creación de una red nacional de observatorios como ente aglutinador y rector de estas entidades; actividad que se pretende cristalizar a lo largo del 2015.

Asimismo, y para la operatividad de este propósito, se concluyó la necesidad de la apertura de una secretaría técnica, la cual se encargaría de servir de marco organizativo y de referencia para la consolidación de este espacio corporativo; escenario que bien podría ser maniobrado en un principio desde las instalaciones del IEMP o desde la ACAC.

En el acto de cierre el presidente de la academia; la directora ejecutiva de la misma institución, María Piedad Villaveces; el director del IEMP y este servidor, pusieron de presente la trascendencia del rol que deben jugar los observatorios en el desarrollo de la actividad pública nacional.

Además, se trajo a colación lo ordenado en el Art. 32 de la Ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública Nacional, modificado por el Art. 78 de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, acerca de la denominada descentralización de la Administración pública, es decir, la obligatoriedad que tienen las entidades de desarrollar la gestión administrativa acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Tal preceptiva expone que en ese propósito, las instituciones deben involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, esto es, la formalización de mecanismos de control social de la gestión administrativa.



▶ La bienvenida al II Encuentro Nacional de Observatorios estuvo a cargo del director del IEMP, Christian José Mora Padilla (izq.), y el presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), Eduardo Posada Flórez.

<sup>58</sup> Op. cit. Resumen de encuentro elaborado por el coordinador del evento por parte del IEMP.

Así, las organizaciones de la sociedad civil pueden encontrar en los observatorios la estructura y canal ideal para exponer sus acuerdos o desacuerdos con las políticas públicas que el Gobierno establezca y expresar sus aportes, inconformismos, aceptación o cualesquier otra expresión en cualquiera de las etapas del ciclo de la gestión pública, acorde con la oportunidad que se brinda en las normas en cita y, de esa manera, dar vida y materializar dicho control necesario en cualquier sistema democrático.

En ese contexto, la organización de la red nacional de observatorios, como

Archivo División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos - IEMP



escenario organizado, integral, incluyente de todos los que existen en el país, puede llegar a convertirse en el mecanismo por excelencia del control social en lo que a la sociedad civil organizada en Colombia se refiere. **i**

► La conferencia magistral el primer día del encuentro estuvo a cargo de Ángela Marcela Gordillo Morato, magister en política social de la Universidad Nacional de Colombia quien a través de la ponencia «El rol de los observatorios. De la observación a la transformación social», explicó el origen de estos centros de estudio y análisis, su importancia y funciones, y sus retos frente a la sociedad. Al final dejó una pregunta como reflexión: ¿«El observatorio abre nuevos causas para la participación ciudadana o de las comunidades académicas en la transformación de sus instituciones? o ¿solo es una forma velada de legitimar las políticas públicas?»

## Reestructuración de la Defensoría del Pueblo

**JAVIER RODRÍGUEZ**

ASESOR DESPACHO VICEDENFENSOR DEL PUEBLO

Antes de abordar las modificaciones de la Defensoría del Pueblo debido a la reestructuración orgánica y funcional en 2014, paso a describir, en un breve resumen, algunos aspectos históricos y normativos relacionados con esta institución.

De conformidad con el artículo 281 de la Constitución Política de 1991, «El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procu-

rador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República».

Entre tanto, el artículo 282 de la Carta Política indica que el defensor «(...) velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
2. Divulgar los derechos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de hábeas corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.
8. Las demás que determine la ley.

De otra parte, la Ley 24 de 1992 establece la organización y funcionamiento de esta institución; en el artículo 1.º indica que «La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos». Entre tanto, el artículo 2.º determina que la elección la hace la Cámara de Representantes de terna elaborada por el Presidente de la República, para un período de cuatro años, en concordancia con el artículo 281 de la Constitución Política.

Posteriormente, la Ley 941 del 2005 organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, que tiene como finalidad proveer el acceso de las personas a la administración de justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales, con lo cual se fortalece la gestión de la Defensoría del Pueblo. Además, la defensa pública también se presta en las áreas del derecho laboral, administrativo, civil, familia, cárceles,



Mónica Vega Solano - IEMP

► En la reestructuración de la Defensoría del Pueblo se decidió «(...) escindir la Defensoría Delegada de Derechos de la Niñez, Juventud y las Mujeres, para conformar la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, independiente de la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor».

casas de justicia, penal militar, infancia y adolescencia, entre otras.

Para facilitar el ejercicio de su magistratura moral y con el fin de brindar una cobertura más expedita para el desempeño de sus funciones, el Gobierno nacional expidió el Decreto 025 del 2014 con el que reestructuró la distribución orgánica y funcional de la Defensoría del Pueblo. Con la reforma efectuada, se creó la Vicedefensoría del Pueblo encomendándosele la dirección de las dependencias misionales que le fueron adscritas (12 defensorías delegadas y cuatro direcciones nacionales), y diversas funciones asignadas como la de «Asesorar al Defensor del Pueblo en la formulación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de la Entidad», que prescribe el numeral 1.º del artículo 12 del decreto en mención. Esta normativa de reorganización administrativa determinó la derogación de algunas disposiciones contenidas en los artículos precedentes de las Leyes 24 de 1992 y 941 de 2005.

Con la reestructuración, el despacho del defensor del Pueblo tiene especialmente a su cargo las dependencias de las oficinas de Asuntos internacionales, Comunicación e Imagen Institucional, de

Control Interno, Control Interno Disciplinario, Jurídica, y de planeación; por su parte, al despacho del vicedefensor se le encomendaron las 12 defensorías delegadas, al igual que las cuatro direcciones nacionales de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos; Atención y Trámite de Quejas, Recursos y Acciones Judiciales, y la Defensoría Pública.

En asunción y acopio a las facultades e independencia administrativa que se le ha conferido al defensor del pueblo, desde la Ley 24 de 1992, se crearon las defensorías delegadas para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos; Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno; Derechos de la Población Desplazada; Política Criminal y Penitenciaria; Salud y la Seguridad Social; Asuntos Constitucionales y Legales; Indígenas y Minorías Étnicas; Derechos Colectivos y del Ambiente.

