



innova®

Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Instituto de Estudios
del Ministerio Público

2016, año de la sostenibilidad del IEMP

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

En enero de 2013 el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, formalizó la hoja de ruta del IEMP mediante la Resolución 014 que dio vida al Plan Estratégico «Innovación y virtualización 2013-2016». En el periodo anterior, el plan «Innovación y compromiso 2009-2012» de la unidad académica del ministerio público focalizó la gestión en tres ejes estratégicos: optimizar la capacitación e investigación, reformar de manera integral el IEMP y acreditar e internacionalizar algunos de sus programas, lo que permitió avanzar en los logros obtenidos y reconocidos en la actualidad y proponer, para el siguiente cuatrienio, nuevos enfoques.

La regionalización, internacionalización, virtualización y sostenibilidad se convirtieron, entonces, en los referentes que impactaron las

actividades del Instituto y facilitaron mantener la calidad, excelencia y mejora continua de los procesos. De 2013 a la fecha la cobertura nacional se incrementó y se fortaleció la Red de Formadores en los territorios, se hizo presencia en escenarios internacionales y se invitaron a diferentes eventos académicos expertos que aportaron conocimientos y experiencias en los congresos organizados, y la virtualización no solo amplió el alcance de los contenidos en materia de inducción y reinducción sino también el autoaprendizaje como un elemento esencial de la educación a distancia.

Para el 2016 el eje estratégico de sostenibilidad que ha sido fundamental desde el año 2009 cuando inició esta administración —que entendió la necesidad de diseñar estrategias para que la labor del Instituto continúe a pesar de las dificultades financieras—, seguirá planteando alternativas que complementen acciones como la comercialización de servicios

NÚMERO 25 • MARZO DE 2016

Rendición de cuentas IEMP 2015	4
Las personerías municipales	37
Industria extractiva, «pilar del desarrollo en nuestro país»	48
Las disparidades de las políticas públicas mineras de frontera en Colombia	58
El Congreso Internacional de Arbitraje con el Estado	64
Breves notas sobre la justicia	77
De los ODM a los ODS	89
Aplicación principios D. I. H. en legislación penal interna	92
Aspectos fundamentales del nuevo código disciplinario	98
Neurociencia y Matemáticas	105
Programas del IEMP 2016	109

Novedades editoriales



“La paz no lo justifica todo”
Mínimos penales para máximos responsables.

PVP: \$20.000.00

Cortesía Carlos Alberto Peláez Garzón



► El IEMP en dos décadas ha logrado moldear, como el alfarero, una estructura técnica y operativa enfocada a la gestión del conocimiento, una tarea que requiere constancia y atención al igual que el frágil recipiente de barro que contiene el alimento, que es celosamente protegido por quien comprende su valor.

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

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador general de la nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo

Viceprocuradora general de la nación

Christian José Mora Padilla

Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público - PGN

Dirección general

Christian José Mora Padilla

**Coordinación editorial
y corrección de textos**

Mónica Vega Solano

Comité editorial

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

Diseño gráfico editorial

Hernán Hel Huertas Olaya
Diseñador gráfico

Diagramación

Mónica Cabiativa Daza
Diseñadora gráfica IEMP

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Editor

Instituto de Estudios
del Ministerio Público
Bogotá, carrera 5 15-80 piso 10
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.

y productos, la suscripción de convenios que generen alianzas estratégicas, el fortalecimiento de la identidad corporativa e imagen institucional, entre otras, destacando el artículo 264 del proyecto de Código General Disciplinario que incluye que la Procuraduría General de la Nación «(...) podrá destinar hasta el 1% de su presupuesto al Instituto de Estudios del Ministerio Público», con el fin de «promover la capacitación, investigación, divulgación y publicación» del contenido de la ley.

Los esfuerzos para que la misión del IEMP siga adelante son constantes, ya que promover, facilitar y desarrollar «la gestión del conocimiento y el respeto de los derechos constitucionales a través de investigaciones, capacitaciones, publicaciones y certificaciones en competencias laborales, dirigidas a los servidores del ministerio público, entidades públicas y a la sociedad en general» requiere el trabajo permanente de un centro de pensamiento con la experiencia del Instituto.

El último año de la administración del procurador, Alejandro Ordóñez, será definitivo para la continuidad del IEMP mediante la consolidación de los logros institucionales alcanzados en siete años. En este especial de **INNOVA** de rendición de cuentas incluimos solo algunos, de la anterior vigencia, que siguen abonando el camino recorrido, con gran número de obstáculos superados pero aún con el ánimo imperturbable, porque estamos convencidos de que dos décadas de historia y tan loable labor no puede quedar en los anaqueles de la organización.

«Nadie valora lo que tiene hasta que lo pierde»

Razones sobran para no parar la tarea. Quienes trabajan directamente con el IEMP tienen la convicción de que lo realizado ha permitido contar con un ministerio público siempre a la vanguardia, con servidores actualizados de forma permanente y competentes en las

áreas en que se desempeñan, con estudios e investigaciones de las más altas calidades que han generado recomendaciones pertinentes y oportunas en materia de políticas públicas, y con publicaciones que recogen no solo la normativa vigente que compete a la entidad sino también con información relevante que recoge los análisis llevados a cabo por expertos internos y externos en diversos temas jurídicos, sociales, económicos, ambientales, entre otros.

Igualmente, quienes han sido beneficiados con los programas académicos conocen el valor de la unidad académica del ministerio público. Muy pocas instituciones del Estado cuentan con gestores del conocimiento. El privilegio es de pocos. La convocatoria para lograr la sostenibilidad del IEMP es general, no solo atañe a los servidores del Instituto que, igualmente, pueden ejercer funciones en cualquier otra dependencia. La imperiosa necesidad de salvar el ente académico no es otra que proteger uno de los patrimonios

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



► «Los esfuerzos para que la misión del IEMP siga adelante son constantes, ya que promover, facilitar y desarrollar "la gestión del conocimiento y el respeto de los derechos constitucionales a través de investigaciones, capacitaciones, publicaciones y certificaciones en competencias laborales, dirigidas a los servidores del ministerio público, entidades públicas y a la sociedad en general" requiere el trabajo permanente de un centro de pensamiento con la experiencia del Instituto».

más valiosos de Procuraduría General de la Nación: el conocimiento.

La capacidad institucional, la idoneidad del talento humano, la motivación, el empeño y las herramientas para lograr un Instituto sostenible son cartas en la mesa, esperando más y nuevos jugadores que apuesten a ganar. Las puertas del IEMP están abiertas tanto para recibir peticiones de apoyos educativos como propuestas para fortalecer la organización y sus recursos. Las solicitudes de financiación de investigaciones también tienen cabida en el plan operativo anual, así como las estrategias que recomienden nuestros aliados para obtener de otras fuentes ingresos que coadyuven a la sostenibilidad del Instituto.

Desde aquí estamos trabajando porque no se cumpla el adagio «nadie valora lo que tiene hasta que lo pierde», y esperamos que esta convocatoria sea uno de los propósitos en este año para cada servidor de la Procuraduría General de la Nación que ha tenido, y espera tener, oportunidades de aprendizaje o divulgar el quehacer investigativo que tanta falta le hace a nuestro país.

Prioridades 2016

En aras de dar cumplimiento al eje de sostenibilidad y continuar con las actividades que son recurrentes el IEMP enfocará su trabajo así:

- Actualizar el Sistema Integrado de Gestión (SIG) del Instituto con los nuevos enfoques de la norma ISO 9001:2015 publicada el pasado mes de septiembre, con el fin de estar a la vanguardia y obtener, como en los últimos años, la certificación de acuerdo a los parámetros establecidos en la actual normativa.
 - Mantener las certificaciones del SIG en la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009) y del proceso de certificación de personas del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) 17024.
 - Consolidar al IEMP como centro de pensamiento en disciplinario y contratación estatal.
 - Actualizar y publicar las normas del IEMP con el SIG y el plan estratégico.

Plan estratégico IEMP «Innovación y virtualización» 2013-2016



- Cumplir lo programado en el Plan Operativo Anual (POA) 2016.
- Fortalecer la marca IEMP.
- Consolidar las Redes de Formadores e Investigadores nacionales e internacionales.
 - Reconocer a los mejores formadores e investigadores 2016 con la condecoración del Mérito a la Excelencia del IEMP.
 - Realizar el programa de Inducción para nuevos procuradores judiciales I y II y ganadores del concurso de carrera administrativa.
 - Continuar con el sistema de registros académicos y el proyecto de desarrollo virtual.
 - Adelantar estudios de clima y cultura organizacional.

Internacionalización

- Promover la participación de funcionarios del IEMP en redes internacionales.
- Formalizar convenios con entidades internacionales.
- Participar en revistas internacionales e invitar a expertos del exterior a escribir en publicaciones del IEMP.

Programas especiales

- Socializar el nuevo Código General Disciplinario.

- Organizar el Cuarto Encuentro del Ministerio Público.
- Realizar encuentros académicos en las regiones.
 - Desarrollar los congresos internacionales de contratación, disciplinario, conciliación y observatorios.
 - Promover evento de Red de Escuelas del Estado (Redes).
 - Ampliar capacitación virtual en programas de personeros, nuevo ciudadano colombiano y servidores de la Procuraduría.
 - Estructurar jornadas de reflexión.
 - Suscribir convenios con universidades y escuelas del Estado.
 - Consolidar al IEMP como certificador de personas.
 - Reactivar el programa de Diálogos de la Procuraduría con la Nación.
 - Coordinar diplomados en conciliación.
 - Realizar la Semana de la Participación.
 - Ejecutar el proyecto de actualización en gestión documental.

Comercialización

- Ejecutar el plan de marketing.

Publicaciones IEMP

- Editar treinta publicaciones.

RENDICIÓN DE CUENTAS - CAPACITACIÓN

La capacitación, vital para la sostenibilidad institucional

CARLOS HUMBERTO GARCÍA ORREGO
JEFE DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP¹

La capacitación juega un papel fundamental en toda organización, pues en la medida que el talento humano es calificado, permanentemente, para el ejercicio de sus funciones, será más eficaz el cumplimiento de la responsabilidad encomendada a cada servidor. Es por ello que la Procuraduría General de la Nación ha depositado la confianza de los programas de formación al IEMP, como un componente estratégico.

La División de Capacitación en el año 2015 se preocupó por contribuir al desarrollo de la función preventiva, de intervención y disciplinaria que por ley (Decreto 262 de 2000) le competen al órgano rector del ministerio público, así como a los procesos administrativos y de apoyo, realizando programas de capacitación acordes a las necesidades institucionales.

Dichas actividades se planificaron de acuerdo con el diagnóstico de necesidades de capacitación que las procuradurías regionales, provinciales y las dependencias del nivel central reportaron a finales de 2014; así mismo la división continuó, a

través del Modelo de Aprendizaje Organizacional (MAO), impulsando campañas relacionadas con la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y la implementación de mejores prácticas administrativas.

Del mismo modo, coherentes con el plan estratégico de la Procuraduría y el del IEMP, la División de Capacitación apoyó la gestión del conocimiento a partir de la generación de espacios de debate y discusión como los foros sobre la Reforma al Código Disciplinario de los Servidores Públicos en Colombia, las jornadas de reflexión académicas, los congresos internacionales en materia de derecho disciplinario, contratación estatal, gestión pública, investigación y arbitraje, con la participación de expertos nacionales e internacionales.

El Instituto, además, se ha ocupado de implementar políticas académicas que llevan al juicioso desarrollo de las capacitaciones, siempre enfocados en conocer la satisfacción de los funcionarios del ministerio público, y demás asistentes a los eventos, con relación a los procesos de instrucción recibidos y al desempeño de los docentes, cuyo análisis genera procesos de mejoramiento dentro de cada uno de los programas, en el marco del Sistema Integrado de Gestión (SIG) del IEMP.

En cuanto al desarrollo de los ejes del plan estratégico de esta unidad académica del ministerio público, se vienen adelantando iniciativas que permitan la sostenibilidad, a través de la oferta de capacitaciones a otras entidades, con la consolidación de un portafolio de servicios académicos y de 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 herramientas de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

De otra parte, la virtualización como medio y objetivo para una mayor difusión de contenidos, y una nueva manera de actualización de los funcionarios ya que la modalidad atiende la diversidad de estilos de aprendizaje de los mismos, supera las barreras de las condiciones geográficas de nuestro país que dificultan la movilidad para asistir a los procesos de formación, e incluso para complementar lo aprendido en talleres presenciales; dentro de los programas que han mostrado la importancia de la virtualidad tenemos los de Inducción a la Procuraduría, Inducción a la Plataforma Virtual, Derecho Disciplinario y Contratación Estatal.

El eje de regionalización, durante el año 2015, se fortaleció gracias a estrategias que han permitido 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 regiones, de tal modo que el diagnóstico de necesidades de capacitación se pueda atender de manera parcial por los funcionarios de cada lugar, apoyados desde la División de Capacitación del Instituto.

¹ Compilación Adela Cristo Guerrero, profesional División de Capacitación IEMP.



Cortesía Arturo Ronderos - IEMP

► Un total de 11 632 personas fueron capacitadas por el IEMP en 2015 «de las cuales 2 921 (25,11%) son de la Procuraduría, 980 (8,43%) de las personerías municipales, 95 de la Defensoría del Pueblo (0,82%), 5 391 (46,35%) de otras entidades y 2 245 (19,30%) particulares».



Archivo División de Capacitación IEMP

► «(...) durante el período de enero a diciembre de 2015 se realizaron 82 programas de capacitación, en 160 eventos (...) bajo diferentes metodologías académicas, así: cuatro diplomados, 60 seminarios, 28 talleres, 34 seminarios taller, tres encuentros, 20 cursos virtuales — nueve de ellos de inducción—, tres jornadas de reflexión, cuatro congresos internacionales y cuatro foros».

Por su parte, el eje de internacionalización del IEMP le ha permitido dar a conocer el quehacer investigativo e institucional en espacios de discusión con pares de otros países, exponer los estudios y análisis y contactar expertos que puedan participar en los congresos internacionales que cada año organiza este centro de pensamiento. Durante el 2015 los siguientes funcionarios estuvieron fuera del país:

- Christian Mora Padilla, director del IEMP, en Perú. xx Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en la ciudad de Lima durante los días 10 al 13 de noviembre de 2015.

- Omar Vivas Cortés, investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, en Cuba. Conferencia Internacional de Manejo Integrado de Zonas Costeras Caricostas 2015. Conferencia sobre riesgo costero y construcciones palafíticas, y lanzamiento del libro *La gestión del riesgo como factor de gobernabilidad en ciudades costeras*, realizada en la Universidad de Oriente, San-

tiago de Cuba, durante los días 18 al 20 de mayo de 2015.

- Sandra Rojas Barrero, investigadora de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, en Perú. xxxv Congreso Interamericano de Psicología. Ponencias sobre la resiliencia en familias damnificadas por el invierno en el corregimiento de Bohórquez, Colombia, y evaluación de la política pública de salud mental de la atención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en Colombia, llevado a cabo en la ciudad de Lima durante los días 12 al 17 de julio de 2015.

- Miguel Álvarez-Correa G., investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, en España. Congreso Euro Latinoamericano de Intervención en Justicia Juvenil. Conferencia sobre las sanciones judiciales y procesos terapéuticos, coherencias y desatinos en Colombia, y presentación del estudio de caso sobre el Programa de Amonestación. Evento realizado en la ciudad de Almería los días 21, 22 y 23 de octubre de 2015.

Igualmente, se contó con la presencia de expertos internacionales en los congresos de derecho disciplinario como Jorge Jiménez Leube, profesor invitado de la Universidad Alfonso x «El Sabio» de Madrid, España, y José Joaquín Jerez, letrado del Consejo de Estado de España y profesor de la Universidad Complutense; y en el de contratación estatal Gabriele M. del Monte, italiano, en representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); María Concepción Rayón Ballesteros, abogada y profesora de la Universidad Complutense de España, y Patricia Villasana Rangel de México, doctora en derecho y docente universitaria.

Ponencia de investigador del IEMP en España

Miguel Álvarez-Correa G., investigador y coordinador de los Observatorios de los Sistemas Penal Acusatorio (OSPA) y de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSRPA) del IEMP, fue invitado a finales de octubre de 2015 al Congreso Euro Latinoamericano de Intervención en Justicia Juvenil realizado en Almería, España.

El evento organizado por la universidad de dicha

ciudad, y el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España, contó con la participación de más de 150 expertos de diferentes disciplinas como educadores, psicólogos, abogados, criminólogos, trabajadores sociales, entre otros, que se reunieron para conocer experiencias internacionales en materia de investigación de justicia juvenil de Portugal, México, Irlandia,

Italia, Brasil, Perú, Chile y, por supuesto, del país anfitrión.

Cuatro mesas de expertos, cerca de 70 ponencias y ocho simposios fueron las modalidades de las sesiones programadas en el congreso. Por Colombia fue invitado Miguel Álvarez-Correa quien centró su exposición en los aciertos y desatinos del país en las «sanciones judiciales y

procesos terapéuticos» para adolescentes involucrados en asuntos de violencia y delincuencia, y presentó el Programa de Amonestación de la Procuraduría General de la Nación que es ejecutado por el IEMP. A continuación se incluye el texto referente a la ponencia elaborado por este investigador, publicado en el *Libro de resúmenes* del congreso.

Sanciones judiciales y procesos terapéuticos : coherencia y desatinos en Colombia. Visión nacional y un estudio de caso: la amonestación*

La Ley 1098 del 2006 (Código de Infancia) instaurada en Colombia, a partir de marzo 15 del 2007, en el marco del ejercicio de la responsabilidad penal juvenil y la restitución de derechos de los adolescentes infractores judicializados, ha impulsado aparentes nuevas dinámicas

judiciales de corte garantista y programas de reinserción social de los adolescentes que buscan reducir la reincidencia, a través de las distintas sanciones que la ley otorga. La insuficiente paga a una significativa parte de los operadores, los niveles de estrés de los trabajadores, la poca claridad en los criterios de imposición de sanción, la insuficiente capacitación recibida, le resta a esta jurisdicción su presunto

carácter de «especializada». La ejecución de la sanción de amonestación —la primera de seis medidas— está a cargo del ministerio público; es la única que goza de un sistema de información sistemático actualizado, georreferenciado, que pese a los esfuerzos en curso refleja las dificultades y las bondades del sistema. Entre otras, son de mencionar —tal como sucede en el resto

del sistema— la aplicación de sanciones que a menudo no son acordes a las necesidades del adolescente, el insuficiente conocimiento de los jueces de las problemáticas sociales que aquejan a los infractores, la ausencia casi absoluta de seguimiento *post* sanción, la limitada reparación que se les da a sus víctimas y la alta reincidencia delinencial.

* Recuperado de (2016, 18 de febrero) http://www.justiciajuvenil2015.com/_files/_event/_1822/_editorFiles/file/LIBRO%20RESUMENES%20FINAL.pdf

Objetivos globales del cuatrienio

En el periodo 2013-2016 la orientación al cliente ha sido esencial para la división, logrando avanzar en la atención de las necesidades de capacitación de los funcionarios e incrementar la oferta en la prestación de servicios y productos según el plan de marketing y, como ya se mencionó, mediante el proyecto de desa-

rollo tecnológico a través de medios virtuales (e-learning).

El área de capacitación también ha fortalecido el avance continuo de los procesos de formación, y constantemente busca mejorar los diseños curriculares y la adaptación a las exigencias de los funcionarios, permitiendo una construcción académica permanente y dinámica con el propósito de llevar a la práctica el MAO.

En este sentido, la división trabaja en la búsqueda de acuerdos académicos que aseguren la cooperación internacional y el desarrollo de la plataforma tecnológica para el registro y control de los procesos de capacitación.

Otro de los aspectos fundamentales ha sido el desarrollo del talento humano, para lo cual se realizaron capacitaciones que buscan fortalecer la Red de Formadores, la actua-

lización en el MAO y el manejo del programa de registro y control.

Finalmente, se ha procurado fortalecer la imagen y capacidad del IEMP para participar como proveedor de servicios en procesos contractuales, hasta donde la normativa lo permite, así como fortalecer los convenios interadministrativos llevados a cabo con diferentes entidades y universidades públicas, a través de la evaluación técnica del cumplimiento de sus acuerdos, de modo que se consoliden relaciones de mutuo beneficio.



Mónica Vega Solano - IEMP

Fortalecimiento regional de la Red de Formadores IEMP

El proyecto de la red es estratégico para el IEMP. El año pasado se centraron los esfuerzos en apoyar el eje de regionalización del plan estratégico a través del desarrollo de capacitaciones en cinco departamentos, que permitieron identificar funcionarios con el interés y talento para ser formadores de la unidad académica en las diferentes áreas de interés quienes, además, tenían

► «En el periodo 2013 - 2016 la orientación al cliente ha sido esencial para la división, logrando avanzar en la atención de las necesidades de capacitación de los funcionarios e incrementar la oferta en la prestación de servicios y productos (...)».

conocimiento del ministerio público.

Esta estrategia iniciada en el año 2014 en los departamentos de Valle y Antioquia continuó en 2015 en Atlántico, Boyacá, Tolima, Nariño, Cundinamarca y Santander convocando a un total de 106 participantes entre funcionarios de la Procuraduría y personeros, que recibieron capacitación en competencias pedagógicas, habilidades comunicativas y en el MAO que orienta los procesos de formación que lidera la División de Capacitación del IEMP.

Luego de la formulación y sustentación de los diseños curriculares en las áreas de mejor formación y mayor experiencia de los servidores, este proceso finalizó con el nombramiento de 46 nuevos formadores mediante Resolución 174 del 28 de diciembre de 2015, con quienes se espera contar para los procesos de capacitación venideros en las áreas de derechos humanos y víctimas, derecho administrativo, derecho laboral, derecho disciplinario, comunicación y tecnología, contratación estatal, talento humano y conciliación, entre otros.

Así mismo, la propuesta de capacitación y conformación de una Red de Formadores para atender las necesidades institucionales en este año, logró ser conceptualizada como diseño curricular y replicada en la Gobernación de Cundinamarca (como parte de las actividades de comercialización), convirtiéndose en un referente y «producto» valioso e innovador para otras entidades del Estado que busquen valorar y aprovechar el talento humano especializado en las actividades propias de su actuar.

Indicador del fortalecimiento de la red

Teniendo en cuenta la importancia del Programa Red de Formadores, la división estructuró un indicador que le permite estar atenta a los progresos y las acciones de mejora que, para mantener la red activa, se traducen en involucrar a un mayor número de funcionarios en los procesos de capacitación que ofrece el Instituto.

El indicador midió dos etapas. La primera fue la capacitación que se ofreció a formadores de la red como parte del proceso de fortalecimiento, donde se cumplió la meta de involucrar un mayor número de servidores de las regiones, y se dio la posibilidad de reforzar los conocimientos, a quienes han colaborado con el Instituto, a través de la participación en los congresos internacionales de derecho disciplinario y contratación estatal. La segunda etapa correspondió a la oferta de programas con formadores internos que demuestra la continuidad del fortalecimiento de la Red de Formadores, con la participación de 36 de ellos en siete programas.

Diagnóstico de necesidades de capacitación

En el mes de septiembre, desde la Dirección del IEMP, se envió comunicación consultando las necesidades de capacitación para 2016, obteniendo respuesta de 12 oficinas regionales y cinco del nivel central. Los temas de mayor requerimiento de capacitación son contratación estatal y el manejo de herramientas ofimáticas, seguido del Programa Procurando Familia, archivo y correspondencia, Código de



Mónica Vega Solano - IEMP

► El Diplomado de Conciliación en Derecho para los servidores de la Procuraduría se viene adelantando por el IEMP desde el año 2011; en el 2015 se llevaron a cabo dos eventos los cuales contaron con la participación de 43 personas.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y derecho disciplinario.

Programas de capacitación

En términos globales durante el período de enero a diciembre de 2015 se realizaron 82 programas de capacitación, en 160 eventos, para un gran total de 11 632 personas a nivel central y territorial involucradas en los procesos.

Las actividades se desarrollaron bajo diferentes metodologías académicas, así: cuatro diplomados, 60 seminarios, 28 talleres, 34 seminarios taller, tres encuentros, 20 cursos virtuales —nueve de ellos de inducción—, tres jornadas de reflexión, cuatro congresos internacionales y cuatro foros.

Entre los programas y actividades más relevantes de la vigencia 2015 se destacan:

Educación virtual

Siendo la virtualización uno de los objetivos de calidad del IEMP propuestos en su Plan Estratégico «Innovación y Virtualización 2013-2016», el

año 2015 se caracterizó por el fortalecimiento en la ejecución del programa reflejado en los siguientes logros:

1. Alojamiento y creación de espacios en la plataforma «iempvirtual».
2. Curso de Inducción y Re-inducción.
3. Curso de Contratación Estatal.
4. Administración de la plataforma virtual.

- Actualización de la plataforma Moodle a versión 2.7.
- Administración de la plataforma Moodle iempvirtual. udem.edu.co
- Gestión de usuarios, matrículas, espacios, categorías y recursos globales de la plataforma.
- Implementación de los recursos de software necesarios para hacer funcional la plantilla de los Objetos Virtuales de Aprendizaje (OVA).
- Soporte, solución de inquietudes y recomendaciones técnicas a los tutores e integradores de contenidos.
- Configuración de la plataforma para adecuarla a las necesidades del proyecto desde el punto de vista técnico y de funcionalidades.

5. Cursos de manejo de plataforma. Como parte del mejoramiento y posicionamiento de esta modalidad educativa se ofrece este curso a los funcionarios que lo deseen, lo cual les permite fortalecer sus competencias en ambientes virtuales y familiarizarse con el manejo de la plataforma IEMP, para luego iniciar el estudio de los diferentes cursos que se ofrezcan a través de esta.

Manejo plataforma —previo al Curso de Inducción— modalidad tutorial

Concepto	Grupo A y B: (cursos 1,2,3,4 5,6,7,8)
Inscritos	337
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	226
Reprobaron	44
Funcionarios certificados	138

Manejo plataforma —previo al Curso de Contratación Estatal

Concepto	Grupo 1	Grupo 2	Total
Inscritos	33	28	61
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	33	23	56
Reprobaron	2	6	8
Funcionarios certificados	29	17	46

Total cursos de manejo de plataforma con tutor

Concepto	Cursos manejo plataforma –con tutor 2015
Inscritos	398
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	282
Reprobaron	52
Funcionarios certificados	184

Cursos de Inducción y Reinducción con tutor

Concepto	Grupo A Y B: (cursos 1,2,3,4 5,6,7,8)
Inscritos	343
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	220
Reprobaron	26
Funcionarios certificados	186

6. Cursos básicos de contratación estatal

Concepto	Grupo 1	Grupo 2	Total
Inscritos	33	38	71
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	30	30	62
Funcionarios certificados	23	18	41

7. Curso de Autoaprendizaje de Inducción 100% virtual. A la Procuraduría General de la Nación, a través del IEMP, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 253 y siguientes del Decreto Ley 262 del 2000, le corresponde «Planificar y coordinar las actividades de capacitación que realice el instituto», y «Diseñar y desarrollar, en coordinación con la División de Gestión Humana (...), programas de inducción y reinducción para los funcionarios del Ministerio Público». En este contexto, bajo la coordinación de la División de Capacitación, en el segundo semestre del 2015 se diseñó el curso de autoaprendizaje con estándar SCORM,² 100% virtual, que le permitió al Instituto superar el tiempo de respuesta en el ofrecimiento del curso a los servidores que ingresan a la entidad. Para cumplir con este propósito se realizaron las siguientes actividades:

- Se elaboró y diseño el módulo diez de selección y carrera el cual fue integrado al Curso de Inducción para los funcio-

² «SCORM es un conjunto de normas técnicas que permite a los sistemas de aprendizaje en línea importar y reutilizar contenidos de aprendizaje que se ajusten al estándar». Recuperado de (2016, 17 de febrero) <https://es.wikipedia.org/wiki/SCORM>

narios de la Procuraduría. Este consta de dos unidades temáticas, a saber: *Manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales* y *Calificación de servicios y plan de acuerdos para el desempeño laboral*.

- Se ajustaron los módulos que integran el Curso de Inducción para funcionarios de la Procuraduría, de acuerdo con las sugerencias de contenidos planteadas por el equipo de la entidad involucrado en el proceso.
- Se realizó el diseño general de los OVA y las variaciones cromáticas para diferenciar los temas de cada uno de los módulos, y para el espacio de los cursos de manejo de la plataforma «iempvirtual».
- Montaje de contenidos y actividades en Moodle del Curso de Inducción a la Procuraduría. Se organizó el espacio virtual en tres pestañas: generalidades del curso, módulos y finalización.
- Se estructuraron las plantillas de los Objetos de Aprendizaje (OA) en estándar SCORM. Para el caso del IEMP obedece a la estructura planteada en el modelo de incorporación de las TIC para los OA.
- Se realizó prueba piloto para el curso de manejo de plataforma ajustado con videos tutoriales.

Concepto	Curso plataforma
Inscritos	32
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	30
Funcionarios certificados	28

Prueba piloto para el Curso de Inducción - autoaprendizaje 100% virtual sin tutor

Concepto	Cursos de Autoaprendizaje 100% virtual, sin tutor
Inscritos	36
Ingresaron a la plataforma por lo menos una vez	33
Funcionarios certificados	30

De lo anterior podemos decir que el 2015, año de la virtualización en el IEMP, fue significativo. En el 2014 el esfuerzo se

centró en la elaboración y ajuste de contenidos, mientras que en la pasada vigencia se hizo una campaña para ofrecer el curso que ya se tenía logrando pasar de 55 funcionarios certificados en el 2014, en el curso de manejo de plataforma, a 224 servidores en 2015, lo que representa una variación del 234,5%. En el Curso de Inducción, por ejemplo, pasamos de certificar 27 funcionarios en 2014 a 216 en el 2015, lo que representa una variación del 700%.

Esto demuestra que existen ciclos para construir los cursos, donde se invierte tiempo y dinero para probarlos y estructurarlos, y que, una vez se tienen, se logra un impacto favorable en la cobertura de la capacitación.

8. Se realizó la migración de registro y control académico a la plataforma Moodle del IEMP, con utilización del servicio de autenticación (CAS)³ o validación de usuarios:

- Se integraron los módulos del sistema de registro y control académico.
- En un ambiente controlado en el servidor de la Universidad de Medellín, contratada para el proceso, en la URL <http://nuestroscursos.com/moodle28/>, se desarrolló el trabajo de integración y el de implantar el módulo de apoyos educativos, en donde la mejora en la evolución del sistema es, precisamente, la integración de un flujo de aprobación para las distintas fases de los apoyos. Así mismo, se continuó con la integración de los módulos de diseño curricular y las tablas maestras, pensando siempre en las mejoras y evolución de la plataforma Moodle que consolide las tareas del área de capacitación del IEMP, conservando la identidad corporativa y utilizando el manual de representación gráfica.
- Se reciben los manuales de uso del sistema con cada uno de los roles que intervienen en el uso de la plataforma de Educación Virtual Moodle.

Importante destacar que el valor promedio de funcionario certificado en 2015 fue de \$166 667, lo que demuestra las bondades de la virtualización en los programas de formación del Instituto.

Programa Nacional de Capacitación dirigido a personeros municipales

«Respuestas articuladas desde el ministerio público», proyecto que se adelantó durante el 2015 en desarrollo de la conmemoración de los 20 años de existencia del IEMP; tuvo la participación activa de más del cincuenta por ciento de los personeros de los 1102 municipios, 50 alcaldes y diez gobernadores, así como funcionarios de la administración departamental y municipal, para un total de más de 1500 asistentes.

Las jornadas programadas desde el despacho del procurador general de la nación en coordinación con el Programa Nacional de Capacitación dirigido a personeros municipales del IEMP, en el marco del eje de regionalización, y de acuerdo con una agenda temática del orden nacional, diseñó espacios de encuentro en Medellín donde se abordó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en Bucaramanga con las buenas prácticas en la contratación estatal, en Cali la seguridad ciudadana, Barranquilla con la política energética y el control electoral y Villavicencio con las políticas agraria y petrolera.



► El IEMP realizó el 5.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario los días 9 y 10 de julio de 2015. La agenda académica incluyó la historia y evolución del derecho disciplinario en Colombia y algunas experiencias internacionales, así como reflexiones sobre el nuevo Código General Disciplinario que está en revisión de la Corte Constitucional antes de ser sancionado por el ejecutivo.

Así mismo, y teniendo en cuenta que el 2015 fue el último año del período de los personeros y personeras municipales en todo el territorio nacional, las jornadas incluyeron una amplia capacitación de socialización de los parámetros y criterios para la presentación de las audiencias públicas de «Rendición de cuentas con balance social» de la gestión.

Estos ciclos fueron parte fundamental del programa que en la pasada vigencia cumplió con las cuatro fases programadas e iniciadas en el año 2012, tratando temas relacionados con el rol del personero en la estructura del Estado, las Leyes de Víctimas y de Transparencia y la rendición de cuentas.

Esta estrategia de capacitación desarrollada a través de paneles permitió la interlocución de servidores y funcionarios del Estado con líderes, presidentes de agremiaciones y ciudadanía en general, facilitando la socialización de inquietudes y expectativas desde la comunidad con oportunidad de brindar respuestas desde el Estado.

Como desafío para el año 2016, y teniendo en cuenta que a partir del primero de marzo asumen sus cargos los nuevos personeros en todos los municipios del país, desde ya el IEMP, a través del programa, diseña la estrategia para afrontar este reto mediante la implementación de un curso virtual básico para personeros, el desarrollo de por lo menos diez talleres en todo el territorio nacional denominados Inducción y Reinducción, y la celebración del Cuarto Encuentro Nacional del Ministerio Público para el mes de mayo.

Foros de discusión Reforma al Código Disciplinario Único

Con el fin de propiciar espacios académicos para coadyuvar en la actualización de los ciudadanos sobre la importancia de la reforma al Código Disciplinario Único (CDU), las universidades Santo Tomás, de Ibagué y de Nariño, con el apoyo del IEMP, organizaron estos foros con el propósito de presentar, en varios paneles de discusión, aspectos jurídicos y académicos relacionados con el derecho disciplinario y reflexionar acerca del desarrollo e

3 Central Authentication Service.

importancia de esta área en el sistema jurídico colombiano.

Los foros de discusión de la reforma fueron una oportunidad inmejorable para contribuir con el necesario desarrollo de las diferentes instituciones jurídicas en las que se debe soportar esta especial rama del derecho público, pues ella juega un rol significativo al tener como finalidad la observancia de las conductas de quienes como servidores o particulares ejercen funciones públicas, y para reflexionar acerca de los alcances y consecuencias de dichas modificaciones.

Estos foros contaron con la asistencia de 1866 personas y las ponencias del procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado; del senador de la república, Eduardo Enríquez Maya; el representante a la Cámara por el departamento del Tolima, Carlos Edward Osorio Aguiar; el procurador delegado para Sala Disciplinaria, Juan Carlos Novoa Buendía; el procurador primero delegado para la Vigilancia Administrativa, Carlos Arturo Ramírez Vásquez y el actual defensor del Pueblo (e), Alfonso Cajiao Cabrera.

Diplomado Conciliación en Derecho

El programa tiene como objetivo formar abogados conciliadores en derecho que utilicen el mecanismo especial de la solución de conflictos, aplicando las técnicas y conocimientos de manera ágil y efectiva para beneficio de la población colombiana y del Estado.

Este espacio ha generado un proceso de apropiación conceptual de la naturaleza jurídica de la figura, de las competencias en los diferentes campos del derecho y el

rol y actuación del tercero, en calidad de conciliador, todo ello al servicio del procedimiento. Así mismo, se desarrollaron técnicas y habilidades de comunicación, negociación y conciliación que serán aplicadas durante el desarrollo de las audiencias de conciliación.

El Diplomado de Conciliación en Derecho para los servidores de la Procuraduría se viene adelantando por el IEMP desde el año 2011; en el 2015 se llevaron a cabo dos eventos los cuales contaron con la participación de 43 personas.

5.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario

Dado que durante el año 2015 hizo tránsito en el Congreso de la República el proyecto de ley que deroga el régimen disciplinario contenido en la Ley 734 de 2002, que adopta una nueva normativa bajo la denominación de Código General Disciplinario (CGD), actualmente en revisión por parte de la Corte Constitucional antes de ser sancionado, se programó la realización del evento alrededor del tema.

La reforma al CDU persigue optimizar las instituciones consagradas en la normativa vigente y perfeccionar las herramientas que otorga la ley

para combatir la corrupción administrativa, incorporando, por otro lado, las decisiones que ha proferido la rama judicial y poniéndolo en concordancia con el bloque de constitucionalidad que consagra la carta política.

En este contexto, y en vista de la próxima aprobación de un nuevo régimen disciplinario para el servidor público y para quienes cumplen funciones públicas, el IEMP, con el fin de propiciar espacios académicos que permitan socializar la nueva norma entre la población funcional y ciudadanía en general, organizó el 5.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario con el propósito de presentar, bajo distintas metodologías de formación, los aspectos más trascendentes de la reforma, así como sus consecuencias e impactos frente a los procesos disciplinarios en curso, facilitando así el tránsito a la nueva norma y permitiendo su incorporación dentro de la cultura de las entidades públicas.

Este espacio académico permitió resaltar las garantías de los derechos fundamentales de los investigados disciplinariamente, los principios que se deben observar en las conductas que despliegue quien ejerza la función pública y el

análisis del impacto frente al régimen consagrado por la Ley 734 de 2002.

Durante el desarrollo del congreso también se estudiaron y analizaron las principales reformas al régimen disciplinario, así como la consagración de nuevos institutos en materia sustantiva y procesal, la determinación de los alcances e impactos a partir de la entrada en vigencia frente a las situaciones procesales disciplinarias en curso, y la comparación frente a los regímenes del derecho administrativo sancionador en Iberoamérica con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de nuestro sistema.

5.º Congreso Internacional de Contratación Estatal

También se llevó a cabo la quinta versión del evento que en esta ocasión abordó, además, el área de presupuesto público. El congreso tuvo como principal objetivo el balance de las estrategias planteadas por el Estatuto Anticorrupción adoptado por la Ley 1474 de 2011, y de la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Igualmente se aprovechó la ocasión para hacer una actualización en temas de presupuesto público a partir de los cambios en la estructura normativa, como por ejemplo la implementación de la Cuenta Única Nacional (CUN) y el cierre presupuestal.

El espacio académico permitió realizar un análisis de los avances y problemáticas presentadas a partir del Estatuto Anticorrupción y la incidencia de la nueva estructura de compras públicas articulada a partir de la creación de la agencia. Así mismo, entregar información a los asistentes



► A comienzos del mes de octubre se llevó a cabo el 5.º Congreso Internacional de Contratación Estatal y Presupuesto Público donde, entre otros temas, se conocieron diferentes análisis de los «(...) avances y problemáticas presentadas a partir del Estatuto Anticorrupción y la incidencia de la nueva estructura de compras públicas (...)» a partir de la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Recuperado de (2016, 23 de febrero) <http://www.5co.gov.co>

de las últimas novedades en el manejo del presupuesto público, a fin de lograr una adecuada actualización que facilite a los operadores cumplir con la misión asignada y a los particulares lograr mejores resultados en su actividad de contratación con el Estado. Por su parte la Procuraduría General de la Nación hizo un balance sobre las investigaciones disciplinarias en materia de contratación y por el mal manejo del presupuesto público a partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011.

Congreso Protección, Defensa y Recuperación Bienes de Uso Público

Ante la grave problemática que afecta a Colombia por el alto número de ocupaciones ilegales, que vulneran derechos colectivos tales como el espacio público y un ambiente sano, y el deterioro continuado del medio ambiente especialmente en playas, parques y espacios públicos, la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, la Dirección General Marítima (Dimar) y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, con el apoyo del IEMP, realiza-

ron el congreso con la participación de 148 personas.

El evento tuvo como objeto fortalecer las políticas públicas y construir colectivamente, a partir del análisis de experiencias nacionales e internacionales y de la reflexión en mesas de trabajo con expertos en la materia, propuestas de solución interinstitucional e intersectorial encaminadas a la defensa de los bienes de uso público, así como contribuir a la formación de quienes deben intervenir como operadores o sujetos procesales.

Cuarta 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, con el fin de continuar contribuyendo al fortalecimiento de la participación en el país, ha realizado desde el año 2010 eventos sobre la materia con énfasis en un tema específico, año a año.

El control social en la garantía de los derechos y en la contratación estatal, el Estatuto del Consumidor, la Ley Estatutaria de Participación Ciu-

dadana y la que reglamenta las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2012), la transparencia y el acceso a la información pública, y el derecho de petición, han sido, entre otras, temáticas abordadas en este espacio de socialización y discusión.

La Cuarta Semana de la Participación Ciudadana dirigida a la comunidad, organizaciones sociales, veedurías ciudadanas y funcionarios públicos en Bogotá, Armenia y Santa Marta contó la participación de 802 personas. Se espera para el 2016 dar continuidad al desarrollo de esta estrategia con temas relacionados con la actualización jurídica y el fortalecimiento de la participación de la sociedad en el control a la gestión pública y de las redes de veedores ciudadanos en pro de la transparencia de la gestión contractual del Estado.

Servicio al ciudadano

De acuerdo con el diagnóstico de necesidades de capacitación este tema es prioridad en la Procuraduría General de la Nación; en el 2015 se estructuró el programa y se implementó un curso por solicitud de la regional de Cundina-

marca para 19 funcionarios, que brindó herramientas para empoderar a los servidores para cumplir su misión institucional, en especial las relacionadas con la atención al ciudadano.

Los servidores necesitan de forma permanente sensibilización, renovación de conocimientos, habilidades y competencias para atender a la comunidad, con el fin de hacer un aporte efectivo que impacte el quehacer institucional, procurando la construcción de una sociedad más equitativa, respetuosa y justa. El diseño curricular puesto a prueba fue evaluado satisfactoriamente, por ello en el 2016 se implementará en otras regionales, como parte del fortalecimiento de la Red de Formadores.

Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia (CLIC)

El programa CLIC tiene como objetivo generar y promover acciones a favor de un actuar ético y solidario, que trascienda los diferentes espacios en los que se desenvuelven los servidores de la Procuraduría y la ciudadanía en general.

Durante la presente vigencia el programa se propuso iniciar acciones con los funcionarios de la Procuraduría, luego de la acogida que ha tenido en otras entidades como alcaldías y gobernaciones. En 2015 se logró llegar con la capacitación a 262 personas entre servidores de la entidad e invitados de otras instituciones de las ciudades de Barranquilla, Florencia, Medellín, Pereira y Arauca.

En dichos eventos las actividades permiten el reconocimiento y la reflexión so-



Cortesía Arturo Ronderos - IEMP

► El Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Contratación Estatal y Derecho Probatorio durante el periodo 2010 a 2015 ha capacitado 3 388 servidores de todo el país.

bre conductas y valores asociados a la integridad y la legalidad en los ámbitos personal, familiar, organizacional y en la comunidad, y culminan con la formulación de una ruta de acción personal que pretende que cada uno de los asistentes analice y se comprometa consigo mismo, en cambios que mejoren los desempeños individuales y como servidores públicos.

En el nivel central de la Procuraduría se inició con un programa de sensibilización a través de las pantallas de la entidad y por los correos electrónicos, con la campaña Súper CLIC, que tiene como objetivo, desde situaciones cotidianas, ejemplificadas en videoclips, reflexionar en torno a cómo los funcionarios podemos aportar a favor de la probidad de los servidores públicos y cuestionarnos sobre conductas «naturalizadas», que no siempre construyen una cultura de legalidad e integridad. Estas campañas fueron lideradas por la Secretaría General y apoyadas por la Oficina de Prensa, Bienestar, la Procuraduría Delegada para la Descentralización y la Entidades Territoriales y el IEMP.

Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Contratación Estatal y Derecho Probatorio

Durante el 2015 se adelantó el programa que está dirigido a los jueces disciplinarios y comunidad en general, mediante conferencias con análisis de doctrina, jurisprudencia y casuística que permiten unificar criterios en la aplicación del régimen disciplinario y contractual. Esta capacitación se dictó por integrantes de la Red de Formadores del IEMP, en varias regiones del país.

El programa académico contempló la presentación del Código General Disciplinario, del Código General del Proceso, el procedimiento verbal disciplinario y la contratación estatal. Los formadores que apoyaron fueron Silvio Nabor Alomia Calonge, Carlos Arturo Moreno Orduz, Arturo Ronderos Salgado, Jaime Mejía Ossman, Fernando Aguirre Rueda, Yamil Álvarez, Oscar Jinete del Villar, María del Rosario Méndez, Jaime Alonso Forero Sierra y Jairo Rafael Martínez Cubillos.

Las ciudades a las que se llegó con este programa fueron Manizales, Leticia, Ipiales, Mitú, Puerto Inírida, Riohacha y Puerto Berrío, con la participación de más de 500 personas de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y personerías, y 421 de otras entidades.

Taller de operadores judiciales

Desde el año 2009 se ha venido desarrollando el programa, inicialmente por parte de la Vicepresidencia de la República y a partir del año 2015 de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, cuyo objetivo es fortalecer el trabajo de investigación, juzgamiento y sanción de funcionarios vinculados a los espacios de Justicia Penal Militar, de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la rama judicial y la Policía Nacional.

Este curso permite unificar criterios para lograr efectivas investigaciones en materia disciplinaria y penal, y apoyo técnico para las mismas, que redundará en imponer, si es del caso, sanciones ejemplares que tengan efectos preventivos que contribuyan a respetar la dignidad humana como principio rector de la carta política.

En 2015 se incluyeron temas como los conceptos, principios y normativas en Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.) y su aplicación al caso colombiano, y los tipos penales y disciplinarios en materia de derechos humanos (DD. HH.) y D. I. H. Igualmente la identificación de autores y partícipes, el derecho penal internacional, la metodología del manejo investigativo de las violaciones de los DD. HH. e Infracciones al D. I. H., la protección de defensores de DD. HH. y violencia sexual, el reclutamiento ilícito de niños, aspectos relevantes sobre el enfoque diferencial y el proceso de paz de La Habana (Cuba).

La población capacitada hace parte de las entidades mencionadas y de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y de la Fuerza Pública que manejan dichos temas. En total participaron 168 servidores públicos



► En 2015, en el taller para operadores judiciales, «(...) se incluyeron temas como los conceptos, principios y normativas en Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.) y su aplicación al caso colombiano, y los tipos penales y disciplinarios en materia de derechos humanos (DD. HH.) y D. I. H.».

de Bogotá, Popayán, Riohacha, Leticia y Puerto Asís. En cada evento académico se expidió un diploma de asistencia, previa verificación de la misma a través del registro académico del IEMP. Los formadores de la Procuraduría involucrados fueron Vanessa Monterrosa y Arturo Ronderos Salgado, y facilitadores de la Policía Nacional, Justicia Penal Militar, de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, del Inpec y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

DD. HH., Responsabilidad Social y D. I. H.

En el 2015 se unieron para su ejecución dos programas presentados por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, a saber: el de Derechos Humanos y el del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mediante los cuales se continúan difundiendo los principios rectores de las Naciones Unidas y la responsabilidad de las empresas de respetar los DD. HH.

De igual manera, para fortalecer el seguimiento de las decisiones y recomendaciones de los órganos internacionales, el programa incluye temas sobre las generalidades del sistema, el funcionamiento de la medidas cautelares y provisionales ante este marco para la protección y promoción de los DD. HH., y la implementa-

ción de las medidas por parte de la Procuraduría en el ámbito del control preventivo

Se realizaron las capacitaciones en las ciudades de Manizales, Pasto, San Andrés y Cartagena con la participación de 151 particulares y servidores del ministerio público, gobernaciones, alcaldías, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Ejército Nacional.