Asimismo, en desarrollo de la mencionada reestructuración, con ocasión del Decreto 025 de 2014, el defensor del Pueblo para atender de manera puntual e in-

tegral los diversos asuntos que demandan la presencia del ente institucional, y atendiendo a las necesidades que demanda la sociedad en asuntos de género y defensa y protección del los derechos de la mujer decidió escindir la Defensoría Delegada de Derechos de la Niñez, Juventud y las Mujeres, para conformar la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, independiente de la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor. Finalmente, mediante la Resolución 064 de 2014, se creó la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, con la finalidad de atender los múltiples requerimientos que demanda el campo colombiano en escenarios de conflicto y vulneración constante de derechos humanos.

La Defensoría del Pueblo con la presente reestructuración orgánica y funcional espera abogar de manera más cercana por las necesidades que plantea la sociedad colombiana, en aras de velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, atendiendo a las necesidades inminentes que se suscitan en un proceso de paz y eventual escenario posconflicto como el que lleva a cabo el Gobierno nacional. **i**

## Programas académicos para organizaciones públicas y privadas



Instituto de Estudios del Ministerio Público

### Cursos cortos y diplomados

- » Derecho disciplinario
- » Estatuto anticorrupción
- » Contratación estatal
- » Derechos humanos
- » Técnicas de lógica y argumentación jurídica
- » Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo
- » Autos de cargos
- » La acción de tutela
- » Conciliación
- » Normas NIIF
- » Talento humano
- » Comunicación asertiva

[www.procuraduria.gov.co/iemp](http://www.procuraduria.gov.co/iemp)






Mayores informes:

IEMP Carrera 5 15 - 80  
PBX 587 8750, ext. 11627 y 11671

# Declaración cooperativa de Cartagena 2014

**ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI)<sup>46</sup>**

En Cartagena de Indias, Colombia, en el marco de la III Cumbre Cooperativa de las Américas realizada entre los días 3 y 7 de noviembre de 2014, convocados por el ideal de una «Integración que genere un cambio social», se reunieron 1575 cooperativistas y representantes del movimiento cooperativo, organismos internacionales y movimientos sociales de 30 países de América y la Unión Europea para reflexionar sobre el desarrollo integral de las personas en sus comunidades y proponer un modelo de sociedad solidaria, de riqueza distribuida, inclusivo, democrático y sostenible.

Como cooperativistas no podemos ser indiferentes al hecho de que más de 1 000 millones de seres humanos sobreviven con menos de un dólar por día, y 3 000 millones apenas alcanzan ingresos de dos dólares diarios. Que poco más del 10% de la población concentre el 90% de los activos planetarios, y que el uno por ciento más rico tenga en sus manos casi el 46% de la riqueza mientras que la mitad de la humanidad vive en la pobreza.<sup>47</sup>

Reconocemos que nos encontramos inmersos dentro de un modelo hegemónico global que nos obliga a convertirnos en un sujeto político, económico, social y cultural que en el más amplio marco de alianzas puede construir, con otros sectores de la sociedad civil organizada, condiciones transformadoras de la realidad que afecta a la sociedad. De este modo, surge la necesidad de profundizar la construcción de las bases para un modelo de desarrollo sostenible basado en los valores y principios cooperativos.

Es indiscutible el papel que asumen las cooperativas y otras formas

de la economía social en el empoderamiento y la autogestión de la población, corresponsable de su propio desarrollo, así como en la generación de empleo, la movilización de recursos, la generación de inversiones para el desarrollo local, nacional e internacional, lo que facilita



► La convocatoria a la tercera versión de la Cumbre Cooperativa de las Américas realizada en 2014 estuvo a cargo de Cooperativas de las Américas, región de la ACI, como máximo organismo de integración cooperativa del continente americano, la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) y las organizaciones miembros de la ACI en Colombia.

la construcción de ciudadanía y gobernanza.

En este contexto, identificamos los desafíos a enfrentar en los cuatro ejes temáticos:

1. Integración y cohesión social.
2. Innovación para la transformación de la sociedad.
3. Crecimiento, internacionalización e identidad.
4. Nueva sociedad y prospectiva cooperativa.

## 1. Integración y cohesión social

En América Latina somos más de 250 millones de personas vinculadas al sector cooperativo que, a pesar de su peso, no hemos logrado visibilizar el impacto social y económico de las cooperativas debido a que, en muchos casos, existe una escasa cohesión, hay prácticas de competencia desleal entre cooperativas, limitaciones impues-

tas por los entes reguladores de cada país, débil identidad cooperativa, falta de visión empresarial y un crecimiento masificado generador de membresía sin sentido de pertenencia, por tanto, las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Fortalecer las estructuras democráticas incluyentes, promoviendo la práctica asociativa y gestión empresarial.
- Ser el modelo que promueva el renacimiento de las economías locales por encima de las prácticas globalizadoras, neoliberales y excluyentes de la población con más carencias.
- Privilegiar la articulación económica cooperativa y solidaria, impulsando circuitos económicos dentro del sector,

incorporando el uso de las nuevas tecnologías.

- Vencer el reto que implica la carencia de programas educativos formativos dirigidos a asociados, dirigentes y empleados.
- Fortalecer la coordinación y el intercambio de las buenas prácticas cooperativas.
- Visibilizar el impacto y desarrollo económico y social generado por la intercooperación.
- Fomentar proyectos de investigación que nos permitan profundizar los conocimientos y difundirlos hacia el conjunto de la sociedad.
- Fomentar los proyectos en que las cooperativas más desarrolladas apoyen la creación de nuevas organizaciones solidarias, especialmente conformadas por mujeres o jóvenes.
- Fortalecer la identidad cooperativa, su capacidad de incidencia y movilización en lo referente a la defensa del movimiento social y solidario.

<sup>46</sup> Documento entregado por la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) a la Dirección del IEMP para ser publicado en Innova.