DD. HH., D. I. H. y justicia transicional

El objetivo de este programa fue dar a conocer de manera general los conceptos. La población objeto fue, esencialmente, los procuradores judiciales penales que trabajan en las distintas regionales del país y algunos servidores que pertenecen a organismos como la Policía Nacional y Fuerzas Militares, la UARIV y personerías municipales. En total 215 personas se beneficiaron de las capacitaciones.

Jornadas de reflexión

El Instituto viene realizando hace varios años en la ciudad de Bogotá jornadas de reflexión en las cuales participan los servidores del ministerio público, y de otras entidades de acuerdo con la temáticas planteadas, así como particulares. El propósito ha sido generar espacios de actualización sobre temas jurídicos que coadyuven en la eficiencia, eficacia y unidad de criterio ante situaciones que se puedan presentar en el desarrollo de la misión institucional.

Tres jornadas se adelantaron. La primera relacionada con la actualización jurisprudencial en materia de contratación administrativa, la segunda sobre la educación virtual y los retos y perspecti-

vas del IEMP sobre el uso de las TIC, y la última, en apoyo al Grupo Regalías, Minas e Hidrocarburos de la Procuraduría, referente a la actualidad y desafíos de la industria extractiva en Colombia.

El total de asistentes a estas jornadas fue de 538 personas. Ante la acogida de estos encuentros en 2016 se dará cabida a estos espacios de reflexión que apoyan la función preventiva de la entidad y permiten estar en permanente actualización sobre el quehacer jurídico nacional.

Capacitaciones con el Sena

La planeación de los cursos en convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) se realizó con el objetivo de dar una respuesta efectiva a los requerimientos de capacitación detectados en el año 2014, los cuales fueron reflejados en la matriz de necesidades. La cobertura del programa fue en el nivel central y la Procuraduría Regional de Cundinamarca.

Cabe resaltar que las capacitaciones más solicitadas por los funcionarios fueron en ofimática, informática, redacción y ortografía, oralidad y escritura, redacción en documentos organizacionales (áreas jurídicas) y liderazgo y comunicación asertiva.

Como se observa, los cursos estuvieron focalizados en fortalecer las competencias laborales de los servidores, y tienen que ver con el cumplimiento diario de sus funciones, brindando herramientas que optimicen el tiempo, mejoren el rendimiento laboral y sensibilicen sobre la importancia de la capacitación y actualización constante, para el buen desempeño laboral.

A lo largo del año se realizaron capacitaciones en ocho temáticas. La duración de los cursos fue de 40 horas, en su mayoría, y de acuerdo con la materia los inscritos se dividieron en grupos de trabajo. De acuerdo con los resultados estadísticos arrojados por la evaluación de satisfacción de los servidores capacitados, más del 90 % de los instruidos están satisfechos y afirman que estos procesos son de gran utilidad en el ejercicio de las funciones (ver cuadro).

Acoso laboral

El objetivo de esta capacitación es que los servidores públicos tengan el conocimiento de los procedimientos y competencias para la adopción de medidas preventivas, conciliatorias y correctivas en situaciones de acoso laboral (Ley 1010 de 2006), que permitan condiciones de cooperación, mutua ayuda y respeto por la dignidad de los seres humanos.

Los eventos académicos se realizaron en las ciudades de Vélez, Buenaventura, Sincelejo, Barranquilla y Pasto con un total de 368 asistentes. El docente de la actividad pertenece a la Red de Formadores del IEMP.

Seminario taller Preparación a la Jubilación o Retiro Laboral

El seminario se realiza anualmente en el marco del Programa de Herramientas para el Cambio, entregando instrumentos que propicien en los participantes un alto nivel de consciencia frente a oportunidades y deberes en esta nueva etapa de vida, para la toma de decisiones que aseguren un envejecimiento digno y seguro.

Este taller de sensibilización permite al prepensionado aumentar el conocimiento de sí mismo y la visualización de su proyecto de vida en esta etapa tan valiosa de la vida, identificando áreas claves a tener en cuenta para que asuman con responsabilidad y madurez la transición de personas trabajadoras a pensionados.

La Procuraduría General de la Nación con estas actividades, en coordinación con el Instituto, apoya la generación de espacios de reflexión, conocimiento y análisis que permitan a los participantes fortalecer su proyecto de vida y ganar elementos para adaptarse a la nueva etapa en las dimensiones individual, familiar, social y laboral, identificando los cam-

Capacitaciones con el Sena

Cursos	Duración horas	Participantes	Satisfacción
Ortografía y Redacción	40	90	92%
Redacción de Documentos Organizacionales	40	59	94,50%
Expresión Oral y Escrita	40	25	98,1%
Herramientas Ofimáticas	40	42	91,40%
Derechos de Petición	8	40	92%
Comunicación Asertiva y Trabajo en Equipo	40	25	99,47%
Liderazgo, Motivación y Trabajo en Equipo	40	25	99,72%
Excel Intermedio	40	69	97,20%

bios que conlleva y preparándose para enfrentar los bloqueadores que impiden la toma de decisiones oportunas frente al retiro laboral.

En 2015 se realizó el programa en la ciudad de Pereira, con la caja de compensación Comfamiliar Risaralda, para 25 servidores del Eje Cafetero.

Curso de Microsoft Ofimática

Con el propósito de actualizar en herramientas ofimáticas (Word, Excel y Outlook) a 62 servidores del nivel central y territorial de la Procuraduría, se desarrollaron los cursos de Microsoft en Bogotá, Tunja, Puerto Carreño, Puerto Inírida y Pereira.

Balance social

El balance global de número de personas capacitadas durante la vigencia 2015 es de 11 632 de las cuales 2 921 (25.11%) son de la Procuraduría, 980 (8.43%) de las personerías municipales, 95 de la Defensoría del Pueblo (0.82%), 5 391 (46.35%) de otras entidades y 2 245 (19.30%) particulares.

De estas cifras podemos concluir que el mayor número de capacitados se refleja en funcionarios de 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 con grupos numerosos de funcionarios, y por otro lado, al proceso de comercialización de servicios que cada

vez se posiciona más entre las entidades públicas de todo el país.

Es importante aclarar que en comparación con el año 2014 el número de capacitados para la vigencia se incrementó en un 33.73% teniendo en cuenta que, para el 2015, los programas fueron especializados y dirigidos a una población más abierta con relación al año anterior, lo que permitió que asistieran personas de otras entidades y ciudadanía en general.

Cobertura y descentralización de los procesos de capacitación del IEMP

Actualmente se sigue apoyando, decididamente, la estrategia de descentralización de los procesos educativos del ministerio público, de tal forma que durante el 2015 se hizo presencia en 63 ciudades del país, lo cual se traduce en que el IEMP con sus procesos de capacitación estuvo en 31 departamentos de Colombia, hecho que nos permite afirmar que llegó al 97% de las regiones en donde la entidad cuenta con sedes.

Del total de capacitados en el país se observa que en la ciudad de Bogotá fueron 5 455 personas para un 46.90% y en el nivel territorial 6 177 para un 53.10%, evidenciando así el impacto que tiene la estrategia de descentralización.

La desagregación de las personas capacitadas por departamento aparece en el mapa.

El porcentaje de participación de asistentes en cada una de las modalidades obedece también a la especificidad

de las temáticas planteadas en cada uno de los programas académicos y a los grupos objetivos. Según el cuadro los seminarios, seminarios taller y foros fueron los que contaron con mayor número de asistentes, teniendo en cuenta, además, que dentro de estas modalidades se trataron temas como contratación estatal, derecho disciplinario, participación ciudadana, derechos humanos, acoso laboral, entre otros, que son de interés general para todos los grupos.

Satisfacción del cliente

Ahora bien, 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 dentro de los programas de formación estructurados por la División de Capacitación del IEMP.

Durante el 2015 el promedio de la calificación fue de 94.76 sobre 100, lo cual indica que, en general, los procesos de capacitación en sus tres componentes, a saber: evaluación del evento, evaluación de aprendizajes y evaluación de los docentes o facilitadores recibieron excelentes valoraciones teniendo en cuenta, entre otras cosas, el contenido temático, la pertinencia del mismo con la función asignada en puestos de trabajo y la importancia que tiene la capacitación en el mejoramiento y cumplimiento de cada una de las funciones que desempeñan los participantes, en la medida en que les ha permitido a los funcionarios aprender a hacer, aprender a aprender y aprender a ser.

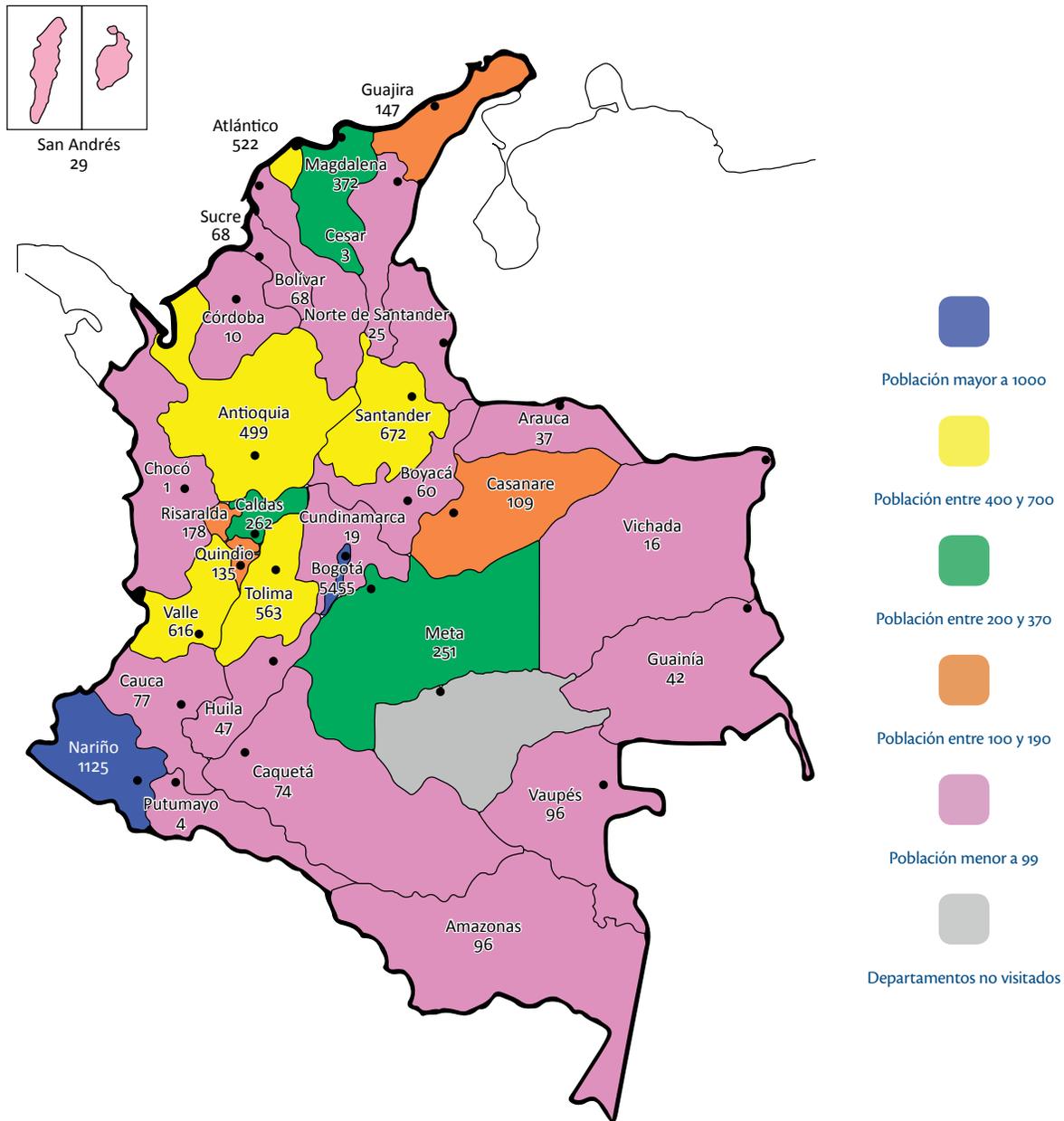
Consideramos que estos resultados se apoyan en un diagnóstico de necesidades de capacitación cuidadoso y a la elaboración de diseños curriculares ajustados a los requerimientos reales del ministerio público. En cuanto a los objetivos de los procesos se observa que se han cumplido satisfactoriamente para 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 según las calificaciones otorgadas. Esto se

Capacitados según modalidad

Modalidad	N.º de actividades	Total asistentes	%
Diplomados	4	114	0,98
Seminarios	60	3 694	31,76
Talleres	28	868	7,46
Seminarios taller	34	2 634	22,64
Encuentros	3	547	4,70
Cursos virtuales - Inducción	9	264	2,27
Jornadas	3	538	4,63
Congresos	4	787	6,77
Foros	4	1 906	16,39
Cursos virtuales	11	280	2,41
Totales	160	11 632	100,00

Cobertura y descentralización de los procesos de capacitación del IEMP



debe a los exigentes criterios que se tienen en cuenta a la hora de hacer la selección de los docentes externos que se vinculan por contrato de prestación de servicios con el IEMP. Igualmente, cuando se seleccionan los formadores internos que van a participar en los programas se escogen los que han tenido mejor desempeño y evaluación.

Otros datos que se analizan dentro de las evaluaciones indican el requerimiento por parte de los funcionarios en el sentido de 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, además del requisito de contar con material especializado y pertinente en la respectiva área.

Análisis de costos mercado vs. IEMP

El costo total de los programas de formación a los 11632 asistentes en 2015 fue de \$693.095.380. Al realizar el estudio de mercado para observar los precios de las ofertas de capacitación de otras entidades tales como universidades o instituciones reconocidas que ofrecen

programas académicos, bajo las mismas modalidades y con temáticas similares a las ofrecidas por el IEMP, se obtuvo lo descrito en el cuadro (ver página 16).

Como conclusión, puede apreciarse que la diferencia en los costos es del 96.32% comparado con los precios del mercado, lo que demuestra la eficiencia de las capacitaciones del IEMP cuyos costos fueron del 3.68%.

Apoyos educativos

Los apoyos educativos se constituyen en un incentivo para el servidor del mi-

Modalidad de capacitación	Valor promedio en el mercado por inscripción	Número de personas capacitadas en 2015 por IEMP	Valor total inscripción en el mercado
Diplomados	\$ 2.600.000	114	\$ 296.400.000
Seminarios	\$ 1.800.000	3.694	\$ 6.649.200.000
Talleres	\$ 1.800.000	868	\$ 1.562.400.000
Seminarios taller	\$ 1.800.000	2.634	\$ 4.741.200.000
Encuentros	\$ 1.000.000	547	\$ 547.000.000
Cursos virtuales Inducción	\$ 1.000.000	264	\$ 264.000.000
Jornadas	\$ 1.600.000	538	\$ 860.800.000
Congresos	\$ 2.000.000	787	\$ 1.574.000.000
Foros	\$ 1.100.000	1.906	\$ 2.096.600.000
Cursos virtuales	\$ 800.000	280	\$ 224.000.000
Total		11.632	\$ 18.815.600.000

nisterio público mediante el cual el IEMP brinda soporte a funcionarios que acuden buscando su inscripción en eventos de reconocida importancia académica, o que por la especialidad de la materia no son ofrecidos continuamente en el mercado.

Para brindar estos incentivos se tienen en cuenta, entre otros, 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 realizadas dentro de la Procuraduría.

Para la vigencia 2015 se otorgaron apoyos educativos cercanos a los 125 millones, beneficiando a 33 servidores de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo y de las personerías municipales.

Se incluyen además, en este valor, los cursos aprobados directamente a dependencias de la entidad y del IEMP que, por necesidades de servicio para el ejercicio de las funciones, requirieron capacitación especializada en algún campo.

Sistema de Registro y Control Académico (Sireco)

Esta era una de las mayores necesidades de la División de Capacitación, y una de las prioridades estratégicas dentro de su proceso de evolución,

por lo que a partir del 2014 se implementó el desarrollo de una plataforma de información que permite registrar los datos de los eventos realizados y beneficiados.

El sistema cumplió diferentes etapas como el análisis de requerimientos; la definición, ajustes y aprobación de prototipos; el diseño, adaptación, levantamiento y aprobación de requerimientos gráficos, así como las pruebas y respectivas capacitaciones funcionales y técnicas del Sireco, entre otros aspectos.

De otra parte, se establecieron los roles en la plataforma con el fin de establecer permisos específicos para cada uno de ellos, así:

- **Administrador.** Funcionario que crea usuarios, asigna permisos y hace mantenimiento a la herramienta en todas sus tablas maestras, además de garantizar el soporte y uso.

- **Coordinador.** Funcionario que ingresa y administra los programas curriculares en cuanto al diseño, costos y cronogramas.

- **Docente.** Este usuario solo puede listar los programas en los que esté asignado, ingresar registros de asistencia y de calificación y entrar a diligenciar la evaluación de recabo de información del formador.

- **Participante.** Es el usuario que se inscribe en algún programa. Únicamente posee permiso de inscribirse a las capacitaciones, diligenciar la evaluación general del programa y descargar el certificado de asistencia o diploma.

- **Administrador de apoyos educativos.** Este usuario tiene los permisos para ingresar la información de los comités, los beneficiarios de los apoyos, los desembolsos de cada uno y datos de verificación como números de actas de reunión y resoluciones de pago.

Archivo División de Capacitación IEMP



► «Durante el 2015 el promedio de la calificación fue de 94,76 sobre 100, lo cual indica que, en general, los procesos de capacitación en sus tres componentes, a saber: evaluación del evento, evaluación de aprendizajes y evaluación de los docentes o facilitadores recibieron excelentes valoraciones».

Luis Miguel Estrada Cárdena - IEMP



Mónica Vega Solano - IEMP



► «La División de Capacitación en el año 2015 se preocupó por contribuir al desarrollo de la función preventiva, de intervención y disciplinaria que por ley (Decreto 262 de 2000) le competen al órgano rector del ministerio público, así como a los procesos administrativos y de apoyo, realizando programas de capacitación acordes a las necesidades institucionales».

► Para aprobar apoyos educativos a los servidores del ministerio público el IEMP «(...) tiene en cuenta, entre otros, 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 realizadas (...)».

Gracias al avance durante la vigencia 2015, esta herramienta informática se ha ido perfeccionando como base de un cambio de cultura en la organización que debe evolucionar a medida que el uso sea masivo.

La plataforma se encuentra publicada en la web y la manera de ingresar es a través de la dirección url www.iemp.gov.co, y permite a los funcionarios miembros del IEMP, que previamente fueron creados y asociados a un rol específico de consulta y administración del sistema mediante un usuario y contraseña asignada, registrar, consultar y editar los distintos programas de capacitación proyectados y listos para ser ofertados, así como consultarlos y tenerlos como referencia en futuras capacitaciones.

A su vez, los asistentes a cada evento de capacitación pueden registrarse en la plataforma, lo que brinda la posibilidad de que el usuario pueda acceder al sistema y descargar las respectivas certificaciones de asistencia del programa de capacitación en el que participó, en tiempo real en la web y cuantas veces lo requiera.

El sistema también se ha convertido en una herramienta que ayuda a complementar las directivas y leyes del Estado en la utilización de las herramientas tecnológicas para hacer más fácil y rápidos los trámites en las oficinas públicas y eliminar el uso del papel, además de permitir a los usuarios interesados tener acceso a la información y certificación.

En ese orden de ideas, lo que sigue es que esta plataforma pueda interactuar con otras y gobernar en línea totalmente, haciendo de la gestión administrativa una tarea más fácil y práctica con el apoyo de los sistemas de información.

Comercialización de servicios del IEMP

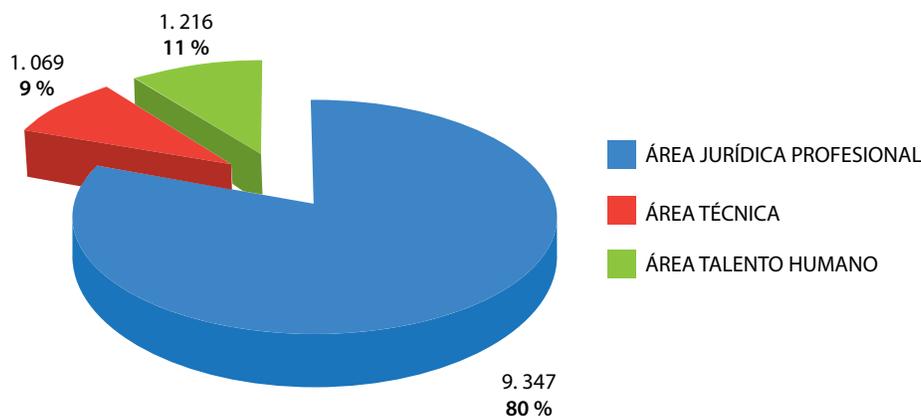
La demanda de servicios de capacitación por parte de las entidades de carácter estatal ha permitido que el IEMP amplíe y especialice el portafolio cumpliendo con las expectativas que estas se han propuesto. El éxito a la fecha, en la comercialización de programas de capacitación, se da gracias al posicionamiento y, en especial, por la especialización de los temas que se desarrollan y por las altas calidades de los docentes.

En 2015 el IEMP celebró contratos interadministrativos

para abordar temas como DD. HH., conciliación en derecho, contratación estatal, derecho disciplinario y régimen especial de notarios, derecho administrativo, elaboración de informes ejecutivos y presentaciones, oralidad, redacción y argumentación jurídica, coaching, formador de formadores y Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

De esta manera el IEMP cada año amplía el portafolio de servicios desarrollando capacitaciones con enfoques especializados, acordes con el objeto y misión de cada una de las entidades contratantes que requieren programas de formación. **i**

Total capacitados por área de desempeño Enero - diciembre 2015



Certificación de personas, fortaleciendo competencias laborales

ROLAN O. SÁNCHEZ OJEDA

ASESOR DIRECCIÓN IEMP
DUEÑO PROCESO CERTIFICACIÓN
DE PERSONAS

El proceso de certificación de competencias laborales de los servidores de la Procuraduría hace parte de un proyecto de inversión, más amplio, registrado ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Antecedentes y justificación

El mandato constitucional de la Procuraduría se cumple a través de tres funciones misionales, a saber: preventiva, disciplinaria y de intervención. El fortalecimiento de las competencias laborales, por su parte, evidenciada en la certificación de los servidores, contribuye a que el accionar del ministerio público se difunda e irradie en los demás sectores y en la sociedad. La certificación en diferentes normas de competencias hace más ágil la labor y contribuye al mejor desempeño de funciones.

En el plan estratégico de la entidad «Procurando orden y rectitud 2013–2016», este proyecto impacta directamente la perspectiva «Aprendizaje, tecnología y conocimiento» a través del objetivo de desarrollo del talento humano para construir conocimiento e innovación, y dentro del plan estratégico del IEMP «Innovación y virtualización» para el mismo periodo, se ubica en el eje estratégico de sostenibilidad. Las dos estrategias buscan implementar y consolidar el servicio de certificación de personas

para llevar a los servidores del ministerio público a los más altos estándares de calidad, con la certificación de las competencias a nivel profesional.

La instancia que tiene a su cargo el proceso es el IEMP. El Decreto 262 de 2000 dotó a la Procuraduría dentro de su estructura con esta unidad administrativa especial de carácter académico (Art. 49), responsable de adelantar todos los procesos de capacitación e investigación orientados a mejorar la gestión administrativa y a promover el conocimiento y el respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política (Art. 50).

Acreditación del IEMP como organismo certificador

En este marco legal, el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), el 18 de septiembre de 2013, acreditó al Instituto (certificado 12-OCP-004) con el cumplimiento de los requisitos de la norma internacional ISO/IEC 17024:2003, renovado en el año 2015 con la nueva versión de ISO/IEC 17024:2012, como organismo de evaluación de la conformidad que busca coadyuvar en los resultados de la gestión del sector público a nivel de competencias laborales.