<sup>47</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Impulsar proyectos que incluyan a la niñez y a la juventud con el propósito de contribuir al cambio generacional en las cooperativas.

- Desarrollar una estrategia de incidencia para la promoción de políticas públicas a todos los niveles, tanto local, regional, nacional y continental.

- Fortalecer la democracia en toda la estructura cooperativa mediante la participación horizontal y la inclusión social.

## 2. Innovación para la transformación de la sociedad

Con la innovación para la transformación social se pretende analizar y visualizar los nuevos modelos cooperativos que han surgido como respuesta a los cambios del contexto, y las nuevas estrategias que requerirán de investigación, innovación y nuevas formas de colaboración. Por otro lado, la expansión del modelo cooperativo también debe ser una fuerza impulsora para el cambio de los modelos empresariales tradicionales.

Las cooperativas han avanzado en la implementación de tecnología que facilita asimilar el crecimiento y diversificación de servicios frente a la globalización, por tanto, las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Desarrollar procesos incluyentes e innovadores coherentes con la concepción filosófica y doctrinaria cooperativa.

- Diseñar programas de gestión que transversalicen la equidad de género y la juventud, favoreciendo la conciliación laboral, familiar y las relaciones comunitarias.

- Propiciar la eficiencia en la gestión cooperativa fomentando el desarrollo del talento humano.

- Incorporar tecnologías adecuadas de información y comunicación que optimicen la gestión y favorezcan la participación.

- Impulsar políticas ambientales que promuevan el buen vivir.

## 3. Crecimiento, internacionalización e identidad

Es un desafío maximizar la ventaja competitiva de la cooperación y aumentar el

impacto y alcance de las cooperativas a nivel regional y mundial sin que se afecte la identidad cooperativa. Son indispensables los modelos económicos y sociales que permitan mayor redistribución de la riqueza y las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. Por ello, el mejor indicador de efectividad de las políticas económicas es la disminución de la pobreza, que va más allá del indicador de crecimiento.

Vencer la pobreza es la obligación moral de la humanidad no solo porque es el mayor atentado contra los derechos y las libertades humanas, sino también porque esta pobreza no es consecuencia de la escasez de recursos, sino de sistemas excluyentes. Desde esta perspectiva, el sistema cooperativo debe ser un instrumento eficaz para el desarrollo inclusivo y una poderosa plataforma para la transformación social. Por tanto, las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Impulsar estrategias de crecimiento, a través de la incorporación de nuevos asociados, teniendo en cuenta la inclusión de mujeres y jóvenes.

- Promover procesos de educación cooperativa para todos los estamentos que integran la organización, teniendo claridad del doble carácter que implica el concepto de cooperativa: empresa y organización.

- Fortalecer la integración política y productiva dentro del sector para la defensa y desarrollo de los intereses asociativos.

- Impulsar sistemáticamente la realización de censos y estadísticas cooperativas para obtener información que sustente los procesos de incidencia política.

- Entrelazar las cadenas de valor regionales del sector para fortalecer la producción cooperativa frente al modelo de la globalización.

- Fomentar el intercambio de experiencias entre cooperativas de diferentes sectores y niveles de desarrollo.

- Aprovechar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación para contribuir al afianzamiento de la identidad cooperativa en la región.

- Lograr la intercooperación entre cooperativas de un mismo país, a partir de procesos de conocimiento y trabajo conjunto, y también con otros actores

como sindicatos, organizaciones profesionales, pymes, entre otros.

- Aprender de las buenas prácticas de otros modelos y organizaciones. Utilizar solidariamente los caminos abiertos por otros.

- Promover mesas de diálogo entre cooperativas de crédito y cooperativas de producción y/o de trabajo a fin de impulsar proyectos productivos.

- Lograr que las cooperativas al internacionalizarse busquen el apoyo y el acompañamiento del movimiento cooperativo del país donde se radican.

- Impulsar desde las cooperativas conductas orientadas a la promoción del desarrollo sostenible en los ámbitos social, ambiental y económico.

## 4. Nueva sociedad y prospectiva cooperativa

El cooperativismo ofrece un modelo social y económico que construye un mundo mejor, porque pone a la persona en el centro, reparte la riqueza, fomenta sociedades más democráticas y participativas y se compromete con el entorno y las comunidades. Por esta razón, el movimiento cooperativo tiene que tomar un papel protagónico para propiciar nuevos



► El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, «destaca el papel que compete al ente fiscalizador, como representante de la sociedad, en el devenir del cooperativismo, y por ende reconoce la prioridad que reviste en la acción del organismo en el marco de sus ejes misionales: preventivo, de intervención y disciplinario». *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia. 30 años de encuentros y desencuentros.* (Castillo et. al, 2011, PP. 23-24). Ediciones IEMP. Bogotá D.C. La imagen corresponde a la tercera publicación en la línea de investigación relacionada con el cooperativismo en Colombia de la unidad académica del ministerio público. Se encuentra en edición la cuarta: *Contribución del cooperativismo a la convivencia pacífica.*

paradigmas en la sociedad, y convertirse en un actor del cambio social.

El cambio de paradigmas implica actuar y ofrecer alternativas y respuestas que reviertan las megatendencias a las que nos enfrentamos en el siglo XXI: crisis financiera, crisis ambiental, crecimiento especulativo y el consumismo, entre otras.

Las respuestas que ofrece el cooperativismo están en la base que define su esencia: los valores y principios que constituyen nuestra identidad, por tanto, las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Incidir políticamente en los ordenamientos jurídicos para evitar que las cooperativas repliquen las prácticas del capital financiero especulativo. El cooperativismo financiero debe fomentar la actividad productiva sostenible y el consumo responsable, centrados en la satisfacción de necesidades reales que humanicen y dignifiquen a las personas.

- Integrar en el mediano plazo al sector financiero cooperativo para poder definir estrategias propias del sector.

- Implementar el balance social en las cooperativas, como herramienta de medición de las políticas de Responsabilidad Social Cooperativa, para fortalecer la identidad cooperativa.

- Promover políticas de buen gobierno en las cooperativas y aplicar instrumentos de evaluación.

- Promover la construcción de una nueva sociedad basada en la cooperación, lo cual requiere la congruencia de nuestro pensar y accionar, así como de las alianzas necesarias con los diversos sectores estratégicos que inciden en la sociedad.

- Desarrollar modelos de comunicación para todos los niveles cooperativos, así como redes, comités y medios propios de amplio alcance basados en la integración, como alternativa a los medios hegemónicos actuales.

- Establecer alianzas y articulaciones con otras formas empresariales y organizacionales alineadas con los principios y valores de la economía solidaria, en los ámbitos nacionales e internacionales.

- Promover procesos de incidencia por parte de las empresas de comuni-

cación cooperativa para la formulación de políticas públicas y legislaciones que favorezcan el desarrollo del movimiento cooperativo.

## Equidad de Género

América Latina y el Caribe han mostrado importantes índices de crecimiento económico en la última década, así como una reducción de las brechas de desigualdad, no obstante, sigue siendo la región más desigual del planeta. Los índices de pobreza, informalidad y desempleo siguen afectando en mayor medida a las mujeres.

Las cooperativas de la región tienen una asignatura pendiente, pues la conformación de los consejos directivos no se corresponde con la composición de



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ América Latina y el Caribe han mostrado importantes índices de crecimiento económico en la última década, así como una reducción de las brechas de desigualdad, no obstante, sigue siendo la región más desigual del planeta. Los índices de pobreza, informalidad y desempleo siguen afectando en mayor medida a las mujeres.

la membresía conformada en su mayoría por mujeres.

El movimiento cooperativo, a través de la vivencia de sus valores y principios, puede contribuir a la necesaria transformación social haciendo su aporte a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico más justo, equitativo, solidario y democrático que incluya

por igual a hombres y mujeres. Por tanto, las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Promover y difundir la campaña sobre el Decálogo de Equidad de Género, impulsado por el Comité Regional de Equidad de Género de Cooperativas de las Américas, con el propósito de que hombres y mujeres cooperativistas asuman el compromiso individual de traducirlo en las mejores prácticas, conforme a los valores cooperativos, en aras del necesario cambio del paradigma cultural.

- Alentar el acceso y la integración de las mujeres a las organizaciones cooperativas, a través de la implementación de políticas activas como un modo de contribuir a la equidad de género para la transformación social.

- Garantizar una **gobernanza más equilibrada** que represente la diversidad de varones y mujeres en la membresía.

- Fomentar la creación de los comités de género en cada una de las organizaciones cooperativas de base del país.

- Desarrollar procesos de formación y capacitación que favorezcan el empoderamiento de las mujeres para que puedan participar y ocupar puestos de decisión.

- Promover la implementación de programas para la igualdad de género, con el propósito de producir cambios organizacionales que contribuyan a cerrar brechas de género existentes.

- Construir una propuesta alternativa a partir de nuestra identidad como organizaciones de la economía solidaria sobre el tratamiento de la economía del cuidado, basada en la socialización de dichas tareas entre varones y mujeres que nos diferencie de las empresas lucrativas.

- Construir un mensaje claro y contundente sobre los propósitos, aspiraciones, retos y desafíos de las mujeres cooperativistas, y difundir su posicionamiento en todos los ámbitos y foros internacionales, para que el mundo conozca las bondades de nuestro modelo cooperativo que promueve el desarrollo económico con inclusión social y equidad de género.

## Juventud

Las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Crear modelos de atracción a los jóvenes del gran público al movimiento cooperativo, incluyendo lenguaje adaptado a los jóvenes en nuestras comunicaciones. Fomentar el uso de las tecnologías de telecomunicaciones para acercar a los jóvenes de la región, especialmente a los que son reconocidos como líderes en sus cooperativas; lo anterior, anteponiendo siempre los valores y principios cooperativos entendiendo que las redes sociales electrónicas son solo un medio y no un fin.

- Crear un modelo de formación adaptable para jóvenes en los diferentes tipos de cooperativas, sin olvidar a los niños e infantes pues la educación cooperativa inicia en las etapas más tempranas de la vida.

- Estructurar la actividad de juventud que realiza Cooperativas de las Américas, así como su difusión ante los medios externos mediante una estrategia efectiva de comunicación.

- Generar un modelo de creación y desarrollo de comités juveniles en las cooperativas de base y organismos de integración fortaleciendo el seguimiento a la actividad juvenil cooperativa.

## Educación

Para el cumplimiento de los ejes temáticos señalados en la Década Cooperativa, se hacen necesarios programas pedagógicos de educación cooperativa, por lo tanto, la educación cooperativa será el proceso sistémico formativo orientado al fortalecimiento del «ser» de los cooperativistas, entendiéndose por ello al desarrollo de su pensamiento reflexivo, crítico, constructivo

y colaborativo; será, además, el eje transversal vinculador de las acciones, áreas y unidades de negocio de la empresa cooperativa, influyendo en el desarrollo de la identidad y sustentabilidad cooperativa. Por tanto, las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Fortalecer y socializar el modelo metodológico de Educación Cooperativa de Cooperativas de las Américas a fin de democratizar el conocimiento entre dirigentes, empleados y la juventud cooperativista.

- Desarrollar contenidos que incidan en el fortalecimiento de la gobernabilidad, la democracia, la integración cooperativa y la inclusión de hombres, mujeres y jóvenes.

- Fortalecer la gestión cooperativa con la práctica ejemplar y responsable para la generación de cambio y transformación del modelo económico vigente.

- Diseñar metodologías formadoras de identidad orientadas al compromiso, responsabilidad, lealtad y sustentabilidad cooperativa.

- Desarrollar programas de formación de redes de facilitadores de educación, privilegiando a la juventud, a fin de conformar un potencial semillero como antesala para el fortalecimiento de los nuevos líderes que darán continuidad al movimiento cooperativo.