Este proceso de acreditación se inició en el año 2011, cuando el IEMP evaluó la posibilidad de ser ente certificador de competencias. Para ello debía dar cumplimiento con los requisitos exigidos por la norma y los lineamientos de

la ONAC. Así, en diciembre de ese año, se inicia la auditoría de acreditación, la cual se adelanta entre los meses de diciembre de 2012 y abril de 2013, concluyendo con la obtención del certificado mencionado en precedencia.

Certificados en conciliación y disciplinario

En el año 2015 se adelantaron procesos de certificación en las dos líneas misionales. En disciplinario se efectuaron en las ciudades de Bogotá, Tunja, Bucaramanga, Ibagué, Villa-

vicencio, Sincelejo, Popayán, Valledupar y Riohacha, con la participación de 122 personas de las cuales recibieron certificado 120; en conciliación el programa se realizó en Ibagué, Sincelejo, Villavicencio y Medellín, con 35 personas, de las cuales 27 fueron certificadas.

La cobertura territorial del proceso de certificación, del año 2013 a la fecha, es aproximadamente del 60%. En el primer año el programa estuvo en Barranquilla, Bucaramanga y Cali, y en 2014 en Santa Marta, Cartagena, Montería, Medellín, Pereira, Armenia, Bogotá y Pasto. **i**

Personas certificadas de 2013 a 2015

Certificados en	2013	2014	2015	Total
Conciliación	33	31	27	91
Disciplinario	30	95	120	245
Subtotal	63	126	147	336

PERSONAS CERTIFICADAS A NIVEL NACIONAL



La investigación, conocimiento científico de la realidad

LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ BALLÉN

JEFE DE LA DIV. DE INVESTIGACIONES
SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

La División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, de acuerdo con el Decreto 262 de 2000, se estableció en la Procuraduría con el propósito de «Adelantar y apoyar investigaciones científicas, sociales, económicas, históricas, políticas y de otra naturaleza que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y funciones del Ministerio Público».

Con el propósito de optimizar el quehacer investigativo, y pensando en la sostenibilidad, la división cada año actualiza el proyecto de inversión denominado «Proyecto Nacional de Investigación para Apoyar el Fortalecimiento de la Misión del Ministerio Público», inscrito en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que lo viabilizó desde 2007.

A través de este proyecto se interactúa con las distintas procuradurías delegadas que han presentado fichas de proyectos o con las que están adelantando proyectos específicos. El IEMP estableció líneas de investigación, de acuerdo con las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación, en las cuales se enmarcan cada una de las temáticas de investigación que anualmente se desarrollan.

Es de resaltar que para la realización de las investigaciones se utilizan distintas estrategias, buscando optimizar los

Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido



► El objetivo de la investigación sobre vigilancia superior a la gestión de los derechos de las víctimas de violencia sexual (III fase) «fue generar insumos para el Estado colombiano que incidan en la revisión y ajuste de la atención integral, en condiciones de dignidad, que se debe brindar a las víctimas de violencia sexual en el marco del acceso a la justicia».

recursos con los que cuenta el IEMP, como la formalización de convenios con instituciones interesadas y comprometidas con cada temática, investigaciones directas con los funcionarios del Instituto, estudios con el apoyo de la Red de Investigadores del IEMP y la contratación de expertos en cada una de las áreas.

Además del desarrollo de los proyectos de investigación, esta división tiene bajo su responsabilidad los programas de «amonestación para adoles-

centes infractores», «socialización de las investigaciones» y «publicaciones».

Un total de 20 proyectos de investigación se adelantaron en 2015, los cuales habían sido programados en el Plan Operativo Anual (POA) del IEMP para dicha vigencia. Se destaca, también, el cumplimiento de la responsabilidad del IEMP en la ejecución de los cursos de amonestación en todos los distritos judiciales en los que los jueces han determinado la sanción para los adolescentes.

Mención especial merecen las distintas actividades de presentación de resultados de investigaciones en eventos nacionales e internacionales, logrando, entre otros, la participación de los investigadores del IEMP en congresos de tres países, a los que fueron invitados en reconocimiento a la importancia de las temáticas estudiadas; igualmente, se participó en la coordinación de eventos internacionales realizados en Colombia, con el apoyo de distintas organizaciones como universidades y centros de investigación.

A continuación se presenta el balance de los proyectos coordinados y un breve resumen de los avances o resultados.

Análisis y perspectivas de la personería en Colombia

El propósito fue analizar el pasado, presente y futuro de las personerías municipales en Colombia, estudio que permitirá repensar y rediseñar esta institución a la luz de los desafíos de la construcción de la paz y la reconciliación y de la profundización de la democracia local.

El proyecto fue realizado en convenio con la Federación Nacional de Personeros (Fenalper), entidad que cumplió con el objetivo entregando un informe de avance socializado en un encuentro de personeros. El documento final se encuentra en ajustes para ser publicado.

Vigilancia superior a la gestión de los derechos de las víctimas de violencia sexual. III fase

El objetivo del proyecto fue generar insumos para el Estado colombiano que incidan en la revisión y ajuste de la atención integral, en condiciones de dignidad, que se debe brindar a las víctimas de violencia sexual en el marco del acceso a la justicia.

La información recolectada y reportes de las entidades a vigilar, a través del Sistema Web de Género de la Procuraduría General de la Nación, sirven como insumo para la publicación del informe de vigilancia superior sobre la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual; además, se cuenta con una 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 herramientas de tipo estadístico y de control que permiten cualificar el análisis de información.

La publicación de los aportes, observaciones y resultados de la vigilancia para el Estado colombiano en la revista *Procu-*

rando la equidad, y la socialización de los mismos, serán actividades del 2016.

Estudio sobre la vinculación laboral de personas en condición de discapacidad

Determinar las condiciones de la vinculación laboral de personas en situación de discapacidad en el sector público, acorde con la legislación que los protege, que permita a la Procuraduría, en su calidad de órgano con funciones preventivas y correctivas, tomar las decisiones más acertadas en materia de defensa y protección de los derechos humanos de esta población, es el objetivo de la investigación que ya cuenta con el informe final para su publicación.

Prácticas de inclusión educativa

El propósito fue realizar un diagnóstico sobre las prácticas educativas de la población en condición de discapacidad en el marco de la política de inclusión. El informe final describe el diagnóstico evaluativo acerca de la pertinencia y calidad de los programas, planes, proyectos

y lineamientos de atención a personas en condición de discapacidad, y con las recomendaciones para la Procuraduría frente a la atención educativa para esta población

Análisis vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a las garantías de los derechos

Investigación que evalúa concretamente, y de manera diferencial, las acciones que los anteriores mandatarios territoriales realizaron en su mandato de gobierno a favor de la infancia, la adolescencia y la juventud. El análisis considera los enfoques utilizados, el alcance efectivo sobre la población, las situaciones que se pudieron transformar, los impactos, la cobertura poblacional y territorial y la capacidad técnica y presupuestal de cada una de las entidades territoriales.

Se cuenta con un documento de análisis de información de la gestión pública territorial con énfasis en (i) identificación de los déficit de capacidad institucional en la garantía de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país examinando sus posibles causas, (ii) documento de análisis de las brechas que representan obstáculos para la realización de las tareas y la consecución de los objetivos de la política de infancia y adolescencia en los municipios y departamentos colombianos, (iii) clasificación y análisis de los déficit en diferentes tipos de acuerdo con las posibles causas, (iv) propuesta de Componentes de Desarrollo Institucional (COI) para fortalecer la institución y solucionar los déficit, y (v) desarrollo de los puntos anteriores en un documento publicable.

Igualmente, existen recomendaciones para las nuevas administraciones de las entidades territoriales que inciden en la planeación a favor de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, y un indicador sobre el grado de desarrollo de los derechos de esta población con el listado de los que no son atendidos en el nivel territorial. Todos estos contenidos de la investigación están siendo ajustados para la respectiva socialización y publicación de resultados.



Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido

► En 2016 serán presentados los resultados de la investigación referente a la evolución histórica de los conceptos de Estado, justicia, economía y globalización realizada por la Academia de Historia de Santander.

Evolución histórica de los conceptos de Estado, justicia, economía y globalización

El trabajo se realizó con la Academia de Historia de Santander, institución que contó con un grupo de expertos en el tema para la realización de la investigación. Ya se tiene el informe final que da cuenta de los objetivos trazados en el proyecto, como son el análisis de las etapas y cronología de los conceptos que son objeto de estudio y el análisis de su relación e interrelación. En 2016 serán presentados los resultados de la investigación a la sociedad y autoridades colombianas y se editará la publicación.

Evaluación y seguimiento a políticas públicas para la recuperación de bienes de uso público indebidamente ocupados

Esta actividad implicó el diseño de herramientas de seguimiento y evaluación del proceso de formulación de políticas públicas que permitan monitorear el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos durante el proceso de diseño de política pública, además de poder hacer el seguimiento al impacto de la misma durante la implementación. La herramienta permitirá a los ejecutores de la política determinar los correctivos para el cumplimiento de las metas establecidas o planificadas.

Como resultados se cuenta con un plan de estrategia de coordinación y el plan de acción para la coordinación e interacción con las autoridades competentes para la recuperación, protección y defensa de los bienes de uso público indebidamente ocupados por construcciones palafíticas, una estrategia y metodología para el monitoreo y seguimiento a la política pública «agendada» y formulada, un documento de evaluación del proceso de formación de la política en materia de recuperación de bienes de uso público indebidamente ocupados en los litorales colombianos por construcciones palafíticas en el pacífico, un informe de observación y seguimiento a las líneas de acción establecidas en la

política, un documento de línea de base de las intervenciones gubernamentales en las áreas de intervención de la función misional de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, y un documento de recomendaciones de política asociado a las líneas de acción de esta, con la finalidad de que queden insertas en los planes sectoriales de desarrollo, específicamente en aquellos concentrados en los sectores de protección de bienes de uso público, judicial, gobierno, vivienda, protección medio ambiental, educación, bienestar social, económico —generación de procesos productivos— y derechos humanos.

Producto de la investigación, que será socializada en este año, se publicará el libro titulado *Participación en procesos de formación de políticas públicas: herramientas y retos en escenarios interinstitucionales*.

Análisis de la implementación de la nueva gerencia pública

Este estudio estableció el nivel de implementación de herramientas gerenciales en las entidades públicas en Colombia, correspondiendo en esta etapa a las localizadas en la ciudad de Bogotá, con el objeto de, una vez diagnosticado el nivel de implementación, proponer una política pública al respecto.

El documento final de la investigación contiene, entre otros aspectos, un mapeo de tipo cuantitativo sobre el nivel de utilización de dichas herramientas gerenciales como la elaboración de mapas de riesgo de corrupción, medidas para mitigarlos, estrategias antitrámites, atención al ciudadano, elaboración de planes de acción, de objetivos, de estrategias para su cumplimiento, de indicadores de gestión, de la desagregación de los presupuestos y la dis-

Galardonado el IEMP por investigaciones de justicia en equidad

La Escuela de Justicia Comunitaria de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (EJCUN), en convenio con el Ministerio de Justicia y del Derecho, crearon el «Galardón Jaime Giraldo Ángel a la justicia en equidad. Conciliación en equidad, justicia con contenido social», el cual busca realizar un «reconocimiento a quienes a través de su labor o servicio, merecen ser exaltados por sus actos, a quienes con su esfuerzo y compromiso se han convertido en fuentes de inspiración para la Conciliación en Equidad en toda Colombia».¹

La EJCUN y el jurado conformado por profesores de universidades de Perú, México y Ecuador, entre 250 postulaciones recibidas, preseleccionó para el galardón al programa de justicia formal y justicia en equidad del IEMP, coordinado por el investigador Miguel

Mónica Vega Solano - IEMP



► Miguel Álvarez-Correa G., coordinador de los observatorios del Sistema Penal Acusatorio (OSPA) y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSRPA) del IEMP.

Álvarez-Correa G. El reconocimiento al Instituto en la categoría de aportes a la justicia restaurativa, de la justicia en equidad, se realizó el pasado mes de diciembre de 2015 en el marco del evento académico Encuentro Latinoamericano de Experiencias, Justicia en Equidad, el Perfil de la Paz en un Nuevo País.

Una vez más el IEMP es reconocido en instancias nacionales e internacionales por el trabajo constante en materia de investigaciones jurídicas y sociales.

¹ Texto de la invitación, dirigida al IEMP, de la Escuela de Justicia Comunitaria de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (EJCUN).

tribución de estos en el rubro de inversión en todas las entidades que hicieron parte del análisis. El informe se está revisando y ajustando para su publicación.

Observatorio del Sistema Penal Acusatorio (OSPA)

El OSPA realiza investigaciones en temas relacionados con el sistema, a partir de estudios temáticos acordados con la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público, en materia penal, cuyos resultados permiten retroalimentar a las distintas instituciones involucradas con el SPA.

Como resultado de las investigaciones del OSPA en 2015 se editó el libro *El tiempo del ahora*, y se cuenta con los informes finales —en evaluación del texto por parte de pares académicos— de «Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: diagnóstico preliminar»; el estudio sobre agresión sexual de menores de edad, en el marco de la Ley 1098/2006; sobre «Homicidio por convivencia, política pública, actuaciones judiciales y alcances comunitarios», y de «Reparación a víctimas en la Ley 1098/2006».

Se encuentra en avanzada etapa el proyecto sobre la elaboración del incidente de reparación colectivo judicial sobre Machuca – La Fragua, municipio de Segovia (Antioquia); ya están finalizados los ítems económico, ambiental y jurídico, quedando por completar los aspectos psicosociales e históricos.

Justicia formal y justicia en equidad

En esta línea se realizaron varias investigaciones que buscaban 1. elaborar un diagnóstico sobre los alcances y la naturaleza de la agresión sexual realizada por menores de edad (infractores) a otros menores o a adultos, 2. evaluar el alcance y la eficacia de las CAR (corporaciones autónomas regionales) en el país, 3. apoyar desde el ámbito de la economía el análisis del papel de la Responsabilidad Social (RS) en Colombia, 4. apoyar el desarrollo de la investigación sobre víctimas de jóvenes infractores adolescentes, y 5. establecer un diagnóstico preliminar económico del SPA.

Como resultados se publicó, en el mes agosto de 2015, la obra *La montaña rota. La minería en páramos en Colombia. Calidad de vida de los mineros y de sus familias, regalías, cooptación, impactos ambientales y aspectos legales*.

De otra parte, finalizó la labor de campo de la investigación «Política pública y conciliación en equidad», que se encuentra en etapa de sistematización y redacción, y la recolección de la información relacionada con el proyecto sobre «Evaluación de la Responsabilidad Social Empresarial en Colombia», texto que está siendo evaluado por parte de pares académicos.

Análisis comparado para la construcción del precedente jurisprudencial. Etapa II

El objetivo del estudio es establecer las metodologías existentes en los países tomados como referencia para la detección del precedente judicial, haciendo una comparación con el sistema colombiano, para revelar la forma como en ellos se han asumido metodologías que les permiten determinar de manera segura en qué casos una jurisprudencia constituye precedente judicial frente a la decisión que está por asumirse, y de otra parte, la forma como se puede intentar una metodología con la que se alcancen los mismos objetivos en nuestra organización judicial, y en nuestra forma de administrar justicia, razón misma que ha llevado a que se tenga al precedente jurisprudencial como una herramienta de

trascendental importancia para lograr la igualdad, la uniformidad y la seguridad jurídica, revelando la diferencia o especificidades que tiene el precedente jurisprudencial en Colombia con relación al de dichos países.

En la vigencia 2015 se adelantó la segunda fase del proyecto, cuyo avance se integró con la primera fase, de las cuales se encuentra listo el informe respectivo. Se proyectó la realización de la tercera fase con la cual se cierra el proyecto. Solo está pendiente el capítulo alusivo a la introducción y la integración con la tercera fase, para luego ser pasado a revisión por pares académicos y finalmente ser publicado.

Investigación en derecho disciplinario

La investigación busca determinar y explicar los cambios que tanto a nivel sustantivo y procesal trae el Código General Disciplinario. En la pasada vigencia se avanzó en el trabajo de campo y el análisis de la reforma al código; así mismo, se ha participado en discusiones sobre la reforma y se ha seguido el estudio del proceso.

Gestión de riesgo de desastres, derecho e interés general

El estudio analiza las condiciones de viabilidad de la política nacional de gestión del riesgo en el país, en especial de la región Caribe, a través de la elaboración de una línea base sobre los instrumentos que dan aplicación a la política nacio-



Cortesía Carlos Alberto Peláez Garzón

► La investigación referente a la «Gestión del riesgo de desastres, derecho e interés general» permitió contar en 2015 con «(...) una línea base sobre los instrumentos que dan aplicación a la política nacional de gestión del riesgo en el territorio, [en especial de la región Caribe], y documenta las condiciones de viabilidad sociopolítica en municipios que son casos exitosos en la implementación de la política».

nal de gestión del riesgo en el territorio, y documenta las condiciones de viabilidad sociopolítica en municipios que son casos exitosos en la implementación de la política.

En el marco de este proyecto se participó, en la ciudad de Santiago de Cuba, en el lanzamiento del libro *Gobernabilidad y riesgos costeros: vulnerabilidad institucional en Colombia y gestión del riesgo en Cuba*, como producto de la investigación financiada conjuntamente entre el IEMP, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) denominada «La gestión del riesgo como factor de gobernabilidad en ciudades costeras». Además, se presentó la ponencia «Construcciones palafíticas sobre bienes de uso público en el litoral pacífico colombiano», como una labor de apropiación social de conocimiento.

Adicionalmente, esta línea de investigación cuenta con los siguientes productos: 1. un informe de investigación, 2. un documento publicable como libro de resultados de investigación, 3. cuatro artículos de investigación publicables en revista indexada, 4. un proyecto de investigación en Metodología General Ajustada (MGA), 5. un proyecto de Investigación en formato IEMP, 6. cuatro eventos de socialización (III Congreso de Investigación en Gestión Pública - IGP, Comisión Nacional Asesora, Seminarios Técnicos DNP, Encuentro de Educación e Investigación de la Unidad nacional de Gestión de Riesgo de Desastres - UNGRD, un taller de expertos IGP y un póster UNGRD, 7. tres artículos de socialización por canales institucionales, 8. una base de

César Augusto Nieto Rojas - IEMP



► El propósito de la investigación sobre minería ilegal en Colombia «fue establecer cómo y por qué se relacionan la extracción de recursos naturales, la baja capacidad institucional y la destrucción del medio ambiente, y determinar cuáles son las formas de articulación de las redes de actores asociados» a esta actividad en las zonas de frontera de Brasil y Venezuela. En la foto extracción de oro en el municipio de Marmato (Caldas).

datos de contacto y redes, y 9. archivo documental y magnético de la investigación.

En 2016 se editará el libro y los artículos. Igualmente, está pendiente la sustentación del proyecto en caso que sea requerido por el Comité de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), esperar la noticia de viabilidad de esta instancia y la asignación de recursos.

La minería ilegal en Colombia en las zonas de frontera

Se cuenta con el informe final de la investigación que realiza un análisis, desde el enfoque de redes de política pública, sobre la minería de oro en las zonas de frontera de Brasil y Venezuela. El propósito de la misma

fue establecer cómo y por qué se relacionan la extracción de recursos naturales, la baja capacidad institucional y la destrucción del medio ambiente, y determinar cuáles son las formas de articulación de las redes de actores asociados a la minería en las zonas de frontera con los dos países. El estudio se publicará en este año.

Impacto social y económico del cooperativismo en Colombia

Determinar el impacto social y económico del cooperativismo en Colombia y proponer líneas de acción que permitan potenciar el sector en la dinámica de la nación es la finalidad de este proyecto. En 2015 se levantó el estado del

arte en la temática, se elaboró y aplicó el instrumento en los departamentos seleccionados, y se formalizó un convenio con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el fin de ampliar la cobertura de las regiones y ciudades abordadas. En la actualidad se tiene el informe final de la investigación que está siendo revisado y ajustado para su publicación y respectiva socialización.

Análisis de los factores institucionales para la sostenibilidad del IEMP: estrategias de marketing

En el año de la sostenibilidad del IEMP, la unidad académica contará con el análisis de los factores institucionales que permitirán la continuidad del Instituto, y el diseño de las estrategias de mercadeo y comunicaciones necesarias para proyectarlo en el mercado. Se levantó el estado del arte en la temática, se diseñó un instrumento que se aplicó en varias ciudades del país y se cuenta con el informe final de la investigación que está siendo revisada y ajustada para su publicación. Con la información recabada y parte del análisis se adelantó una capacitación de sensibilización a los funcionarios del Instituto.

Análisis de los sistemas de gestión de calidad para la sostenibilidad del Sistema Integrado de Gestión (SIG) del IEMP

Analizar el sistema de gestión de calidad en el IEMP, con la proyección de actualizarlo de acuerdo con los nuevos requisitos de la norma NTC ISO 9001, versión 2015, articulado

con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) 2014, fue uno de los programas incluidos en el POA 2015.

De otra parte, los asesores del sistema acompañaron el proceso de recertificación adelantado por el IEMP en 2015 analizando los distintos procesos y componentes de cada uno de ellos, especialmente la funcionalidad de los indicadores establecidos y la gestión adelantada por parte del Instituto en el marco del SIG.

El informe final, con el aparte de recomendaciones para la actualización del SIG, está siendo analizado para implementar las sugerencias planteadas y lograr la nueva certificación en 2016 con los requerimientos de la actual normativa.

Análisis del posconflicto frente a la defensa y protección de los derechos humanos (DD. HH.)

Hacer un análisis jurídico de la proyección del posconflicto frente a la defensa y protección de los DD. HH., que concluya con distintos documentos de análisis en materia de paz, justicia transicional y respeto por la Constitución y la ley, en el marco del Estado social de derecho, es el objetivo de esta investigación.

Como resultado del trabajo adelantado la entidad cuenta con documentos de análisis de reclutamiento de niños en Colombia, los límites jurídicos en la justicia transicional y los mínimos penales para máximos responsables; este último en proceso de publicación.

Análisis de la problemática de Interbolsa. Aspectos jurídicos y económicos

El objetivo fue analizar la intervención y liquidación de Interbolsa, estudiando las causas y consecuencias económicas, jurídicas y sociales, en el periodo 2010-2015. Se llevó a cabo el estudio, de acuerdo con lo planeado, y se entregó el artículo titulado «Interbolsa: iliquidez e ilegalidad en el mercado de valores». Igualmente, se cuenta con el informe final de la investigación, el cual contiene, además del estado de arte de revisión de literatura académica y comentada por varios ana-

listas sobre la crisis de Interbolsa, el anexo estadístico con cifras sobre indicadores de bolsa y el análisis de especialistas por parte del investigador principal.

Costos de la desintegración familiar

Esta investigación se realizó desde 2014 y fue necesario prorrogarla en 2015, ya que describir el impacto psicosocial del divorcio en los cónyuges y el impacto económico en ellos y en el Estado colombiano requirió de un trabajo de campo amplio, en varias ciudades del país, buscando la confiabilidad de los resultados.

El texto final recoge el análisis de la problemática. En la actualidad está en proceso de publicación, y fue elaborado un artículo referido a los resultados de la investigación que será publicado en una revista indexada.

Programa Socialización de Investigaciones

El propósito de este programa es dar a conocer a las entidades, servidores y comunidad en general, que esté interesada en la temática tratada, los resultados de las investigaciones que adelanta el IEMP.

En el marco del programa se realizó el III Congreso IGP 2015 y las actividades de la Cátedra Carlos Mauro Hoyos. Igualmente, la socialización que adelantan

los coordinadores de investigación y la participación en congresos nacionales e internacionales a los cuales son invitados los investigadores del IEMP. Varias de estas actividades se han adelantado en alianza con distintas instituciones y universidades. El año pasado se realizaron 20 actividades de socialización, de las cuales tres fueron en otros países: Perú, Cuba y España.