- Establecer alianzas con universidades que integren procesos de educación para coadyuvar al fortalecimiento de los cooperativistas.

- Fomentar, diseñar y aplicar procesos de educación cooperativa que coadyuven a la formación y transformación de los hombres y muje-

Mónica Vega Solano - IETAP



► «(...) el cooperativismo emerge en Colombia como el actor social que dinamizará el proceso de desarrollo y bienestar, en el escenario del anhelado posconflicto, y de ahí la importancia de avanzar en ese gran pacto anunciado por el Ministerio de Trabajo, que reconozca al sector como el multiplicador de los efectos de las políticas públicas y como un modelo empresarial que además de generar y distribuir riqueza, crea bienes públicos en zonas donde el Gobierno y el mercado a veces no llegan».

res en personas que aporten sus talentos a la sociedad.

## Cofia

El entorno globalizado en materia económica dependiente de factores y variables macros, la pobreza y falta de oportunidades de desarrollo de importantes sectores de la población, la regulación que en muchos de los casos desconoce la naturaleza del sector cooperativo y el reto de la eficiencia operativa. Las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Fortalecer el capital en las entidades cooperativas y mejorar los diversos indicadores de carácter financiero asegurando con ello su ade-

cuado funcionamiento y el cumplimiento regulatorio.

- Aumentar la incidencia a nivel regional y nacional ante las diferentes instancias de gobierno a fin de que se identifique con claridad el papel y la contribución del sector cooperativo financiero en la comunidad, legislando con marcos idóneos conforme a su naturaleza social.

- Promover la cooperación e intercambio de experiencias y la adopción de buenas prácticas en las entidades de la región, a fin de consolidar el movimiento financiero identificándose en la población por su credibilidad, sostenibilidad y contribución social.

- Fortalecer el gobierno en las entidades financieras del sector garantizando la par-

ticipación democrática en la toma de decisiones de los asociados, dirigentes y colaboradores.

- Impulsar la incorporación de los jóvenes en las entidades cooperativas financieras en las diversas funciones de la organización para facilitar el relevo generacional.
- Contribuir con las otras organizaciones del sector para visibilizar las buenas prácticas y el impacto económico y social, impulsando mecanismos primarios como la incorporación y difusión estadística y sistemática de sus indicadores principales.
- Fortalecer los niveles de control interno en las entidades financieras cooperativas asegurando con ello la sanidad y la eficiencia administrativa.
- Impulsar la integración nacional y regional del sector cooperativo financiero generando esquemas de colaboración como intercambio de información, desarrollo tecnológico, innovación e incidencia.

### Cooperativas de trabajo asociado

Las y los representantes de las organizaciones declaran su compromiso para:

- Reafirmar la importancia y el enorme potencial de las cooperativas de trabajo asociado como efectiva herramienta de transformación social, tal como ha afirmado la OIT<sup>48</sup> y es reconocido de manera creciente por gobiernos y otras instituciones del continente.
- Solicitar el involucramiento de todas las entidades nacionales de representación del cooperativismo en el continente en la activa identificación de cooperativas de trabajo que no estén relacionadas a CICOPA-Américas,<sup>49</sup> así como en su ac-

tivo aporte al desarrollo de federaciones sectoriales donde no las hubiera.

- Considerar que el efectivo cumplimiento de los objetivos de la cumbre y la Década de las Cooperativas de la Alianza sólo podrán ser logrados a partir de la construcción de un amplio marco de alianzas en el que logremos involucrar a nivel continental los movimientos sociales, los sindicatos, las asociaciones de pymes, las organizaciones de la agricultura familiar, etc.
- Liderar la construcción de una mesa de concertación entre los gobiernos, los sindicatos nacionales y las entidades de representación del cooperativismo de trabajo. La misma tendrá el objetivo de construir un plan de acción consensuado para la promoción del cooperativismo de trabajo asociado auténtico y la erradicación de cualquier forma de precarización del trabajo. Esta mesa de concertación se basará en la Declaración Internacional sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado de la ACI.

### Parlamentarios e institutos

En el contexto de la III Cumbre Cooperativa de las Américas se llevó a cabo, por primera vez, un encuentro conjunto de la Red de Parlamentarios y la Red de Organismos de Promoción, Desarrollo y Supervisión de Cooperativas de las Américas. Se contó con la participación de parlamentarios de Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay y de un representante del parlamento Latinoamericano (parlatino) y de los organismos de promoción, desarrollo y supervisión de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay.

Finalmente, las cooperativas de América respaldan la participación del movimiento cooperativo colombiano en el proceso de la consolidación de una paz duradera y estable, generando procesos de inclusión social y participación ciudadana a partir de la promoción de la economía solidaria y el cooperativismo. El desarrollo rural integral, la inclusión financiera y política, la distribución de la riqueza para la equidad social, la revolución educativa y liberadora se alcanza a partir de la vida cooperativa y la solidaridad como opción consciente de un emprendimiento asociativo formalizado a través de las cooperativas.

Por eso, el cooperativismo emerge en Colombia como el actor social que dinamizará el proceso de desarrollo y bienestar, en el escenario del anhelado posconflicto, y de ahí la importancia de avanzar en ese gran pacto anunciado por el Ministerio de Trabajo, que reconozca al sector como el multiplicador de los efectos de las políticas públicas y como un modelo empresarial que además de generar y distribuir riqueza, crea bienes públicos en zonas donde el Gobierno y el mercado a veces no llegan.

### Compromiso

Las organizaciones miembros de la Alianza Cooperativa Internacional en la región de las Américas, a través del Consejo de Administración, hacen suyos los contenidos de la declaración y los principios anteriormente enunciados y se comprometen a desplegar todos sus esfuerzos para que sus miembros los asuman y los apliquen en sus actividades y en su esfera de influencia. Así mismo, se invita a otras formas de organización de la sociedad civil a integrar sus esfuerzos para la transformación social hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo. 