Cursos de amonestación para menores infractores

Cumplimiento con la responsabilidad asignada por la Ley 1098, el Instituto está realizando los cursos de amonestación a jóvenes infractores. En 2015 se realizaron 231 cursos atendiendo 1133 adolescentes en los distintos distritos judiciales en los que los jueces han decretado esta medida a los adolescentes infractores, para ello se contó con el apoyo de 17 docentes, que adelantaron los cursos en 233 municipios. El número de adolescentes atendidos por medio de los cursos de amonestación en el 2015 representa un incremento del orden de 7.87% de jóvenes, a pesar de que se realizaron menos cursos.

III Congreso Internacional de IGP

Como en años anteriores, el encuentro permitió conocer y difundir los avances

Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP



► El III Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública (IGP) abordó cuatro ejes: «1. investigación para el siglo XXI, adaptación y cambio: ambiente, gestión del riesgo y ordenamiento territorial, 2. investigación en ciencia, tecnología e innovación, en las áreas de ciencias humanas, sociales y de educación, 3. justicia e inequidad: ¿un atropello a la armonía de la sociedad?, y 4. la nueva gerencia pública en Colombia».

de la investigación científica en materia de gestión pública en América Latina y en Colombia. En esta ocasión se abordaron cuatro ejes: **1.** investigación para el siglo XXI, adaptación y cambio: ambiente, gestión del riesgo y ordenamiento territorial, **2.** investigación en ciencia, tecnología e innovación, en las áreas de ciencias humanas, sociales y de educación, **3.** justicia e inequidad: ¿un atropello a la armonía de la sociedad?, y **4.** la nueva gerencia pública en Colombia.

Como resultados se cuenta con **1.** evento científico en las universidades Santo Tomás y Central en Bogotá, **2.** ponencias escritas de cada uno de los ejes, y **3.** participación de dos panelistas internacionales, uno español y otro argentino, así como de entidades reconocidas como Colciencias, Universidad Santo Tomás, ESAP, la Maestría de Gestión del Riesgo de la Escuela de Ingenieros Militares y la UNGRD.

Este año se entregarán las memorias digitales, lo cual sirve para registros de acreditación de investigadores, grupos y centros de investigación.

Publicaciones del IEMP

En 2015 se publicaron 28 obras.

- Cuatro boletines **INNOVA** (21 al 24). Especiales sobre medio ambiente, rendición de cuentas IEMP 2014, los 20 años del IEMP y la gestión del riesgo de desastres, y entidades territoriales.
- *La Incidencia instituciones de Santander en la consolidación de la República de Colombia.*
- *Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo: balance 20 años después.*
- *Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal VI.*
- *Reflexiones sobre el Incofer y la institucionalidad agraria en Colombia.*
- *Seguimiento preventivo: entidades SINRA, con injerencia en el humedal Ramsar - Laguna de La Cocha.*
- Dos revistas *Rostros y Rastros* (13 y 14). *Justicia, comunidad y responsabilidad social. Revista del Observatorio de DD. HH. del Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP.*

- *El tiempo del ahora. El Centro de Atención a las Víctimas (CAV) – El deber de atender a las víctimas ¿Dónde estamos?*
- *Cooperativismo y convivencia pacífica - Análisis de factores y casos.*
- *Río Cauca. Informe Social, Económico y Ambiental.*
- *Rendición de cuentas personeros. Rendición de cuentas, personerías con legitimidad y transparencia.*
- *Los planes parciales en Colombia – Evaluación de la aplicación de planes parciales y reajuste del suelo en siete ciudades colombianas 2006 – 2013.*
- *IEMP 20 años generando conocimiento.*
- *Aspectos sustanciales de derecho disciplinario.*
- *Políticas públicas en salud mental – Evaluación y perspectiva de la política pública frente a la salud mental y, en particular, de atención al consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.*
- *La montaña rota. Minería en páramos en Colombia: ¿dónde estamos?*
- *Informe de gestión de la Procuraduría General 2014, en CD*
- *Cartilla electoral 2015.*
- *Informe de vigilancia superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes 2012 – 2013.*
- *El buen servidor público, 4.ª edición.*
- *Capacidad de adaptación de los municipios colombianos al cambio climático: informe preventivo.*
- *La presencia de las entidades públicas colombianas en la cooperación internacional: reflexiones sobre cuatro experiencias en Bogotá D. C.*
- *Código Disciplinario Único —Ley 734 de 2002— Notas de vigencia 2014.*
- *Carpeta con insertos sobre el cooperativismo en Colombia. Muestra de documentos históricos de los 84 años del cooperativismo en Colombia. Diciembre 7 de 2015.*

Adicionalmente, se diagramaron con la Imprenta Nacional cuatro documentos que están listos para ser impresos en 2016 sobre derechos humanos y discapacidad, la adopción en Colombia, el informe juventud - Ley 1622 de 2013, y *Cincuenta reflexiones del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.* 



www.procuraduria.gov.co/iemp

Inicio

Quiénes somos

Capacitación

Investigación

Publicaciones

Contratación

Contacto

La División Administrativa y Financiera facilita la labor misional del IEMP

CARMENZA CARREÑO GÓMEZ

JEFE DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL IEMP

El área administrativa y financiera lidera cuatro procesos de apoyo relacionados con la gestión del IEMP, a saber: contabilidad y tesorería; planeación, presupuesto y control; contratación y jurídica, y almacén, archivo y sistemas.

La división, de acuerdo con el Artículo 57 del Decreto-Ley 262 de 2000, se estableció en la Procuraduría General de la Nación con el propósito de «Planear, coordinar y controlar las actividades administrativas y financieras necesarias para garantizar el suministro oportuno de los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento del Instituto de Estudios».

Además cumple, entre otras funciones, con la programación y el seguimiento a la ejecución del presupuesto del Instituto, de conformidad con la ley y las instrucciones de la Dirección; en síntesis, debe asesorar a la unidad académica en la planeación, coordinación y control de los recursos asignados para favorecer el desarrollo óptimo de las funciones misionales de capacitar a los servidores del ministerio público y del Estado, realizar investigaciones académicas, desarrollar el proceso de certificación de personas y producir obras editoriales.

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 y NTCGP 1000:2009 y MECI 1000: 2014. 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 2015 el IEMP obtuvo la renovación, recertificación y mantenimiento de las acreditaciones obtenidas en años anteriores en las normas mencionadas anteriormente, y en la norma ISO/IEC 17024: 2013 liderada por el proceso de certificación de personas.

Ejecución presupuestal

En el año 2015 el IEMP comprometió recursos por más de \$2 832 millones distribuidos entre los rubros de funcionamiento e inversión; este último ejecutado por los cuatro proyectos inscritos en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Proceso de gestión contable y tesorería

Realiza los procesos de identificación, registro, preparación y revelación de los estados financieros, aplicando el marco conceptual de la contabilidad pública y el Catálogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública, como documento fuente, así como las normas y procedimientos establecidos por la Contaduría General de la Nación en materia de registro oficial de libros y preparación de los documentos soportes.

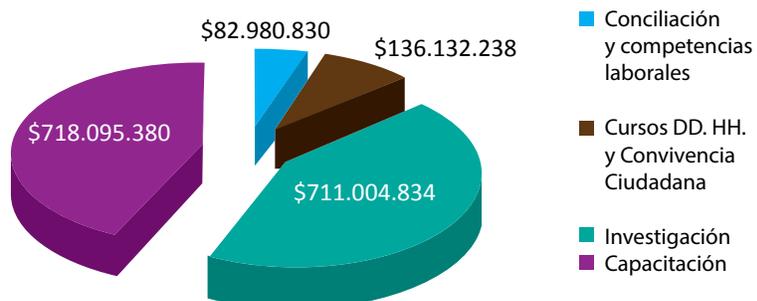
De otra parte, en el marco de su labor, utiliza los criterios y normas de

evaluación de activos y pasivos como la constitución de provisiones, contribución de los activos al desarrollo del cometido estatal, las depreciaciones y amortizaciones, entre otras.

De las labores que se destacan en contabilidad encontramos la elaboración de conciliaciones bancarias, mes a mes, de las cuentas activas que tiene el Instituto, entre las áreas de contabilidad y tesorería y almacén. Así mismo, se hicieron arquezos mensuales a las cajas menores de gastos generales y viáticos y gastos de viaje; se cancelaron de manera oportuna los impuestos y obligaciones; se presentaron en los tiempos establecidos los informes a contabilidad de la Procuraduría, a la Contaduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, al Banco de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, los Títulos de Tesorería (TES) del IEMP se negociaron hasta el mes de noviembre de 2015, ya que a partir del mes de diciembre, con la implementación del Decreto 2785 de 2013, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación deben concentrar en una sola cuenta bancaria todos los ingresos y pagos los cuales son administrados por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual permite que haya una mayor eficiencia y eficacia en la gestión financiera pública.

Inversión programas IEMP 2015



Igualmente, como los demás procesos de la división, se presentaron mensualmente los indicadores del SIG que mostraron un comportamiento adecuado, y el mapa de riesgos se actualizó a mayo y diciembre de 2015, así como la matriz de riesgos anticorrupción.

Proceso de planeación, presupuesto y control

Identifica, sistematiza y planea las necesidades de funcionamiento e inversión, la gestión de los recursos y el control de la ejecución de los mismos, y se encarga de presentar la rendición de cuentas ante clientes internos como Planeación de la Procuraduría General de la Nación (Strategos), externos y organismos de control. Su objetivo es garantizar una adecuada gestión de los recursos financieros y proyectos del IEMP de acuerdo a la normativa vigente.

El proceso tiene a su cargo responsabilidades como elaborar el anteproyecto de presupuesto y el Plan Operativo Anual (POA) mediante el apoyo a los dueños de los programas de capacitación, investigación, certificación de personas y publicaciones, teniendo en cuenta variables como la planificación de los proyectos, la solicitud de necesidades, la asignación de recursos y la respectiva distribución. El POA se presenta ante el Consejo Académico del IEMP para obtener el aval, y el presupuesto, una vez aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se formaliza mediante resolución, firmada por el director de la unidad, la cual discrimina las asignaciones internas de apropiación del presupuesto de gastos del Instituto.



► La División Administrativa y Financiera del IEMP es la encargada de planear, coordinar y controlar actividades necesarias para «garantizar el suministro oportuno de los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento del Instituto de Estudios».

Antes de iniciar cualquier proceso de contratación los encargados de los programas del Instituto deben acercarse a esta área para contar con la viabilidad y solicitar la expedición de los respectivos Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que se soportan con los estudios previos. El grupo de presupuesto crea y valida las cuentas bancarias en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), formaliza los registros presupuestales que cubren los compromisos del Instituto y, a su vez, realiza las imputaciones presupuestales de los ingresos por concepto de venta de publicaciones, rendimientos financieros o servicios conexos a la educación. Adicionalmente, constituye las reservas presupuestales y las cuentas por pagar.

Además, el proceso presentó los informes mensuales al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como a la

alta dirección, para la toma de decisiones, con los respectivos seguimientos y alertas en las reuniones mensuales de Comité de Dirección del IEMP, y reuniones de revisión por la Dirección respecto a la ejecución presupuestal así como el seguimiento a proyectos. En cuanto a la reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2015 se logró la ejecución del 100%, y se cumplieron los porcentajes autorizados por el ministerio respecto a los topes de reservas para el 2016.

Proceso de contratación y jurídica

De conformidad con el artículo 57, numeral 4, del Decreto 262 de 2000 es competencia de la División Administrativa y Financiera «Adelantar las gestiones relacionadas con la celebración de los contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de las funcio-

nes del Instituto», por lo que la unidad académica cuenta con un grupo encargado de adelantar el trámite precontractual, contractual y poscontractual que lleve a cabo la entidad en cumplimiento de su actividad.

En virtud de los principios que rigen la función administrativa consagrados en la Constitución y la ley tales como la igualdad, celeridad, transparencia, publicidad, responsabilidad, moralidad, eficiencia y eficacia, el área jurídica del Instituto, en cumplimiento de la misión y visión institucional, y conforme al principio de legalidad, cumple funciones y actividades fundamentales para el logro y ejecución de los planes y programas aprobados por el Consejo Académico.

La actividad contractual del Instituto se adelantó de acuerdo con los parámetros establecidos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y demás

decretos reglamentarios. Un total de 112 contratos y siete convenios fueron suscritos por el IEMP en 2015, lo que contribuyó al cumplimiento de los objetivos misionales de la Procuraduría General de la Nación y de la unidad y, por *ende*, del plan anual de adquisiciones de la vigencia y las metas asignadas a cada uno de los integrantes del proceso de contratación y jurídica.

Con base en el sistema de indicadores implementados en el SIG se realiza la medición del área mediante el indicador de verificación oportuna de estudios previos y elaboración de contratos. Los formatos diseñados, por su parte, han permitido estandarizar las listas de chequeo para entrega de documentos y actas que reposan en los contratos.

El proceso es el encargado de publicar en el sistema electrónico de contratación pública los compromisos formalizados en el IEMP, y hace el seguimiento a las alertas enviadas por el sistema.

Proceso de almacén, archivo y sistemas

El objetivo de esta área es recibir los bienes, servicios, activos e insumos del IEMP, y contribuir a su preservación, mantenimiento, administración y control. El apoyo a la gestión del Instituto —entre otras acciones— se evidencia en la participación en ferias a nivel nacional mediante la exhibición y venta de publicaciones editadas por el IEMP.

Respecto de los bienes controlados que posee la unidad se efectuaron los respectivos ajustes y se reclasificaron los elementos, y se calculó la depreciación y amortización de todos estos de manera individual. Se depuraron los inventarios de los servidores tanto de los elementos devolutivos como de consumo, y los que son propiedad de la Procuraduría. Además, se llevó un control de las publica-

ciones que fueron impresas para las capacitaciones y eventos programados por el Instituto.

Se destaca entre los resultados del proceso la optimización del uso de los elementos de consumo y consumo controlado, y el cumplimiento a las metas estipuladas en cuanto al suministro completo de insumos, adecuada gestión documental, índice de atención oportuna en sistemas y control de rotación del stock de publicaciones.

Finalmente, el cambio en el sistema de gestión documental y la implementación del Sistema de Información de Gestión Documental Electrónica y Archivo (SIGDEA) de la entidad, hace necesario en 2016 ajustar el proceso de almacén, archivo y sistemas teniendo en cuenta que el IEMP hará parte del proyecto piloto para la implementación de esta herramienta. **i**

El sistema de gestión del IEMP, un reto permanente para su sostenibilidad

JAIRO ÁNGEL GÓMEZ¹

Lograr en forma constante y satisfactoria los resultados de una organización, en función de todas las partes que son afectadas positiva o negativamente por ella es una tarea de la mayor responsabilidad y compromiso, más cuando esta organización es una entidad pública. Estos resultados con frecuencia son observados desde la calidad, la oportunidad y la cobertura de los servicios ofrecidos por la entidad pública, sin embargo van más allá de esa primera observación y deben incluirse como parte integral de los resultados la viabilidad financiera de la institución (servicios eficientes), el respeto a la legislación colombiana, a la naturaleza, a los servidores públicos, entre otros aspectos.

Asegurar que dichos resultados sean coherentes y equilibrados para todos los actores es cada vez más exigente y de-



«En el año 2010, el IEMP (unidad administrativa especial adscrita al ministerio público), bajo la dirección de Christian José Mora Padilla, tomó la decisión de implementar el Sistema de Gestión de la Calidad basado en los requisitos mínimos establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC ISO 9001:2008 con el propósito de mejorar en forma significativa los servicios ofrecidos».

manda que los seres humanos que asumen estos compromisos sean cada vez más competentes en diferentes saberes, pero además de esto es necesario que estos servidores públicos actúen dentro de una estructura administrativa diseñada con rigor técnico confiando a la ins-

titución la «capacidad» de lograr todos estos resultados que en algunos ámbitos pueden llegar a ser contradictorios (calidad vs economía).

Recién empezaba el siglo XXI cuando el Estado colombiano ordenó a las entidades del poder ejecutivo que actualizaran

¹ Consultor en sistemas de gestión de calidad.

las estructuras administrativas, mediante la implementación («actualización») del Sistema de Gestión de Calidad, determinado en la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública más conocida como NTCCP 1000 (Ley 872 de 2003) con el propósito de mejorar de manera significativa los servicios ofrecidos por el Estado a través de las instituciones.

En el año 2010, el IEMP (unidad administrativa especial adscrita al ministerio público), bajo la dirección de Christian José Mora Padilla, tomó la decisión de implementar el Sistema de Gestión de la Calidad basado en los requisitos mínimos establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC ISO 9001:2008 con el propósito de mejorar en forma significativa los servicios ofrecidos. Este esfuerzo se vio recompensado en el mes de noviembre del año 2011, cuando el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec) le otorgó el certificado n.º SC-CER155009 indicando, con este acto, que la institución cumplía con requisitos mínimos exigidos en esa norma internacional.

El IEMP durante el tiempo de implementación transformó la forma de administrarse. Inició determinando, de mejor manera, los usuarios de los servicios de capacitación y de investigaciones, al mismo tiempo que identificaba de forma precisa las necesidades y exigencias. Esto le permitió focalizar los esfuerzos para mejorar los servicios ofrecidos.

Dentro de los cambios más significativos desarrollados durante estos años se destacan la actualización del direccionamiento estratégico, la identificación de los procesos necesarios para asegurar

un eficaz cumplimiento de los requisitos de los usuarios de la Procuraduría General de la Nación y el ministerio público en general, la consolidación de las publicaciones como servicio (o producto) adicional, el fortalecimiento del desarrollo de las actividades de los procesos, a través de un sistema documental sencillo, práctico y efectivo, la implementación de puntos de control en los procesos identificados, y la implementación de un conjunto de indicadores de gestión que permitían hacer el monitoreo del cumplimiento de los objetivos tanto estratégicos como misionales.

Una vez logrados estos importantes resultados, durante el siguiente año (2012) el Instituto continuó buscando la consolidación del «nuevo» modelo de gestión y de mejora de los procesos, y fue así que buscó fortalecer la capacidad de prestación de servicios y de su sistema guiado por los requisitos establecidos en la NTCCP 1000, cuya versión vigente para aquella época era la del año 2008, y asociado con esta se dio a la tarea de formalizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Modelo Estándar de Control Interno conocido por su siglas como MECI (Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el modelo).

A finales de ese año, el Icontec, en su visita de seguimiento a la certificación otorgada en el año 2011, otorgó además el certificado n.º GP-CER220260 en el «Diseño y prestación de servicios de capacitación, investigación y publicaciones en las áreas preventivas, disciplinaria y de intervención del Ministerio Público», dando reconocimiento al IEMP del cumplimiento de este estándar de alcance nacional.

La preocupación del IEMP por ofrecer servicios de excelente calidad a los usuarios se hace notoria si valoramos en perspectiva estos esfuerzos para la mejora del sistema. Los equipos de trabajo del Instituto tienen la conciencia de que la calidad de sus servicios son claro efecto de una gestión eficaz, eficiente y efectiva que está orientada a contribuir de manera significativa a todas las labores que son propias del ministerio público, en particular la Procuraduría y, desde luego, actúan de manera coherente con esta convicción.

Para el año 2013 el IEMP diseñó y consolidó la prestación de un nuevo servicio denominado «certificación de personas», y la institución fue reconocida por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), mediante la norma ISO/IEC 17024:2003, como organismo acreditado para certificar personas como «Experto disciplinario Nivel I» basado en la norma «Realizar indagación preliminar y/o investigación disciplinaria teniendo en cuenta normatividad y procedimientos vigentes», y como «Experto conciliador administrativo, civil y de familia» basado en la norma «Facilitar el mecanismo alternativo de conciliación para la solución de conflictos en las diferentes áreas del derecho».

El camino hacia el cambio

La administración moderna hace alusión permanente al filósofo alemán Arthur Schopenhauer (1788-1860) quien afirmaba que «El cambio es la única cosa inmutable». Durante las últimas décadas hemos sido testigos de un sinnúmero de cambios conceptuales en la

administración, que pretenden permanentemente mejorar el desempeño en las organizaciones públicas y privadas. A esto obedece la creación o actualización constante de métodos y herramientas que buscan mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad en pro de la sostenibilidad de las instituciones, y el cumplimiento de la responsabilidad de ofrecer servicios adecuados a las necesidades de los usuarios. Para lograr estos resultados los sistemas de gestión (es decir la forma en que se gestionan las instituciones) deben actualizarse en forma constante en relación a los cambios que ocurren en el contexto.

Durante los últimos tres años se gestó un cambio significativo en las normas que establecen los sistemas de gestión, en particular las asociadas a la calidad y las del medio ambiente (NTC ISO 14.001 - Sistemas de Gestión Ambiental). En ellas se han involucrado conceptos relativos al «contexto de las organizaciones», la «gestión del riesgo», «las planificaciones estratégicas, de sistemas y operativas», «el aprendizaje institucional», entre otros aspectos.

El IEMP, desde que tomó la decisión de dar cumplimiento a estos modelos de gestión de carácter internacional, ha venido involucrando estos conceptos aunque no le fueran exigidos y no fuera una tarea fácil de desarrollar. Un ejemplo de esta afirmación es el uso permanente de elementos estratégicos y sus continuas actualizaciones, la gestión del riesgo como herramienta preventiva en la gestión, la valoración de la gestión sistémica, entre otros herramientas; sin embargo, es el momento de seguir consolidando el trabajo desarrollado en los últimos años de manera sistemática,

afín a uno de sus principales principios, a saber: «Enfatizar especialmente en la innovación organizacional, tanto en productos como en servicios» y al planteamiento estratégico denominado IEMP 2013–2016, «Innovación y virtualización».

Hoy día es posible afirmar que la gestión del IEMP circunscribe de manera sistemática y sistémica los principios de la gestión internacional como es el enfoque al cliente, el liderazgo, el compromiso de las personas, un enfoque por procesos, la mejora continua presente en los mismos, la toma de decisiones basadas en las evidencias y la gestión de las relaciones con las partes interesadas. Además, contar con instrumentos de gestión tan significativos como el seguimiento a la gestión mediante indicadores alineados con la misión y la visión de la institución, el diseño y desarrollo, el control operacional, las auditorías internas, las técnicas de análisis para identificar acciones de mejora y las acciones correctivas y preventivas.

Sin embargo, para el equipo de trabajo es claro que es ineludible continuar perfeccionando los conocimientos de gestión, por lo que se deben involucrar nuevas herramientas para el análisis de contexto, masificar el pensamiento basado en riesgos, asegurar la coherencia de los resultados con los objetivos identificados en estas herramientas, adquirir nuevas tecnologías en la administración, la información y la informática que aseguren mejores resultados institucionales.



Recuperado de (2016, 25 de febrero) https://pixabay.com/es/fmano-cielo-olivos-manos-57312/

► «Mantenerse vigente es el reto de las organizaciones y el IEMP, fiel a su comportamiento de los últimos años, debe asumir este reto con certeza y entusiasmo. El año 2016 es para el Instituto el momento de continuar modificándose, construyendo bases sólidas para los futuros retos y, desde luego, capitalizar los esfuerzos realizados en los últimos años.»

carar nuevas herramientas para el análisis de contexto, masificar el pensamiento basado en riesgos, asegurar la coherencia de los resultados con los objetivos identificados en estas herramientas, adquirir nuevas tecnologías en la administración, la información y la informática que aseguren mejores resultados institucionales.

Mantenerse vigente es el reto de las organizaciones y el IEMP, fiel a su comportamiento de los últimos años, debe asumir este reto con certeza y entusiasmo. El año 2016 es para el Instituto el momento de continuar modificándose, construyendo bases sólidas para los futuros retos y, desde luego, capitalizar los esfuerzos realizados en los últimos años. ⓘ

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Cursos cortos y diplomados

- » Derecho disciplinario
- » Contratación estatal
- » Técnicas de lógica y argumentación jurídica
- » Autos de cargos
- » Conciliación
- » Talento humano
- » Estatuto Anticorrupción
- » Derechos humanos
- » Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
- » La acción de tutela
- » Normas NIIF
- » Comunicación asertiva

www.procuraduria.gov.co/iemp

Mayores informes:
 IEMP Carrera 5 15 - 80
 PBX 587 8750, ext. 11627 y 11671

Cuarta versión del Mérito a la Excelencia IEMP

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



► En la mesa principal (izq. a der.) Diana Durán, coordinadora del Grupo de Bienestar Social Integral de la Procuraduría General de la Nación; Ana María Silva, secretaria general; Alejandro Ordóñez Maldonado, procurador general; Christian José Mora Padilla, director del IEMP; Ariel Armel Arenas, presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores y el director de la Casa de Santander, Darío Bautista.

MÓNICA VEGA SOLANO ASESORA IEMP

Desde el año 2012 la unidad académica del ministerio público concede a integrantes de las redes de formadores e investigadores, que en el año anterior han sido mejor calificados como docentes y realizado estudios relevantes para el país, la condecoración del Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial.

Los postulados se presentaron al Comité de Condecoraciones que tiene bajo su responsabilidad la selección de los merecedores del reconocimiento. La decisión para el año 2015 fue otorgar la medalla a los candidatos que reunieron no solo los criterios definidos en la normativa como la trayectoria académica profesional, experiencia docente y conocimientos, sino también la puntuación conferida por los aportes al cumplimiento de la misión del IEMP a través de la labor desarrollada.

El objetivo de las distinciones es resaltar la contribución de los servidores del ministerio público, y de expertos en las diferentes áreas del conocimiento que sin estar vinculados a la entidad entregan sus saberes, así como «(...) fomentar e incentivar la labor investigativa y docente(...)», tal como lo refiere el comité en la Resolución 153 de octubre 22 de 2015 mediante la cual se otorgaron las condecoraciones.

Igualmente, el encuentro anual permite exaltar a personajes de la vida pública «(...) que han contribuido al desarrollo socioeconómico y científico del país desde sectores particularmente relevantes(...)» para el ministerio público.

La ceremonia que enaltece el conocimiento

En el marco de la xxiii Semana Cultural y de Valores de la Procuraduría, inaugurada el 9 de noviembre de 2015 por el pro-

curador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, se hizo entrega a los mejores docentes e investigadores internos y externos del IEMP la medalla que destaca el conocimiento, trabajo y calidad del talento humano que integra las redes de formadores e investigadores del Instituto.

El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, quien precedió con sus palabras al jefe del ministerio público, recordó al auditorio presente la importante tarea de la unidad académica que por más de dos décadas ha capacitado y entregado estudios relevantes para el quehacer institucional.

Así mismo, exaltó el talento y compromiso de las personas que hacen parte del IEMP, y agradeció al procurador el «permanente aliento por las labores del Instituto y a cada uno de los miembros del Consejo Académico». Recordó, además, que el Instituto cumplió en 2015 veinte años

ininterrumpidos de actividad académica, logrando durante los últimos años seguir activo, motivado y comprometido con «la suerte de la Procuraduría que es la misma suerte del país».

Al finalizar su intervención, el director del IEMP manifestó a los condecorados el honor que es para la institución tenerlos como formadores e investigadores de la que llama el procurador general «la universidad y editorial del ministerio público», y destacó a quien denominó «adalid de los consumidores en Colombia», Ariel Armel Arenas, presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores (c.c.c), invitado especial al evento, a quien el Comité de Condecoraciones Mérito a la Excelencia IEMP 2015 acordó entregar el reconocimiento a la vida y obra en dicha fundación.

Por su parte, el procurador en la alocución puntualizó que para cumplir la función académica delegada al IEMP se requieren «personas calificadas para lograr calificar, igualmente, a funcionarios de las más diversas entidades de la Administración Pública», por lo que valoró el escenario creado para laurear a los más sobresalientes.

Igualmente, saludó con beneplácito el galardón al presidente de la c.c.c, Ariel Armel, y le llamó «defensor del consumidor». Para la cabeza del ministerio público con la confederación la entidad tiene mucha relación, «muchos vasos comunicantes entre la función que desempeña con gran reconocimiento social, y la función que desempeña la Procuraduría como representante de la sociedad, como garantes de garantías, como promotores que, en últimas,

hacen efectivos los derechos de los ciudadanos, y en ello [con la c.c.c] somos compañeros de viaje».

Las mejores

En 2015 las distinciones del Mérito a la Excelencia Académica e Investigativa IEMP las obtuvieron mujeres. Como mejor formadora interna fue seleccionada Adriana Elena Martínez Díaz, asesora de la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, por el alto puntaje obtenido en la evaluación docente de los programas en que participó, el número de horas de capacitación desarrolladas, su aporte a las publicaciones del IEMP con dos artículos sobre el Diplomado de Seguridad y Defensa Nacional y un artículo para el **INNOVA** sobre Relaciones Internacionales Estratégicas de la Procuraduría; además, por gestionar el convenio formalizado entre el IEMP y la Escuela Superior de Guerra y hacer parte del grupo de formadores del Programa Cultura de la Legalidad y la Integridad en Colombia (CLIC).

El Mérito a la Excelencia Académica como mejor formadora externa fue para Esperanza Restrepo Cuervo, licenciada en lingüística y literatura,



► «Como mejor formadora interna fue seleccionada Adriana Elena Martínez Díaz, asesora de la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos (...).»

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



► «El Mérito a la Excelencia Académica como mejor formadora externa fue para Esperanza Restrepo Cuervo, (...) quien es docente destacada en el área de comercialización del IEMP (...).»

abogada, y especialista en instituciones jurídico políticas y derecho público, quien es docente destacada en el área de comercialización del IEMP en seminarios de Redacción y Argumentación Jurídica, Elaboración de Informes Ejecutivos y Presentaciones, en Oralidad, Gestión de Conflictos en Materia Contencioso Administrativa y en Derecho Disciplinario. Valga resaltar que fue bien calificada en el curso especial para procuradores delegados organizado por la viceprocuradora general de la nación.

En la categoría Mérito a la Excelencia Investigativa se entregó la distinción a la servidora del IEMP Sandra Rojas Barrero, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, teniendo en cuenta su participación en la fase III de los estudios «Vigilancia superior a la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia sexual y acceso a la justicia», y «Vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud»; así mismo, por su contribución en la fase VI de la investigación «Evaluación y seguimiento a la política

pública para la adolescencia y juventud».

Sandra Rojas, que está adscrita al Grupo Carlos Mauro Hoyos, Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Hu-



Gary Hernández - IEMP

► «En la categoría Mérito a la Excelencia Investigativa se entregó la distinción a la servidora del IEMP Sandra Rojas Barrero, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos (...).»

manos, acreditado por Colciencias, también participó en el lanzamiento de la publicación de los resultados de la investigación «Evaluación y perspectiva de la política pública frente a la salud mental, y en particular de atención al consumo de sustancias psicoactivas en Colombia».

Adicionalmente, estuvo presente como ponente en el xxxv Congreso Interamericano de Psicología realizado en

Lima (Perú) con las conferencias: «La resiliencia en familias damnificadas por el invierno en el corregimiento de Bohórquez (Colombia)», investigación adelantada conjuntamente con la Universidad del Norte (Atlántico), en el marco del convenio de cooperación entre Colciencias, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Instituto. En el mismo evento presentó los resultados de la evaluación de la política pública de salud mental mencionada anteriormente, estudio que se realizó conjuntamente con la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

Como mejor investigadora externa el IEMP reconoció la labor de la psicóloga, especialista en investigación criminal con maestría en ciencias penales y criminológicas, Sandra Parra Dionisio, gracias a su participación en estudios como «Reparación en la Ley 1098 de 2006»; «Delitos sexuales: perfil del joven agresor» y «Homicidio por convivencia»; además, en 2015 fue conferencista en el Congreso Internacional de Investigación en gestión pública (IGP), y presentó los resultados sobre víctimas sexuales en Armenia y en el Congreso de Psicología Jurídica y Forense del Caribe en Barranquilla. Sandra Parra apoya, permanentemente, las actividades del Observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSRPA) del Instituto.

Mérito a la Excelencia 2015, categoría especial

«Como testimonio de gratitud y reconocimiento a una vida dedicada a la paz y desarrollo

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



► «Como mejor investigadora externa el IEMP reconoció la labor de la psicóloga, especialista en investigación criminal con maestría en ciencias penales y criminológicas, Sandra Parra Dionisio (...)».

socioeconómico de Colombia, representando a los consumidores con inteligencia preclara, visión futurista, resultados concretos, constancia y voluntad acérrima»,¹ el procurador general y el IEMP impusieron la condecoración en la categoría «especial, personal» al presidente de la C.C.C Ariel Armel Arenas.

Con más de 47 años representando a los consumidores a través de la fundación que se creó en el año 1970 como iniciativa ciudadana, divulgando los derechos de los usuarios a través del *Boletín del consumidor*, programa de televisión que ha acompañado al menos tres generaciones, Ariel Armel sigue trabajando, incansablemente, en la protección de quienes día a día tenemos relación con proveedores de bienes y servicios que, sin temor a equívocos, somos todos.

A continuación **INNOVA** incluye apartes de las palabras del presidente de la C.C.C.

«Somos consumidores de paz»

El presidente John F. Kennedy, antes de ser inmolado para convertirse en un héroe de la democracia y de la humanidad, consagró los derechos de

los consumidores y estableció como verdad axiomática que todos los seres humanos somos consumidores, y que no hay un conglomerado más olvidado que este. Por eso, es para nosotros tan estimulante haber entendido la tarea, hace 47 años, para darle a Colombia el Estatuto del Consumidor como ley de la república, que se considera en los más altos tribunales de la academia y de la jurisprudencia como la ley más moderna y avanzada del mundo, que consagra los derechos de los consumidores y su defensa.

Somos consumidores de todo, no hay un solo acto de los hombres, y sobre todo de las mujeres, que no sea un acto de consumo. Somos consumidores de bienes y de servicios, consumidores de bienes materiales, intelectuales, de toda clase. Somos consumidores de paz. Por eso también hemos querido dejar una huella indeleble en la defensa de los derechos como personas que aspiramos a la paz.

La paz según la Constitución es un derecho y una obligación de todos. Y al mismo tiempo la Constitución colombiana en uno de sus artículos establece que la paz tiene que ser para todos, sin excepción alguna. La paz está conformada por elementos fundamen-

tales, hay que ser muy claros cuando defendemos la paz porque lo estamos haciendo para todas las personas, para todos los colombianos, sin ninguna excepción. Desafortunadamente, en Colombia no se respeta el derecho a la paz, como tampoco se respeta el derecho a la vida.

La Constitución nacional también reza que Colombia es un Estado social de derecho y como tal corresponde a las autoridades garantizarle los derechos a todos y cada uno de los colombianos. Es verdad que el derecho es muy amplio, que tiene una dimensión enorme, inmensa, inconmensurable, pero no por eso podemos olvidar que el primer derecho individual que tenemos los hombres y las mujeres es el derecho a la vida y que el primer derecho colectivo que nos anima y nos adorna es el derecho a la paz.

Por eso nosotros también nos hemos empleado a fondo en la tarea de establecer con fuerza de ley la Cátedra de la Paz, que fue concebida para crear en Colombia la cultura de la paz, teniendo como fundamento la igualdad, el respeto de los derechos, la par-

ticipación ciudadana, la justicia social y sobretodo que la economía esté al servicio del común sin excepción alguna.

Si Colombia hubiera cumplido precisamente con los requerimientos y definiciones de la paz y del derecho no estaría sufriendo desde hace tantos años los rigores y la crueldad de la violencia. Tenemos pues que ser defensores de la paz, pero al mismo tiempo ser defensores del derecho.

Luis Legaz Lacambra, el famoso profesor español, decía que la ley es para la vida o no sirve para nada. Otra definición es la que dan San Agustín y Santo Tomás cuando dicen que la ley fue concebida para impedir que los poderosos maltraten a los débiles. Y no olvidemos que Buda, ese gran formador de la humanidad, también decía que la paz es una obligación moral, ética, y que la paz es quizá la más lejana de todas las estrellas que tenemos en el firmamento. Otras personas, iluminadas también, han tratado de definir la paz, y a mí la que más me gusta es la de Santa Teresa de Jesús que siempre repetía que la paz empieza por una sonrisa. **i**

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



► «"Como testimonio de gratitud y reconocimiento a una vida dedicada a la paz y desarrollo socioeconómico de Colombia, representando a los consumidores con inteligencia preclara, visión futurista, resultados concretos, constancia y voluntad acérrima", el procurador general y el IEMP impusieron la condecoración en la categoría "especial, personal" al presidente de la C.C.C. Ariel Armel Arenas.»

¹ Resolución 153 de octubre 22 de 2015 del IEMP.

Cuéntenos su Historia

Una mirada al ser y el hacer local de la Procuraduría

ELIZABETH LEÓN CHAVES

ASESORA DIVISIÓN DE
CAPACITACIÓN IEMP

El Decreto 262 del 2000, artículo 76, provee dentro de la estructura de la entidad la existencia de las procuradurías provinciales, las cuales replican el actuar de la institución en la circunscripción territorial que les corresponde.

En el año 2015 el IEMP, en el marco de los 20 años de creación, consideró conveniente realizar un concurso que permitiera 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.

Es así como surge el concurso Cuéntenos su Historia, con los siguientes 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 contribuciones al desarrollo de la Procuraduría General de la Nación, al 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.

El concurso se desarrolló, como se esperaba, con la participación de algunas pro-

vinciales y regionales que no cuentan con provincial; todas ellas sometieron sus escritos, acompañados por fotos, microfilmaciones y otros materiales visuales, a el ojo acucioso de tres jurados de destacada trayectoria profesional: el procurador delegado disciplinario para la Defensa de los Derechos Humanos, Rafael Durán Mantilla, y dos reconocidos historiadores y académicos del país Camilo Orbes Moreno y Hernando Correa Peraza.

Muchas historias se construyeron escribiendo su historia

Entre ellas la experiencia de tener toda la historia en la cabeza e ir logrando la confianza de plasmarla por escrito con el espaldarazo del procurador regional. En otras, fortalecer el tejido humano entre todos los servidores motivando a cada uno para que contara su historia, propiciando encuen-

tros con quienes ya no están, que prestaron un servicio a los ciudadanos y a la entidad y recuerdan con cariño su experiencia. Hasta los fantasmas que recorren los pasillos y cierran los archivadores tuvieron su lugar, pues ellos también construyeron la historia de la Procuraduría. Imágenes impactantes del pasado, del presente y de los imponentes paisajes que acompañan y son el marco de estas narraciones, hicieron parte de estas historias.

El 9 de noviembre de 2015, durante la ceremonia de conmemoración de los 20 años del IEMP presidida por el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado, y el director del Instituto, Christian José Mora Padilla, llevada a cabo en el auditorio Antonio Nariño de la Procuraduría, se proclamó la Resolución 157 «Por medio de la cual se establecen los resultados del concurso “Cuéntenos su Historia”».

Fueron distinguidas como ganadoras del concurso Cuéntenos su Historia las siguien-



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa IGP

► Lixia Josefa Giovannety Pimienta obtuvo el primer puesto en representación de la Procuraduría Regional La Guajira.



Imagen documento presentado por Lixia Josefa Giovannety Pimienta

► «La Procuraduría Regional de La Guajira abrió sus puertas por primera vez en 1968 (...). Hasta el 10 de noviembre de 1995, esta Regional funcionó en el Edificio de la Lotería de La Guajira, fecha a partir de la cual funciona en su propia sede, la misma que fue remodelada y ampliada como parte del proceso de modernización (...) que adelantó la entidad en 2006».

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



▶ El segundo lugar lo ocupó Graciela García de Restrepo en representación de la Procuraduría Provincial Manizales (Caldas).

Imagen procuraduría provincial. Foto de Vanessa Hernández Montoya.



▶ Graciela García de Restrepo es la actual procuradora provincial de Manizales. En la foto acompañada de exprocuradores y servidores de la sede.

tes procuradurías provinciales o regionales que no tienen provincial: Regional La Guajira (primer lugar), Provincial Manizales - Caldas (segundo puesto), Provincial Honda - Tolima y Regional Guainía (tercer puesto, las dos, en consideración al empate).

Para recibir este reconocimiento asistió un representante por cada procuraduría, entre los que se encontraban escritores de los artículos o miembros del equipo redactor, quienes a su vez recibieron como incentivo una capacitación relacionada con la actualización en el derecho de petición (Ley 1755 de 2015) con el docente Fernando Moreno.

Adicionalmente, quedó dispuesto en la resolución lo siguiente:

ARTÍCULO TERCERO: Tramitar para la vigencia 2016 un apoyo educativo para cada Procuraduría Provincial o Regional ganadora, con el fin de que sea utilizado preferiblemente por un funcionario que haya participado en la elaboración del escrito y que cumpla con los requisitos establecidos en la Resolución 007 de 2014 "Por la cual se adopta el nuevo reglamento de los apoyos educativos del Instituto de Estudios del Ministerio Público" y la Resolución 109 de 2015 "Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 007 de 2014 que reglamenta los apoyos educativos del Instituto de Estudios del Ministerio Público". (Resolución 157 de 2015).

De este modo el concurso Cuéntenos su Historia se constituyó en otro de los eventos de conmemoración de los 20 años del IEMP, una experiencia muy interesante que visibilizó y sirvió como memoria histórica, para estas dependencias que

tienen variados hitos fundacionales y experiencias que están ancladas con lo local, el día a día y la cultura. Una historia hecha a mano por cada uno de los funcionarios que han trasegado por sus instalaciones en sus años de historia. **i**

Imagen documento procuraduría provincial



▶ Grupo de trabajo de la Procuraduría Provincial de Honda (izq. a der.) Víctor José Morales Vargas, secretario ejecutivo; los profesionales Marisol Márquez Castro y Mery Constanza Rodríguez; el auxiliar de servicios generales, Marcos Alexander Bolaños; el procurador provincial, Randold Trillos Pérez; Víctor Yesid Valbuena Gómez, profesional; Gustavo Adolfo Medina, secretario; Alix Lucero Garzón, asesora; Duberney Uribe Reyes, procurador judicial penal y Gerardo Antonio Salazar, sustanciador.

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



▶ El tercer puesto lo compartieron Carlos José Triana Triana, en representación de la Procuraduría Provincial Honda e Irma Quintero Fajardo de la Procuraduría Regional Guainía.

Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



Imagen documento presentado por la procuraduría regional



▶ Funcionarios de la Procuraduría Regional de Guainía en el año 2009. De izq. a der. Lawren Shirley Klarine Jiménez Garzón (q. e. p. d.), oficinista; Irma Quintero Fajardo, secretaria; Federico González Rodríguez, sustanciador; Doris Stella Delgado Chaparro, auxiliar administrativa; las auxiliares de servicios generales Claudia Patricia Pérez Acevedo y Aracely Cáceres Betancur. En el centro Luz Helena Quinceno Sánchez, profesional y Geny Alcira Mora Mora, oficinista. Sentado Orlando Pinilla Rueda, procurador regional de la época.

Articulación efectiva de la Red de Escuelas del Estado (Redes)



Recuperado de (2016, 26 de febrero) <http://www.unidadavictimias.gov.co/>

ARTURO RONDEROS SALGADO
COORDINADOR ACADÉMICO
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

otros temas, los antecedentes de los códigos de procedimiento desde el año 1931 con

el Código Judicial y los diferentes códigos de procedimiento penal, civil y laboral, así como los antecedentes del Código General del Proceso, su presentación, el desarrollo legal, jurisprudencial y su vigencia.

La jornada de reflexión, por su parte, permitió conocer el trabajo realizado por algunas de las entidades que integran Redes. La Escuela Penitenciaria Nacional Enrique Low Murtra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) presentó una investigación sobre las cárceles en Colombia. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) socializó con los participantes el «Programa de

acompañamiento como base para la transformación del proyecto de vida de las víctimas».

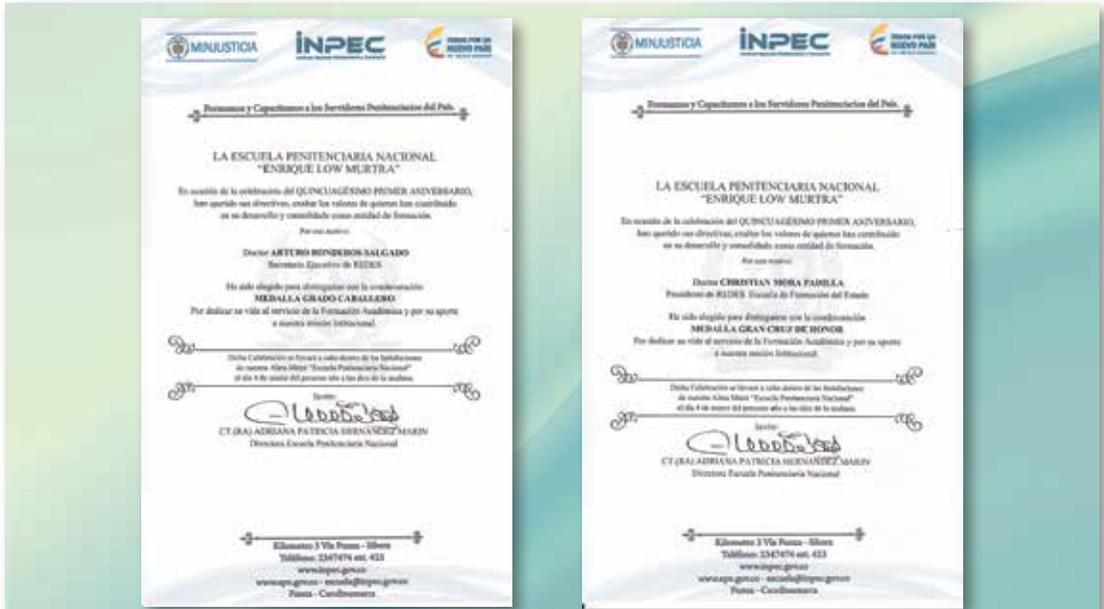
La evolución y desarrollo de las escuelas en la Policía Nacional, la responsabilidad social empresarial en el sector público, el trabajo de formación del talento humano en la Fiscalía General de Nación, los avances del Sistema Integral de Gestión (SIG) del IEMP y las experiencias exitosas de la Universidad de Medellín y la Escuela de Justicia Penal Militar, también tuvieron cabida en el espacio académico.

Importante destacar la participación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en la instalación del evento. **i**

En 2015 la Red de Escuelas del Estado (Redes), presidida actualmente por el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, llevó a cabo dos actividades destacadas en cabeza de esta unidad académica del ministerio público: la Primera Jornada de Reflexión sobre Mejores Prácticas en Redes y el programa de capacitación Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) para 350 servidores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que hace parte de la red.

La capacitación se realizó desde la ciudad de Bogotá en las instalaciones de la Escuela de la DIAN, a través de videoconferencia, para las sedes regionales de Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Urabá, Ibagué, Barrancabermeja, Neiva, Armenia, Girardot, Cartagena de Indias y Popayán.

El curso a cargo de integrantes de la Red de Formadores del IEMP abordó, entre



Distinción para el IEMP

Al cierre de esta edición de **INNOVA** el director del IEMP y presidente de Redes, Christian Mora, y el coordinador académico del Instituto y secretario ejecutivo de la red, Arturo Ronderos, recibieron la invitación de la Escuela Penitenciaria Nacional Enrique Low Murtra del Inpec con ocasión de la celebración del quincuagésimo primer aniversario del ente educativo, ceremonia en la que serán condecorados por «dedicar su vida al servicio de la formación académica» y por su aporte a la misión de dicha institución.

El 4 de marzo de 2016, en las instalaciones de la escuela, se entregaron las medallas Gran Cruz Honor y Grado Caballero, a nuestro director y compañero, respectivamente.