<sup>48</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>49</sup> «La Organización Internacional de las Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios, o CICOPA, es una organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) desde 1947. Sus miembros de pleno derecho son cooperativas de producción de diferentes sectores: construcción,

producción industrial, servicios de interés general, transporte, servicios intelectuales, artesanía, entre otros. Sus miembros asociados son organizaciones de apoyo que promueven cooperativas en los sectores mencionados». Recuperado de (2015, 11 de marzo) <http://www.cicopa.coop/Que-es-CICOPA.html>



► «La Organización Internacional de las Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios, o CICOPA, es una organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) desde 1947. Sus miembros de pleno derecho son cooperativas de producción de diferentes sectores: construcción, producción industrial, servicios de interés general, transporte, servicios intelectuales, artesanía, entre otros. Sus miembros asociados son organizaciones de apoyo que promueven cooperativas en los sectores mencionados». <http://www.cicopa.coop/Que-es-CICOPA.html>

# Bogotá, una ciudad no apta para discapacitados

LUISA FERNANDA GÓMEZ FORERO<sup>1</sup>

Por medio de un proceso histórico Bogotá se ha posicionado como un nodo importante de prestación de bienes y servicios, además de concentrar funciones político administrativas de distintos niveles. Es por esta razón que es vista por muchos como un gran centro de oportunidades cargado de atributos, lo que ha causado que personas de distintos lugares del país lleguen a vivir a la ciudad; esto se suma a la gran cantidad que arriban por causas asociadas al conflicto interno, proceso que se aceleró a mediados del siglo XX.

Las dinámicas anteriormente descritas han generado fortalezas y distintas problemáticas. Entre las dificultades se destacan el aumento vertiginoso de la población —7 776 845 habitantes (DANE, 2005)—,<sup>2</sup> la marginalización en la periferia, fallas en la movilidad, deterioro del espacio público, déficit de vivienda y vulnerabilidad en razones a la calidad de la misma, a las cuales se les suma la improvisación en los proyectos para contrarrestar estos desafíos.

Los cambios se han dado a una velocidad mayor a la que ha tenido el distrito para implementar las medidas adecuadas, y lograr una ciudad funcional con productos y servicios ajustados a las necesidades de la población, pese a ser la metrópoli que conocemos hoy en día. En este contexto, podríamos decir que para las personas en condición de discapacidad la situación es más compleja, ya que Bogotá — territorio que más conozco por ser donde vivo— no cuenta con espacios accesibles.

Son diversas las razones que permiten concluir que la ciudad no es amigable con las personas con discapacidad, cuya

movilidad se ve afectada o reducida. Entre ellas está el acceso a los espacios públicos por la escasa presencia de rampas para desplazarse por las aceras, lo que conlleva a transitar por las calles destinadas para el transporte vehicular. Por otro lado, la infraestructura no está diseñada con elementos adecuados para que los ciudadanos con limitaciones visuales y auditivas, por ejemplo, se desplacen por los espacios sin la sensación de poder sufrir algún tipo de percance con los demás transeúntes, con las barreras arquitectónicas o por el deterioro del suelo que los guía.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «(...) debemos estar prestos para garantizar los derechos de los otros, no solo denunciando sino, también, colaborando, de manera que tanto discapacitados como niños y niñas, mujeres embarazadas, adultos mayores y demás habitantes que poseen alguna limitación, ya sea temporal o permanente, puedan vivir en auténtica comunión con la ciudad y disfrutar de todos sus beneficios».

Si bien, a partir del año 2007 con la expedición del Decreto 470 la administración distrital adopta la política pública de discapacidad avanzando en la institucionalización de un conjunto de acciones orientadas a mejorar las condiciones de

vida de la población con esta condición, es evidente que los diferentes gobiernos distritales no han implementado dentro de sus programas proyectos para adecuar la ciudad con el propósito de que sea un territorio incluyente y amigable con dicha población que, día a día, ve vulnerados sus derechos.

Paralelamente a la omisión que existe por parte del distrito, está el enfoque cultural de la sociedad capitalina que es indiferente frente a las necesidades de las minorías. Es claro que, como ciudadanos habitantes de esta urbe, debemos esperar por parte de las instancias competentes la implementación de infraestructura para el constante crecimiento poblacional de la capital, pero también reclamar que esta cumpla con los parámetros requeridos para la población con discapacidad. Igualmente, debemos asumir, más allá de un compromiso y una visión meramente institucional, una verdadera transformación de la ciudad, no solo en el ámbito físico sino también cultural; esto quiere decir que tanto las autoridades, como quienes hacemos parte de la comunidad, debemos ser activos en la promoción de estos derechos.

Por su parte, las autoridades distritales deben planificar todas sus intervenciones priorizando la accesibilidad de todos los ciudadanos. Adicionalmente, se deben efectuar las mejoras físicas en todos los equipamientos (hospitales, colegios, bibliotecas, parques, etc.) y vías públicas, adecuando el mobiliario urbano de forma tal que para ninguno, el desplazarse por la ciudad, sea una experiencia traumática.

Finalmente, debemos estar prestos para garantizar los derechos de los otros, no solo denunciando sino, también, colaborando, de manera que tanto discapacitados como niños y niñas, mujeres embarazadas, adultos mayores y demás habitantes que poseen alguna limitación, ya sea temporal o permanente, puedan vivir en auténtica comunión con la ciudad y disfrutar de todos sus beneficios. **i**

## Referencia bibliográfica

- <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27092>

<sup>1</sup> Profesional en formación en ciencia política —último semestre— del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Realizó su pasantía en el IEMP hasta diciembre de 2014, apoyando la Cátedra Carlos Mauro Hoyos coordinada por César Augusto Nieto Rojas.