Origen de los personeros municipales

Acuarela sobre papel de François Désiré Roulin (1823). Entrada del mercado de Honda. Recuperado de (2016, 25 de febrero) <http://www.banrepocultural.org/coleccion-de-arte-ban/>



► «Las municipalidades, los personeros y los tesoreros fueron entonces las figuras neogranadinas de las décadas de 1830 y 1840 que restablecieron la vida política y económica de las localidades (...)».

ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA¹

El artículo 225 de la ley que organizó, el 19 de mayo de 1834, el régimen de las provincias, los cantones y los distritos parroquiales del Estado de la Nueva Granada, introdujo por primera vez en el país la figura del personero. El poder ejecutivo de esta nación puso bajo su directa dependencia a los gobernadores de las provincias, quienes a su vez subordinaron a los jefes políticos de los cantones, y estos a su turno

pusieron bajo su autoridad a los alcaldes de los distritos parroquiales.

La representación política quedó encarnada en las cámaras provinciales, integradas por los diputados de sus respectivos cantones, así como en los concejos municipales que existirían en las capitales provinciales y en las cabeceras cantonales, y también en los concejos comunales de algunas poblaciones. Fueron identificados los respectivos rubros de las rentas provinciales, municipales y comunales, se introdujo el servicio personal subsidiario para las obras públicas, y anualmente se encargó a la cámara provincial, al concejo municipal y al comunal, designar «un personero de dentro o de fuera de su seno» para que promoviera ante los tribunales y

juzgados «las acciones necesarias en favor de los intereses y derechos comunes» de esas entidades, y también para que defendieran «los mismos intereses y derechos contra los que los ataquen».

Pese a que esta ley era bastante prolija en todos los aspectos del régimen local, la legislatura de 1836 tuvo que adicionarla con otra (16 de mayo) dirigida a precisar algunos temas. Uno de ellos fue el de los personeros que nombraban los concejos municipales o parroquiales, pues el artículo 58 les concedió las mismas atribuciones y deberes que las leyes de Indias aún vigentes habían impuesto a los antiguos procuradores municipales y a los síndicos parroquiales, recordando que estos empleos eran «cargo oneroso», tal como lo

¹ Doctor en historia, docente e investigador. Autor de más de 25 libros y centenares de artículos en publicaciones seriadas. Se ha desempeñado como profesor titular en la Universidad Industrial de Santander donde ha sido decano de la Facultad de Ciencias Humanas, director de la maestría de historia, así como miembro de la Academia Colombiana de Historia y de la Academia de Historia de Santander.

habían sido en los cabildos justicia y regimiento de las ciudades y villas del Nuevo Reino de Granada.

Seis años después, cuando el «clamor de los pueblos» pidió una disminución de los empleos onerosos y una simplificación de la administración parroquial, la ley del 21 de junio de 1842 cargó sobre los alcaldes parroquiales las atribuciones de los personeros comunales, con lo cual solo subsistieron los personeros cantonales, es decir, los que correspondían a los concejos municipales. Se consolidó, entonces, la figura del personero municipal, que por mandato de la ley del 25 de junio siguiente solo podría ser nombrado del seno del concejo municipal.

La concesión de cámaras a las provincias neogranadinas fue un tributo de los constituyentes de 1832 al papel político que habían jugado cuando el experimento de la República de Colombia se disolvió estrepitosamente en 1830. Puede decirse que fueron los caudillos militares de algunas provincias, especialmente Popayán y Casanare, quienes rescataron «los restos de Colombia» de manos de la dictadura de Rafael Urdaneta y de los venezolanos del Batallón Callao, estableciendo las condiciones para que el

vicepresidente Caicedo convocase a la convención constituyente que convirtió esos «restos» en el Estado de la Nueva Granada, cuando ya se habían constituido formalmente tanto Venezuela como el Ecuador. En este sentido, este Estado le debía su existencia a las provincias que eligieron quedarse para formar la Nueva Granada, antes que irse con Venezuela (Casanare) o con Ecuador (Pasto, Buenaventura, Popayán), e incluso mantenerse autónomas, como Panamá.

La figura del personero municipal fue en esa circunstancia una novedad política de la década de 1830 porque tenía que defender en las provincias, los cantones y parroquias sus intereses y derechos «contra los que los ataquen». El espectro de Colombia estaba muy reciente en el tiempo, pues durante la década colombiana anterior los intereses locales fueron destrozados por los intendentes departamentales, casi todos generales venezolanos, así como por los gobernadores provinciales y por los jefes políticos municipales que les obedecían.

Como fueron estos quienes impusieron requisas permanentes a las poblaciones, así como la obligación de dar bagajes y raciones a los ejércitos, los jefes políticos

municipales debilitaron la autoridad de los alcaldes municipales. Manteniendo la tradición del régimen indiano, Colombia había preservado la figura del procurador de los antiguos cabildos, llamándolo procurador municipal.

Así fue consignado en la ley dada por la legislatura colombiana de 1825 (11 de marzo) para organizar el régimen político de los departamentos y las provincias. La experiencia de los tres departamentos del sur de Colombia (Quito, Guayaquil y Cuenca) ilustró muy bien el modo como los jefes políticos destruyeron, por orden de los intendentes, la capacidad productiva de las comunidades campesinas, como también la guerra permanente contra Pasto hizo pedazos una comunidad que había prosperado bajo el régimen indiano.

Las municipalidades, los personeros y los tesoreros fueron entonces las figuras neogranadinas de las décadas de 1830 y 1840 que restablecieron la vida política y económica de las localidades, preparando las condiciones para que la generación de los gólgotas presentara en las legislaturas nuevos proyectos encaminados al fortalecimiento de la vida municipal desollando, en ella, tanto Manuel Murillo Toro como Florentino González. **i**

Las personerías municipales y la construcción de la paz y la reconciliación en la vida cotidiana

ALFREDO MANRIQUE REYES¹

En el 2028 las personerías municipales en Colombia celebrarán 500 años de su configuración. Nada mejor para festejar dicha ocasión que prepararse en una hoja de ruta para dejar huella profunda durante estos siguientes 12 años, en la construcción de la anhelada paz en todos y cada uno de los municipios del país.

Esa paz no será la ausencia de conflictos o la que llegue de la mera firma de unos acuerdos, sino la que surja de atender las tensiones económicas, sociales, políticas y culturales históricamente no resultas, que le subyacen a la violencia endémica de estas últimas décadas, y que tiene expresiones diversas y particulares en cada territorio; será también el resultado de la construcción colectiva de un nuevo paradigma ético de la sociedad que valore la vida y el respeto a las diferencias, y que genere un nuevo código de socialización basado en el reconocimiento de la dignidad, los derechos humanos,

el cuidado de la naturaleza y el ejercicio responsable de la función pública; será la que surja también de la reparación de tanto daño causado y de la reconstrucción de la confianza social y del sosiego individual y colectivo.

En la construcción de la paz territorial y la consolidación del posconflicto, las personerías municipales serán de fundamental importancia y para ello deberán fortalecerse. Esta es la principal conclusión de la VII Asamblea Nacional de Personeros, «Territorios por la Paz», reunida en Cartagena de Indias en diciembre del 2015.

¹ Profesor de la Universidad del Rosario. Este texto toma como base un trabajo más amplio hecho por el autor para la Federación Nacional de Personeros de Colombia (Fenalper) y el IEMP titulado «La gestión pública de los personeros municipales en el gobierno territorial. Retos y recomendaciones»; Bogotá D. C., 2016.



► «En la construcción de la paz territorial y la consolidación del posconflicto, las personerías municipales serán de fundamental importancia y para ello deberán fortalecerse».

De manera concreta así lo planteó Humberto de la Calle Lombana, jefe de la delegación del Gobierno nacional en la mesa de negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP): «A partir del acuerdo en La Habana, habrá una nueva hoja de ruta para los personeros de Colombia. Por un lado la atención integral a las víctimas y a sus derechos fundamentales junto a la verdad, la justicia y la reparación para la solidificación de la paz y el esclarecimiento de la verdad, que es uno de los insumos más importantes en la reparación a las víctimas (...), y también para fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades en los procesos de seguimiento y evaluación que son extraordinariamente necesarios para que estos acuerdos de paz no se nos diluyan y, sobre todo, para impulsar una cultura de paz y reconciliación que viabilice favorablemente la implementación de los acuerdos y la superación de las causas de la violencia (...)».²

Además de las acciones señaladas de atención a las

víctimas y de promoción de una nueva participación ciudadana, las personerías pueden contribuir a la reconstrucción de la cultura de la legalidad y de la transparencia en la gestión pública como fundamentos del nuevo pacto social que aclimate la paz y la reconciliación.

Es inaplazable el fortalecimiento de las personerías

En la historia reciente son muchas las circunstancias que corroboran la necesidad de fortalecer las personerías, a saber: «El 80% de las declaraciones sobre las víctimas del conflicto son tomadas por las personerías municipales (...), 150 mil tutelas interpuestas (...), 250 mil quejas y reclamos tramitados en materia de derechos humanos en todo el país (...), atención de 5 200 casos de violencia sexual (...)».³

También son muchos los problemas que afrontan: «20% de los personeros se encuentran amenazados (...), 93% de las personerías no tiene sede propia y el 57% está en regular o mal estado (...). No hay equipos, impresoras (...), su presupuesto anual en promedio es de cerca de 80 millones, que apenas alcanza para cubrir los honorarios del personero y de una secretaria (...)».⁴

Es contradictorio que una institución que presenta estas penurias pueda ser protagonista en la construcción de la paz. Es por ello que los fondos nacionales e internacionales destinados al posconflicto deben aportar recursos para superar estas ne-

cesidades y para que, además, cuenten con los recursos humanos, técnicos y financieros para ser verdaderas gestoras de paz en las comunidades.

También se requiere una ley que amplíe o derogue los límites de asignación presupuestal de los municipios a estas entidades y que les permita hacer parte del sistema general de participaciones, para financiar la construcción de paz territorial. En estos aspectos se trata es de voluntad política del Ministerio de Hacienda, para avalar e impulsar en el Congreso las reformas que se requieren y no dejarlas expósitas, como sucedió con el anterior proyecto de ley de fortalecimiento de las personerías promovido por Fenalper y la Procuraduría General de la Nación.

Pero el fortalecimiento de las personerías pasa por el fortalecimiento de la descentralización administrativa, política y fiscal. Es fundamental para la paz territorial que los municipios y las regiones cuenten con los recursos y las autonomías necesarias para atender la solución de los conflictos generadores de violencia y de malestar, para arrebatarle el control territorial a los grupos armados ilegales recuperando la presencia del Estado social de derecho en territorios tradicionalmente abandonados.

Acompañamiento a las víctimas en la veeduría sobre la satisfacción de sus derechos

Una de las tareas en el inmediato futuro, que deberá adelantarse para cimentar una paz estable y duradera, será la atención de las consecuencias de más de medio siglo de

violencia, en particular, en el proceso de implementación del sistema integral de justicia, verdad, reparación y no repetición acordado en la mesa de La Habana. Las personerías, de la mano de las organizaciones de víctimas, podrían trabajar para que se cumplan los objetivos de este sistema, que son la satisfacción de los derechos de las víctimas, mediante la combinación de mecanismos de carácter judicial y extrajudicial, y en particular:

- *Rendición de cuentas*, mediante el establecimiento de responsabilidades. Todos los participantes en el conflicto, de forma directa o indirecta, combatientes o no combatientes, deberán asumir su responsabilidad por las graves violaciones e infracciones cometidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- *No repetición*, mediante la aplicación de todas las medidas del sistema —y de otras que serán acordadas en el punto 3 de la agenda— para impedir la revictimización y la repetición, alentar el rechazo de la sociedad a la guerra y sus efectos, afianzar la terminación del conflicto e impedir el surgimiento de nuevas formas de violencia.
- *Enfoque territorial, diferencial y de género*, mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y a los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto.

- *Seguridad jurídica*, mediante el cumplimiento de las condiciones del sistema integral y en especial de la jurisdicción especial para la paz, con las garantías necesarias del debido proceso.

² Mensaje de Humberto de la Calle Lombana a la VII Conferencia Nacional de Personeros Municipales, Cartagena, diciembre 5 de 2015.

³ Palabras de Andrés Santamaría, personero de Cali y presidente de Fenalper, en el acto de instalación de la VII Asamblea Nacional de Personeros Municipales, «Territorios por la Paz».

⁴ *Ibid.*



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

▶ «Es fundamental para la paz territorial que los municipios y las regiones cuenten con los recursos y las autonomías necesarias para atender la solución de los conflictos generadores de violencia y de malestar, para arrebatarle el control territorial a los grupos armados ilegales recuperando la presencia del Estado social de derecho en territorios tradicionalmente abandonados».

- *Convivencia y reconciliación*, mediante la construcción de confianza en el otro a partir de las transformaciones positivas que en el seno de la sociedad generen los acuerdos de paz, en especial mediante el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento y establecimiento de responsabilidades, y en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de la necesidad de aprovechar esta oportunidad para construir un mejor futuro sobre la base de la justicia social, el respeto y la tolerancia.

- *Legitimidad*, respondiendo a las expectativas de las víctimas, de la sociedad en general, y a las obligaciones nacionales e internacionales del Estado colombiano, incluyendo el cumplimiento de lo pactado en el acuerdo final.

Las personerías y el establecimiento de programas especiales de desarrollo y paz con enfoque territorial

En las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza, con presencia de economías ilegales y mayor debilidad institucional, se pondrán en marcha los programas de desarrollo con enfoque territorial con el fin de implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales sectoriales. Se trata de reconstruir y transformar estas regiones, garantizar derechos y facilitar la reconciliación. Las personerías podrían de manera directa y dinamizan-

do la cogestión comunitaria prevista en la Ley 1551 de 2012, participar en la construcción colectiva de planes de acción para la transformación regional. Algunas de estas acciones también podrían ser desarrolladas por intermedio de Fenalper.

Diseño y puesta en marcha de nuevas formas de participación comunitaria

El Gobierno nacional ha dicho que en los acuerdos de La Habana se ha establecido el diseño de una nueva ley de garantías y promoción de la participación ciudadana; medidas para promover una cultura de tolerancia, no estigmatización y reconciliación; garantías para la protesta social, tanto para quienes se manifiesten como para los demás ciudadanos; promoción de espacios en medios de comunicación institucionales, regionales y comunitarios con el objetivo de contribuir al desarrollo y promoción de una cultura de participación, convivencia pacífica, paz con justicia social y reconciliación; fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, en particular revisar las funciones y conformación de los consejos territoriales de planeación; fortalecimiento de la participación en la construcción de políticas públicas y fortalecimiento del control ciudadano a la gestión pública mediante la promoción de veedurías y observatorios de transparencia en todas las regiones. En el diseño, implementación y evaluación periódica

de estos nuevos mecanismos de participación ciudadana, las personerías podrían asumir la tarea, de la mano de un nuevo control social.

Hacer parte de las comisiones locales para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición

El 15 de diciembre de 2015 se dio a conocer el acuerdo sobre las víctimas y en él se establece que habrá una comisión de esclarecimiento de la verdad, la cual será un órgano temporal y de carácter extrajudicial que busca conocer la verdad de lo ocurrido, y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones, y ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto. Igualmente, promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado, y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. Es previsible, por las inmensas y específicas huellas locales que ha dejado más de medio siglo de conflicto, que en los municipios y regiones deberán existir comisiones de esclarecimiento de la verdad, y se propone que las personerías municipales y Fenalper hagan parte de ellas.

Así mismo, las personerías y Fenalper también podrían hacer parte o contribuir con la unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Esta unidad, según lo pactado en La Habana, será de alto nivel, de carácter humanitario y extrajudicial cuyo objetivo es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la localización y entrega digna de restos.

La búsqueda del ideal de la paz requerirá del esfuerzo de todos los colombianos, y en lo local, las personerías municipales pueden ser un aliado insustituible en este proceso. 

La personería municipal, un reto para avanzar

HEIDY LORENA SÁNCHEZ CASTILLO¹

Hoy el país se encuentra de cara a múltiples cambios y oportunidades para avanzar a paso acelerado. De hecho, dentro de los acontecimientos de trascendencia que el Gobierno nacional anuncia por estos días, se halla la cercana firma del acuerdo de paz y con ello la materialización del anhelo de todos los colombianos de poner punto final a más de 50 años de conflicto armado.

Para todos los colombianos este conflicto ha dejado múltiples heridas a nuestro país, razón por la cual queremos poder gozar de una paz que no solo signifique la ausencia del conflicto sino la oportunidad de construir una sociedad justa, participativa e incluyente en forma duradera.

Adicional al progreso que se ha adelantado en las mesa de negociación de La Habana en Cuba, el país también enfrenta nuevas oportunidades como consecuencia de los cambios de mandatarios de los diferentes entes territoriales (alcaldías y gobernaciones), proceso al que se suma la elección de personeros distritales y municipales al igual que controladores distritales, municipales y departamentales, los cuales

se nombraron por primera a través de mecanismos de meritocracia — previo concurso público y de convocatoria pública— aplicando las modificaciones incluidas en la Ley 1551 de 2012 y el Acto Legislativo 02 de 2015.

Sobre este último aspecto quisiera detenerme un poco, toda vez que agotado el correspondiente proceso público de méritos, la mayoría de los personeros de todo el país se encuentran *ad portas* de iniciar su periodo constitucional 2016 – 2020, el cual deviene con muchos retos y oportunidades de progreso para construir entre todos. De esta forma, y no siendo ajena a esta realidad como personera electa para el próximo cuatrienio, soy consciente de la enorme responsabilidad que se asume con la ciudad y sus habitantes.

1. **Una** forma de proyectar y planear ideas que se transformen en cambios, es haciendo uso de nuestra imaginación y permitiéndose concebir con ella lo que será el futuro y sus desafíos. Al acercarnos a tomar el timón como representantes del ministerio público en cada municipio, como defensores y promotores del respeto por los derechos humanos y vigilantes del cumplimiento normativo en la gestión de la administración municipal, surgen muchas inquietudes y expectativas frente a lo que será este gran reto, que debe constituirse proactivamente en **una oportunidad para avanzar**. Es por esta razón que al proyectarnos respecto aquellas acciones que nos corresponderá abordar en



Recuperada de (2016, 16 de febrero) <http://revistacredencial.com/credencial/noticia/actualidad/contrabando-de-armas-en-...>

► «(...) se halla la cercana firma del acuerdo de paz y con ello la materialización del anhelo de todos los colombianos de poner punto final a más de 50 años de conflicto armado». Las personerías municipales tendrán un papel protagónico en el posconflicto colombiano, como representantes del ministerio público, especialmente en la defensa y protección de los derechos humanos, y en los procesos de reconciliación. En la imagen niños incorporados por el ejército del Gobierno en la Guerra de los Mil Días. Foto publicada en *L'illustration* (1902, 19 de julio), París.

este camino, resulta importante destacar algunos de los aspectos que, muy seguramente, ocuparán nuestra atención en la gestión que corresponde realizar a la personería.

Desafíos de las personerías municipales

Dentro de los retos que avizoramos, se encuentra el de hacer de la personería municipal una institución más visible y confiable. Infortunadamente hoy las personerías al igual que muchas instituciones del Estado han perdido legitimidad ante los ciudadanos, por fenómenos como la corrupción y el mal ejercicio de la política desfigurándose la función y los

servicios que prestan dichas instituciones.

Esta falta de legitimación debilita la estructura misma del Estado social de derecho que constitucionalmente orienta al ordenamiento jurídico, pues estamos ante un país que ha vivido en materia de derechos humanos un sinnúmero de situaciones en las que se critica la vulneración de estos. Pueden citarse como ejemplo los desplazamientos, la pobreza extrema, el desempleo, la falta de oportunidades económicas, los falsos positivos, la corrupción, la falta de valores en los dirigentes, etc. La suma de todo lo que nos ha pasado en el país corresponde a una realidad que viven a diario nuestras provincias. Por esa razón llegar

¹ Abogada y consultora, especialista en derecho del medio ambiente, autora de artículos de investigación en la *Revista Piélagos* de la Universidad Surcolombiana y *Holística Jurídica* de la Universidad San Buenaventura de Medellín. Se ha desempeñado como investigadora del centro de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Surcolombiana, asesora jurídica de entidades públicas del orden local y regional en el departamento del Huila y a nivel nacional. Elegida personera de Neiva (Huila).

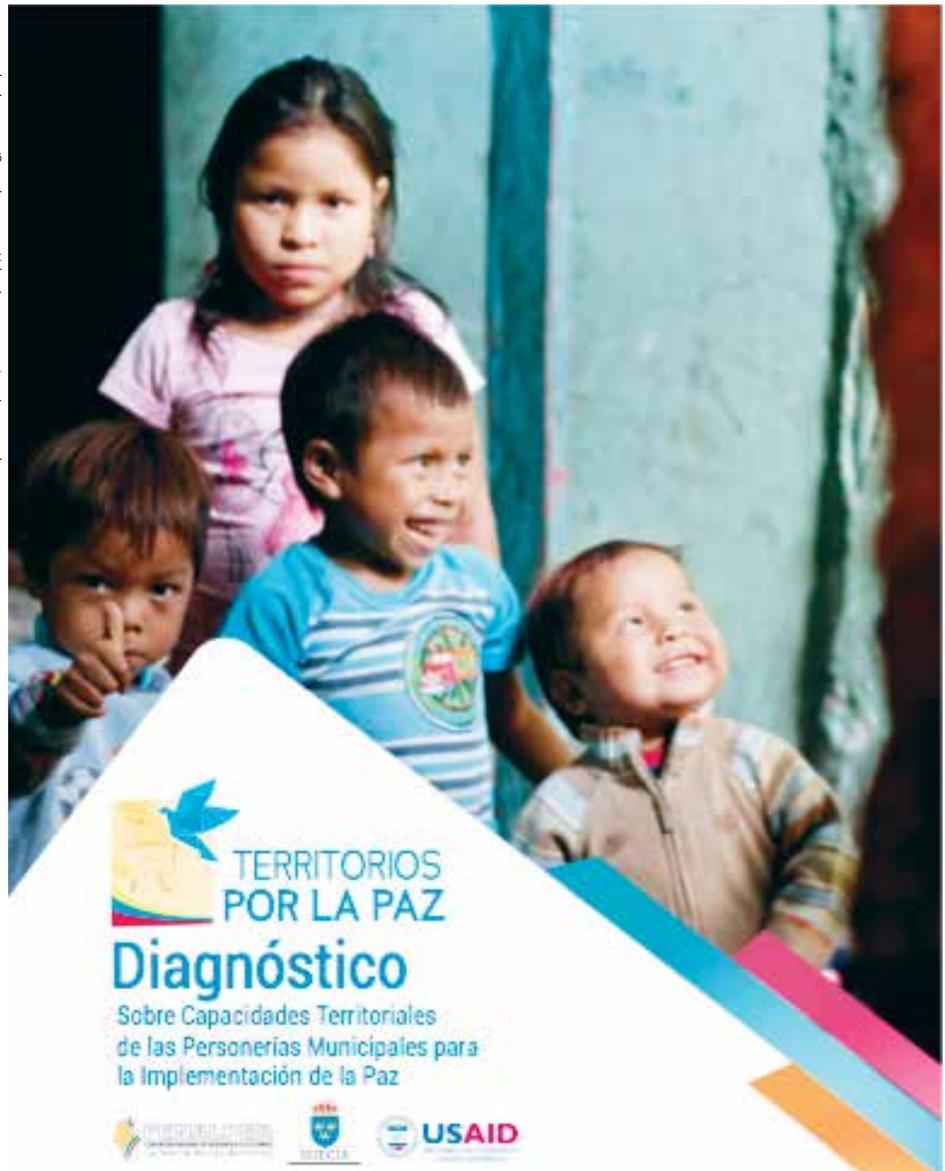
a una institución de la cual no se tiene en la mayoría de los casos ni un espacio confortable para recibir a quien llega cargado de dolor, angustia y desesperanza hace pensar que no será fácil dar pasos en el camino de la gerencia de lo público.