<sup>2</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

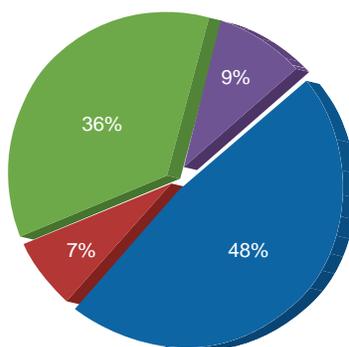
# Programas del IEMP 2015

Proyecto de Capacitación para los Servidores del Ministerio Público a Nivel Nacional		Proyecto Investigación para Apoyar el Fortalecimiento de la Misión del Ministerio Público a Nivel Nacional	
N.º	Programas	N.º	Programas
<b>Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, participación ciudadana</b>			
1	Capacitación en el nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte I.D.H.).	1	Análisis y perspectivas de las personerías en Colombia.
2	Programa Nacional de Derechos Humanos (DD. HH) y Derecho Internacional Humanitario (D. I. H., y justicia transicional.	2	Vigilancia superior a la gestión de los derechos de las víctimas de violencia sexual, tercera fase.
3	Semana de la Participación.	3	Estudio sobre la vinculación laboral de personas en condición de discapacidad en el sector público, de acuerdo con la normativa vigente.
4	Derechos Humanos y Responsabilidad Social y Empresarial.	4	Prácticas de inclusión educativa con personas en condición de discapacidad.
		5	Vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos.
		6	Violencia intrafamiliar.
<b>Gerencia pública, buen gobierno y anticorrupción</b>			
5	Programa Nacional de Personeros - Rendición de cuentas.	7	Evaluación y seguimiento a políticas públicas para la recuperación de bienes de uso público indebidamente ocupados.
6	Congreso de Gerencia Pública.	8	Análisis de la implementación de la nueva gerencia pública.
7	Cultura de la Legalidad y la Integralidad para Colombia (CLIC).		
<b>Actualización jurídica</b>			
8	5.º Congreso Internacional de Contratación Estatal.	9	Observatorio del Sistema Penal Acusatorio (OSPA).
9	5.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario.	10	Justicia formal y justicia en equidad.
10	Programa de Justicia Disciplinaria.	11	Análisis comparado para la construcción metodológica del precedente jurisprudencial. Etapa II.
11	Capacitación y fortalecimiento de las procuradurías judiciales para asuntos administrativos en lo contencioso administrativo, en especial, en lo relacionado con la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).	12	Derecho disciplinario.
12	Justicia Transicional: Nuevos Desafíos.	<b>Ambiental</b>	
13	Jornadas de Reflexión - Diálogos con la Nación.	13	Gestión del riesgo de desastres, derecho e interés general.
14	Capacitación sobre Protección, Defensa y Recuperación de los Bienes de Uso Público, Baldíos, del Espacio Público y Bienes de Interés Cultural.	14	La minería de oro en Colombia en zonas de frontera con Brasil y Venezuela.
<b>Talento humano</b>			
15	Apoyos educativos.	15	Consolidación Cátedra Carlos Mauro Hoyos.
16	Capacitación en Ofimática.	<b>Hacienda pública y Economía Solidaria</b>	
17	Programa Preparación para la Jubilación.	16	Impacto social y económico del cooperativismo en Colombia.
18	Programa Nacional de Acoso Laboral.	<b>Nuevo ciudadano y servidores públicos</b>	
19	Capacitación sobre Gestión Documental.	17	Evolución histórica de los conceptos Estado, justicia, economía y globalización.
20	Consolidación y desarrollo del Canal web del IEMP.		
21	Diplomado en Desarrollo Humano y Familiar.		
22	Fortalecimiento regional Red de Formadores.		
23	Encuentro de observatorios.		
24	Fortalecimiento institucional del IEMP.		
<b>Áreas transversales</b>			
25	Educación virtual: fortalecimiento tecnológico y pedagógico.	18	Publicaciones.
26	Comercialización.	19	Socialización.
27	Alojamiento, mantenimiento y soporte del software de registro académico.	20	Apoyo misional a la Investigación.
28	Presentación de resultados de investigación.	21	Análisis de los factores institucionales para la sostenibilidad del IEMP: estrategias de marketing.
29	Fortalecimiento del conocimiento IEMP.	22	Análisis de los sistemas de gestión de calidad para la sostenibilidad del sistema integrado del IEMP.

Proyecto de Capacitación para los Servidores del Ministerio Público a Nivel Nacional		Proyecto DD. HH. y Convivencia	
Programas		Amonestación	
Áreas transversales		1	Realizar cursos de Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana.
30	Internacionalización.	Proyecto de Conciliación en Derecho y Competencias Laborales	
31	Descentralización de la capacitación.	Conciliación en derecho y certificaciones en competencias laborales	
32	Alimentación y mejora del sistema de registro académico.	1	Certificación conciliación en derecho.
Conciliación		2	Certificación en competencias laborales servidores del ministerio público y del sector justicia.
33	Congreso de Arbitraje.		
34	Capacitación formación continuada en conciliación.		

### Presupuesto proyectos de inversión IEMP 2015

Capacitación a los Funcionarios del Ministerio Público a Nivel Nacional.	\$ 1.000.000.000
Cursos de Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana a Nivel Nacional.	\$ 150.000.000
Investigación para Apoyar la Misión del Ministerio Público a Nivel Nacional.	\$ 750.000.000
Conciliación en Derecho y en Competencias Laborales a los Servidores de la Procuraduría General de la Nación.	\$ 200.000.000



- Capacitación a los Funcionarios del Ministerio Público a Nivel Nacional.
- Cursos de Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana a Nivel Nacional.
- Investigación para Apoyar la Misión del Ministerio Público a Nivel Nacional.
- Conciliación en Derecho y en Competencias Laborales a los Servidores de la Procuraduría General de la Nación

## El Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)

### Convoca a las procuradurías provinciales de Colombia, y a las regionales que no tienen provinciales, al concurso

#### Cuéntenos su Historia

**Fecha:** 3 de febrero al 10 Noviembre de 2015.

**Lugar:** Auditorio Antonio Nariño, cuarto piso. Procuraduría General de la Nación.

#### I. Antecedentes

El Decreto 262 del 2000 provee dentro de la estructura de la Procuraduría la existencia de las procuradurías provinciales, las cuales tienen dentro de sus principales funciones las establecidas en el artículo 76 del referido decreto.

En el país operan en la actualidad 50 provinciales y algunas regionales que no tienen provinciales, las cuales cumplen

una importante labor. Son la Procuraduría General de la Nación en las diferentes jurisdicciones que abarcan un gran porcentaje del territorio nacional.

El IEMP, en el marco de los 20 años de creación, ha considerado conveniente realizar un concurso que permita a las procuradurías provinciales y a las regionales que no tienen provinciales contar

su historia para reconocer, mediante estas narraciones, a dichas dependencias que durante varias décadas han ejercido una encomiable actividad en la tarea de fortalecer el Estado social de derecho y, por supuesto, al ministerio público.

#### II. Objetivos

1. Fortalecer la integración entre las procuradurías provinciales, las regionales que no tienen provinciales y el nivel nacional.
2. Reconocer, por parte del IEMP, a las procuradurías provinciales, y las regionales que no tienen provinciales, por su tesón y contribución al desarrollo de la Procuraduría General de la Nación, el de su región y, por ende, al país.
3. Motivar la consolidación de las procuradurías provinciales en Colombia.
4. Estimular un proceso de investigación participativa que permita conocer los orígenes históricos, principales realizaciones y perspectivas de las provinciales participantes.

5. Fomentar el sentido de pertenencia de los integrantes de la provinciales y las regionales que no cuentan con estas dependencias.

### III. Requisitos para participar

Podrán participar las procuradurías provinciales, y las regionales que no tienen provinciales, que cumplan los siguientes requisitos:

- Enviar copia del acto administrativo que acredita su creación.
- Presentar un breve ensayo, no mayor de diez páginas, donde se sinteticen los aspectos históricos, logros más relevantes y proyecciones de los participantes. Igualmente, anexar imágenes y documentación considerada pertinente.
- Las bases del concurso serán lanzadas a nivel nacional por el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, a través de medios virtuales e impresos como el boletín trimestral **INNOVA**.

### IV. Instancias del concurso

El concurso tendrá un jurado nacional.

### V. Metodología

Cada dependencia presentará, en la fecha prevista, el ensayo con los correspondientes anexos. La comunicación debe ser dirigida a la dirección del IEMP en medio físico y magnético.

A nivel nacional el jurado estará integrado por el procurador delegado Disciplinario para la Defensa de los Derechos Humanos, Rafael Durán Mantilla, y por dos reconocidos historiadores y académicos del país: Camilo Orbes Moreno y Hernando Correa Peraza.

Los ensayos presentados por las diferentes provinciales, y las regionales que no tienen provinciales, se publicarán en un libro especial. Los datos exigidos para presentar la historia son los siguientes:

- Municipio.
- Departamento.
- Dirección.
- Nombre del procurador provincial o regional que presenta la postulación.

- Fecha de creación de la provincial o regional participante.

- Breve descripción de la creación: quiénes fueron los protagonistas, principales motivaciones, número de funcionarios en el momento de la creación, etc.

- Acontecimientos importantes que han marcado el desenvolvimiento histórico de la provincial y las regionales que no tienen provinciales.

- Principales logros a través de su historia.

- Dificultades enfrentadas y cómo fueron superadas.

- Perspectivas actuales de la provincial o las regionales que no tienen provinciales.

- Anexos como el acto administrativo de la Procuraduría General de la Nación mediante el cual crea la provincial o regional participante, material fotográfico u otro tipo de imágenes, un audiovisual si lo consideran pertinente y copias de archivos que sean relevantes para el concurso.

- Entregar en sobre cerrado el original y dos copias. El documento, incluida la comunicación de la postulación, debe ser argollado o con velobind, no se aceptarán hojas sueltas. Los DVD son tres, uno para cada jurado.

### Condiciones en las que se debe allegar el material:

1. El ensayo de diez páginas deberá ser escrito en fuente Calibri, tamaño 12, espacio doble. Convertirlo a formato PDF para incluirlo en el DVD. (Obligatorio)

2. Cada imagen o fotografía debe tener el nombre del autor (quien elaboró la gráfica o cuadro, o si es extraída de algún documento, o de quién es la foto, etc.). Solicitamos que las imágenes sean de calidad para poder ser publicadas, por tal razón, deben ser incluidas en el DVD en el formato original: si es fotografía en .jpg; imagen escaneada en .tif, calidad 300; si es una gráfica de Excel incluir la hoja de cálculo original, etc. (Obligatorio)

3. El audiovisual, no mayor a cuatro minutos, debe ser incluido en el DVD en formato .mp4 y calidad HD. (Opcional)



Instituto de Estudios del Ministerio Público

### VI. Cronograma

1. El 3 de Febrero de 2015 se realizó el lanzamiento de las bases del concurso y la conformación del jurado. La información se entregó a través de la página web del IEMP: <http://www.procuraduria.gov.co/iemp/>
2. Del 13 de abril al 30 de Junio de 2015 se recibirá la comunicación de las provinciales, o las regionales que no tienen provinciales, con el ensayo y los respectivos anexos.
3. Del 1° de julio al 20 de octubre de 2015 el jurado nacional del concurso analizará la documentación presentada por las provinciales o regionales participantes.
4. Los resultados definitivos se divulgarán el 26 de octubre de 2015.
5. La ceremonia de premiación será el 10 de noviembre de 2015 en la ciudad de Bogotá D. C., en el marco de la Semana Cultural de la entidad, donde se entregará el reconocimiento a la provincial o regional ganadora del concurso *Cuéntenos su Historia*.

### VIII. Premiación

Serán premiados los tres mejores trabajos, de acuerdo con lo establecido por la viceprocuradora general de la nación y el director del IEMP.

### IX. Información

Para obtener mayor información del concurso comunicarse con la asesora del IEMP, Elizabeth León, al teléfono 587 8750, Ext. 11630, o al correo electrónico [eleonc@procuraduria.gov.co](mailto:eleonc@procuraduria.gov.co)