Por todo lo anterior, se debe llegar a cada barrio, comuna, vereda o corregimiento del municipio, pues es en las calles, colegios, parques, fincas y caminos de vereda donde acontecen los hechos que pueden atentar contra los derechos de las personas, y en donde se espera una acción preventiva de las situaciones que pueden vulnerarlos.

En tal sentido, considero que lo primero que se debe hacer para iniciar en firme este camino es fortalecer el equipo de trabajo animándolo y empoderándolo para la gran labor que se nos ha encomendado, pues es una tarea que se debe cumplir con altura y sobre todo con la calidad en la prestación del servicio que nos debe caracterizar a todos los servidores públicos, y más en la personería municipal. Así, una vez tengamos un equipo identificado con nuestro deber, tendremos que estar de frente a toda la comunidad, que se encuentra en situaciones difíciles, y que grita por una voz de apoyo o por lo menos para que sea escuchada.

De cara a la administración municipal tendremos que ir más allá de la entidad que se encuentra a la espera de una oportunidad para iniciar procesos disciplinarios; la formación de los funcionarios de avanzada debe ir conducida siempre preferiblemente a la prevención de la ocurrencia de las faltas disciplinarias. De esta manera si los funcionarios de la administración municipal sobre los cuales ejerce vigilancia y control la personería actúan cumpliendo debidamente con sus deberes de servidores públicos, el ejercicio del control disciplinario será propositivo hacia la prevención de conflictos y hacia la solución de los que se presenten. Así las cosas, si las actuaciones de los servidores públicos se realizan con transparencia, coherencia, eficiencia y en cumplimiento de los valores y principios que rigen las actuaciones administrativas, no se tendría oportunidad de dar inicio a investigaciones, razón por la cual debemos trabajar arduamente en cultivar e

Recuperada de (2016, 16 de febrero) <http://www.fenalper.org/informes-y-publicaciones>



► «El 90% de los municipios en Colombia son de sexta categoría, la planta de personal de las [personerías municipales] está compuesta por el Personero/a y su secretaria. El presupuesto anual oscila entre 80 y 90 millones de pesos. Este presupuesto alcanza para pagar el salario del personero y la secretaria, y para algunos gastos administrativos cuyo balance final arroja que en muchas ocasiones los funcionarios de control tienen que sacar de su bolsillo para completar lo que hace falta para el cumplimiento de la función pública». Federación Nacional de Personeros (Fenalper), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Embajada de Suecia en Colombia (2015). *Territorios por la paz. Diagnóstico sobre capacidades territoriales de las personerías municipales para la implementación de la paz.*

incentivar el ejercicio de lo público siempre con transparencia, honestidad y buen servicio.

Las múltiples funciones de las personerías

El proceso de paz que se está adelantando en nuestro país es un escenario en el que deben actuar todas las entidades que conforman la estructura del Estado; estamos llamados a unir esfuerzos para consolidar, entre todos, una red de reconciliación, un apoyo a la reinserción sincera y de reconstrucción del tejido social, temas

que desde lo local se deben atender mucho en las personerías.

Otro de los escenarios en los cuales se debe concentrar gran parte de nuestro esfuerzo y dedicación será el trabajo con los niños, niñas y adolescentes del municipio. Allí juegan un papel protagónico nuestros personeros estudiantiles, a quienes desde muy pequeños les debemos cultivar esas competencias de liderazgo y participación que permitan contribuir al control social que todos los administrados debemos realizar.

En estos cuatro años, la personería de cada municipio deberá ir de la mano

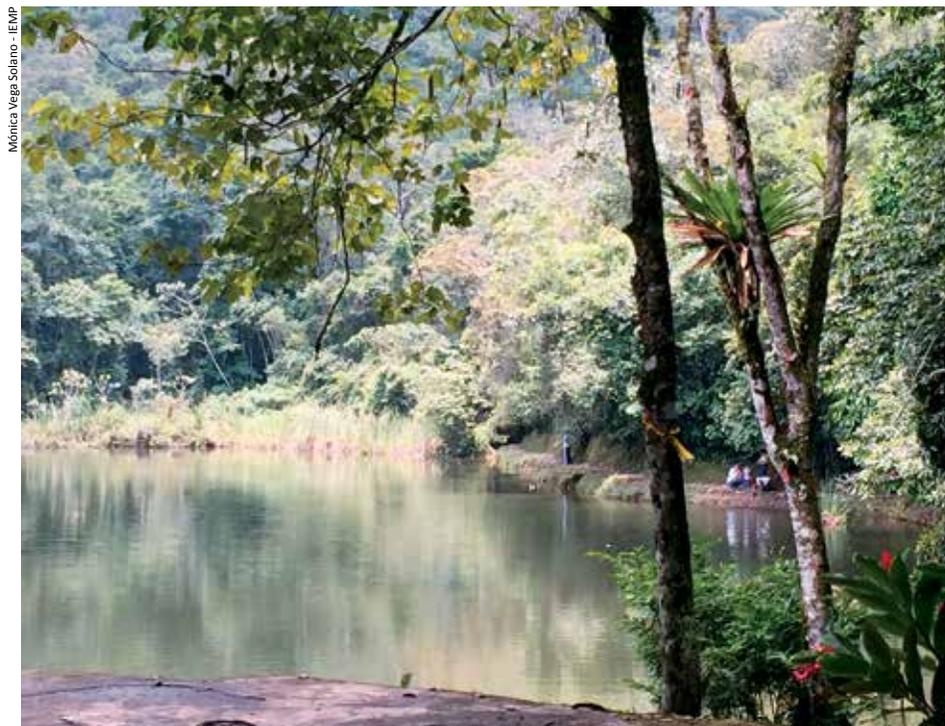
de la Procuraduría General de la Nación, no olvidando que es un deber el apoyo y respaldo de todas las instituciones que desde el Gobierno central, territorial y local tienen incidencia en las actuaciones, políticas y proyectos que adelanten las personerías.

Son muchas las normas que se han dispuesto desde nuestro ordenamiento jurídico con funciones y competencias que deben ser asumidas por los personeros, tanto así que aún doctrinariamente no se tienen definidas con exactitud el número de funciones, pues cada día se han ido sumando más. Ejemplo de ellas son las funciones señaladas en la Ley 1448 de 2011 —Ley de Víctimas—, por tal razón tenemos un desafío de grandes proporciones, pues la mayoría de personerías del país no cuentan con recursos necesarios para poder tener un equipo de trabajo lo suficientemente fortalecido para cubrir a cabalidad la ejecución de dichas obligaciones y competencias, restándole con ello capacidad de maniobra y respuesta oportuna frente a los usuarios.

Haciendo uso de un relato metafórico de todo este universo, es conveniente preguntarse qué es y en qué consiste ser el capitán de una embarcación en la que se deben dirigir, coordinar y controlar tantas actividades. Pues bien, siendo consecuente con nuestra historia abordaremos en un breve resumen todo lo que consideramos debe hacer un personero municipal para lo cual retomaremos lo expuesto por el doctor Alfredo Manrique Reyes en el libro denominado *Estatuto del personero municipal*.²

El autor clasificó las funciones que debe cumplir el personero municipal, así: i) funciones misionales, ii) funciones complementarias, iii) funciones delegadas, y iv) funciones accesorias. No obstante esta clasificación, resulta un tanto dispendioso identificar y ubicar cada una de las normas que establecen una función o competencia de las personerías.

Las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 hacen una relación de algunas de las funciones que le competen al personero



Una de las funciones de las personerías distritales y municipales es «coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales».

o, entre ellas las de control y vigilancia; defensa, promoción y protección de los derechos humanos; el ejercicio del control disciplinario frente al ejercicio de la función pública de la administración; defensa del interés común; intervención en procesos civiles, penales, de policía, de saneamiento de títulos que conlleven la llamada falsa tradición y titulación de la posesión material de inmuebles; actuar como agente del ministerio público; coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales; velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, entre otras.

En materia disciplinaria, la Ley 734 de 2002 incorporó funciones y competencias a las personerías municipales con ocasión de la aplicación de la acción disciplinaria para aquellos que incurran en cualquiera de las conductas o comportamientos que conlleve al incumplimiento de los deberes, extransgresión en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública.

Por disposición de la Ley 850 del 2003 las veedurías ciudadanas pueden inscribirse en las personerías municipales

o en la Cámara de Comercio, razón por la cual este mecanismo de participación ciudadana cuenta con el acompañamiento que realiza la personería.

La Ley 1474 de 2011 —Estatuto Anticorrupción— también demanda una participación especial de las personerías como representantes de los intereses de la comunidad y vigilantes de las actuaciones del gobierno local, para lo cual la norma en comento dispuso que las personerías municipales podrían ser convocadas por parte de las comisiones regionales de moralización, organismo que se encarga de definir acciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción, es decir, las personerías desde su óptica de control son una pieza clave para que desde los territorios se prevenga y combata el flagelo de la corrupción, que tanto ha impactado a nuestro país y la gerencia de lo público.

La Ley 387 de 1997, igualmente, al poner en cabeza de cualquier entidad del ministerio público la función de diligenciar el formato instituido para el Registro Único de Predios abandonados a causa del desplazamiento forzado, encarna para las personerías municipales dicha función y con ella la obligación de adelantar las acciones judiciales o administrativas a que haya lugar para

² Manrique R., Alfredo. *Estatuto del personero municipal*. Instituto de Estudios del Ministerio Público – Procuraduría General de la Nación, Bogotá D. C. 2012, P. 83.

la protección de la posesión detentada sobre los bienes abandonados en dichas circunstancias,³ entre ellas la inscripción en el Certificado de Libertad y Tradición por parte de las oficinas de instrumentos públicos, previa autorización del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (In-coder).

En el marco de la Ley de Justicia y Paz⁴ y sus normas reglamentarias se le asignan funciones y competencias a las personerías municipales como miembros de las comisiones regionales para la restitución de bienes.

Las personerías municipales en desarrollo de las Leyes 418 del 1997 y 782 del 2002 deben certificar la calidad de víctimas elaborando un censo de los damnificados, que contenga como mínimo la identificación de la víctima, ubicación y descripción del hecho, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia. Lo anterior, con el fin de obtener los beneficios que otorga el Gobierno nacional a través de Acción Social a las víctimas y sus familias.

Las personerías, también, deberán realizar acompañamiento a la administración municipal y recibir las denuncias de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes, debido al desplazamiento de las familias para salvaguardar sus vidas e integridad personal, ya que debieron abandonar sus lugares de residencia en el marco del conflicto armado.

Las personerías en el posconflicto

Con todo este mar abierto para navegar, y ajustando el timón con principios y valores que dignifiquen y exalten el papel de las personerías en el país, se hace necesario dar una última discusión sobre el papel de las personerías en el posconflicto, toda vez que ante



► «En estos cuatro años, la personería de cada municipio deberá ir de la mano de la Procuraduría General de la Nación, no olvidando que es un deber el apoyo y respaldo de todas las instituciones que desde el Gobierno central, territorial y local tienen incidencia en las actuaciones, políticas y proyectos que adelanten las personerías».

la finalización del proceso de paz se abarrotarán una serie de cambios en la estructura e institucionalidad del Estado que conocemos, cambios que desde ya se están avizorando —ejemplo de ellos es el nuevo marco jurídico para la paz— y que conducen a prepararnos para enfrentar un manejo entre víctimas, desmovilizados y procesos de reconciliación y reinserción.

El proceso de posconflicto resulta un reto inmenso y sobre todo valeroso para las personerías, pues no solo se tendrá que afrontar un proceso de conciliación entre víctimas y victimarios, sino que además se está ante la dificultad que el Gobierno aún no ha dispuesto de todas las herramientas que permitan la conexión y coordinación de las instituciones como las personerías y el Gobierno central para contar con los recursos necesarios para promover, proponer e incentivar la práctica de programas que adelanten un acompañamiento óptimo, oportuno, eficaz y eficiente en los procesos de justicia transicional.

Es así que apuntándole un poco a lo que es el papel que desempeñan las personerías en los procesos de posconflicto, me atrevo a señalar que de todos los actores que desde el territorio tienen

injerencia en los procesos, la personería cumple uno de los papeles más protagónicos. No en vano desde las disposiciones de las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, y aún más con la Ley 1448 de 2011, se le atribuyen competencias a las personerías respecto a divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en el municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno nacional o departamental para la protección de los derechos humanos; orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes; velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, así como las normas jurídicas vigentes. Todo ello sumado a los procesos de reconciliación y reinserción que deben ser gestados desde el ámbito local.

Desde lo académico, y como voz de reclamo, muchas instituciones en el país han puesto sobre la mesa las distintas dificultades y limitantes que afrontan las personerías para aplicar planes, programas y proyectos en virtud del posconflicto y sus funciones en general. Sin embargo, la discusión está abierta y aún nos queda por avanzar mucho en este camino hacia la paz garantizando un orden político, económico y social justo, tal como lo demanda nuestra Constitución Política.

El llamado que nos hace la sociedad, y las circunstancias propias del país, es actuar proactiva e íntegramente defendiendo el interés general y garantizando que se cumplan los fines esenciales del Estado. Estamos encaminados en esta hermosa tarea, y esperamos contar con la guía del Todo Poderoso para hacer de esta gestión una oportunidad para mejorar y avanzar.

Creo oportuno para terminar traer el siguiente mensaje de Walt Disney: «Camina hacia el futuro abriendo nuevas puertas y probando cosas nuevas; sé curioso porque nuestra curiosidad siempre nos conduce por nuevos caminos». 

³ Sentencia T-565 de 2011. Magistrado ponente, Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ Ley 975 del 25 de julio de 2005, «Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios».

Prospectiva de la Personería Municipal de Pasca

JONATHAN ALFONSO PARRA FORERO¹

Tengo el privilegio de ser pasqueño. Para aquellos que no encuentran relación con el gentilicio, Pasca es un municipio perteneciente al departamento de Cundinamarca identificado por ser la despensa agrícola de la región del Sumapaz. La riqueza en recursos hídricos, biodiversidad y el enaltecimiento de páramos imponentes hacen que este hermoso municipio se erija como un lugar paradisiaco para vivir.

Bajo la nueva categorización de los distritos y municipios establecida por la Ley 1551 de 2012, Pasca se ubica en la sexta categoría; famosa por sus lagunas, el museo arqueológico, la balsa muisca de oro encontrada en sus tierras, insignia representativa del escudo municipal y por supuesto la calidad humana de los habitantes. Caminar por el Páramo de Pasca y visitar sus lagunas es la mayor aproximación a la contemplación de un lugar puro, limpio, incólume, tranquilo, libre de contaminación, próspero y con gran biodiversidad, características tan preciadas en nuestro tiempo.

Pasca es rural en la mayoría del territorio, su infraestructura obedece a casas antiguas, algunas con tendencia colonial, empero su crecimiento y avance en los últimos años ha sido motivo de orgullo para los pasqueños. Los habitantes son campesinos con carácter fuerte, con gran sentido de pertenencia, emprendedores e incansables por el trabajo honesto y con sacrificio. La mujer pasqueña se caracteriza por sus aquilatados valores, independencia, compromiso y determinación a la hora de tomar decisiones.

Esta tierra con el lema de «Trabajo y ciencia» refiere a un municipio de **vocación agropecuaria**, la cual representa su actividad económica principal; donde el uso de los suelos para la actividad se



Cortesía Jonathan Alfonso Parra Forero

▶ Jonathan Alfonso Parra Forero fue seleccionado personero de Pasca (Cundinamarca), mediante concurso de méritos, para el periodo 2016-2019.

distribuyen en un 25,5% para labores agrícolas y 54,5% en pastos utilizados para la ganadería, en razón a lo anterior, la tendencia de los últimos años refleja una sustitución de las áreas de producción agrícola para el uso del pastoreo. En la actividad agrícola sobresalen cultivos como papa criolla, papa de año, arveja, cebolla cabezona, cebolla junca, tomate de árbol, fríjol bola roja, habichuela, zanahoria, repollo, lechuga, tomate chonto, maíz, mora, cilantro y curuba.²

El camino a la personería municipal

Como todos los municipios de nuestro país, Pasca cuenta con la representación del ministerio público en cabeza del personero municipal. Para adentrarse en el tema primordial del presente artículo es pertinente realizar una retrospectiva desde el punto de vista del suscrito; el contacto con el término por primera vez surgió en el año 2003, cuando estudiaba en la escuela rural Gúchipas, adscrita a la Normal Superior de Pasca, cursaba grado quinto y se debía elegir el representante de los estudiantes de la pequeña instituc-

ción, denominado personero, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos y deberes de todos los alumnos, la comunicación de las necesidades del estudiantado y el cumplimiento de un pequeño plan de gobierno. Estas características me motivaron a aspirar al cargo. Infortunadamente la votación no jugó a mi favor, fue elegido el otro candidato. Para aquel tiempo no tenía el más mínimo conocimiento sobre la existencia de la personería municipal, su ubicación, funciones y mecanismo de elección del personero.

De otro lado, a nivel familiar no era muy tratado el tema del precitado funcionario, se justificaba en el origen humilde y campesino de mi familia, para la cual el contexto se desarrollaba bajo otros temas como la agricultura, incluso me atrevo a afirmar que para ellos la figura del ministerio público no era un tema de gran trascendencia, tal vez, lo desconocían tanto como yo.

En el 2004 ingresé a la Normal Superior de Pasca «Nuestra Señora de la Encarnación» donde cada año observaba cómo se elegía a un alumno del grado once para representar a los estudiantes de secundaria y de todas las sedes rurales y urbanas ante la parte administrativa de la institución. Fue en aquel momento en el cual tuve contacto por segunda vez con la figura de la personería, donde vislumbré que dicho representante estudiantil debía poseer características personales e intelectuales que le permitieran liderar procesos de protección de derechos y transmisión de inquietudes ante los superiores, además de poseer unas grandes habilidades de comunicación convirtiéndose en el enlace del estudiantado y el cuerpo docente.

Como consecuencia de lo anterior, fue persistente el deseo de ser esa figura líder, lo que me llevó a postularme en el año 2009 como personero de los estudiantes, por segunda vez, y en una contienda sin precedentes volví a perder por la irónica suma de cinco votos. Durante estos años

¹ Abogado conciliador, 23 años de edad, docente universitario, personero electo para el municipio de Pasca Cundinamarca periodo 2016-2020 bajo la modalidad del Concurso Abierto y Público de Méritos implementado por la ley 1551 de 2012.

² Disponible en www.pasca-cundinamarca.gov.co

en secundaria la figura del personero municipal aún era ajena a mi diario vivir.

Llegado el 2010, con 17 años de edad, tomé la decisión de estudiar derecho en la Universidad Incca de Colombia, sede Fusagasugá. El tiempo transcurría y el acercamiento con el representante del ministerio público a nivel municipal me era cada vez más familiar. En las clases de derecho constitucional empecé a conocer su ubicación en la estructura del Estado, el control que posee sobre la administración, la defensa y promoción de los derechos humanos y la protección del interés público.

Aunado a lo anterior, durante la práctica de consultorios jurídicos fue palmaria la función proteccionista y comunitaria que encontraban los usuarios en el personero municipal, labor filantrópica que se concretiza en mayor grado cuando se trata con comunidades vulnerables y de bajos recursos. Cuatro años después de salir de bachillerato sentí que el personero estudiantil que tanto había admirado en mi niñez, había mutado en una figura de mayor envergadura, con múltiples facultades y bajo una óptica mucho más trascendental dentro de la sociedad.

En el pregrado, en un ambiente académico, se estudió y discutió en el salón de clase la expedición de una norma *sui generis* que causó el pronunciamiento de varios sectores políticos, atinente al cambio de la forma de elegir a los personeros municipales. La Ley 1551 de 2012 estableció el concurso público de méritos para ser electos.

Como era de esperarse a causa del rompimiento de un paradigma vetusto, la mentada norma fue demanda por inconstitucional desencadenando el pronunciamiento de la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-105 del 6 de marzo de 2013 —magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bajo esta providencia se mantuvo la realización del concurso, sin embargo, la norma establecía dicha actividad en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, lo cual fue considerado en contra de la carta superior por invadir funciones inherentes a las otorgadas al concejo municipal; en consecuencia se declararon inexecutable los apartados pertinentes.

El proceso de elección

Llegado diciembre de 2015, a nueve meses de egresado de la universidad y habiendo cursado el Diplomado de Conciliadores en Derecho, escuché sobre la convocatoria que estaba realizando la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Luego de evaluar los requisitos y la reglamentación del proceso de selección decidí intentarlo por tercera vez. Analizando mi perfil profesional a los requisitos que se exigían de acuerdo a la categoría de los municipios encajaba en la sexta, dentro de los cuales estaba Pasca.

Con la incertidumbre de no poder superar la prueba eliminatoria de conocimientos, y enterado de que muchos

profesionales del derecho con más experiencia y estudios a nivel de posgrado se presentarían a esta misma entidad territorial, procedí a inscribirme a varios municipios como plan alterno y con la ilusión de poder prestar esta valiosa labor en cualquier lugar del departamento.

Simultáneamente, estaba empeñado en dispersar mi predisposición negativa en cuanto a la subjetividad con que serían calificadas las pruebas, no solo porque el proceso era totalmente nuevo en Colombia, sino porque la norma admitía adelantar el proceso con entidades privadas y como consecuencia podría reñir *prima facie* con la transparencia manejada en la convocatoria.

Mientras me preparaba para las pruebas con la ayuda de los ejes temáticos publicados por la ESAP, avizoré entre los artículos, párrafos e incisos de la Constitución Política de Colombia de 1991, las Leyes 136 de 1994, 734 de 2002, 1551 de 2012 y demás normas concordantes, la magnitud de las responsabilidades que pesa sobre los hombros del personero municipal y la grandeza de su marco funcional.

La prueba de conocimientos se llevó a cabo el 20 de diciembre de 2015, en un multitudinario desfile de profesionales del derecho en la Universidad Distrital de Bogotá, donde se podía deducir la relevancia y gran acogida del concurso de méritos. Se encontraban abogados con múltiples posgrados, personeros actuales e incluso ex trabajadores de altas cortes como el Consejo de Estado; situación que ratificaba la idea utópica de lograr clasificar y ocupar el cargo. En cuanto a la estructura del examen, puedo decir que fue muy concreta respecto de los temas a evaluar. La prueba de competencias laborales generaba cierto nerviosismo, sin embargo contesté con la mayor sinceridad posible.

Finalizado el año y a la expectativa de la continuación del concurso, con gran sorpresa el cinco de enero de 2016 se publicaron los resultados de las pruebas de conocimientos, donde evidencé que había clasificado a todos los municipios a los cuales me había inscrito, arrojando, consecuentemente, el puntaje para la prueba de competencias laborales y análisis de antecedentes.



Cortesía autor del artículo. Recuperado de (2016, 19 de febrero) <http://pasca-cundinamarca.gov.col/>

► «Caminar por el Páramo de Pasca y visitar sus lagunas es la mayor aproximación a la contemplación de un lugar puro, limpio, incólume, tranquilo, libre de contaminación, próspero y con gran biodiversidad, características tan preciadas en nuestro tiempo». En la imagen Laguna Larga, Vereda Juan Viejo, Pasca (Cundinamarca).



► «(...) el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, señala que los concejos municipales o distritales elegirán personeros para períodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional, previo concurso público de méritos». Decreto 2485 de 2014.

A este punto no estaba seguro de lograr ocupar alguna vacante pues desconocía los ponderados de los demás concursantes. Llegado el seis de enero hogaño, comenzaron las asiduas llamadas de los diferentes concejos municipales a los que había clasificado para desarrollar la etapa de entrevista equivalente al 10% dentro del concurso. Perplejo de lo sucedido, y consciente que debía presentar esta última prueba en los municipios donde figuraba con mayor puntaje, pues el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 establece como plazo máximo el diez de enero para elegir personeros distritales y municipales, lo que traducía que las entrevistas se desarrollarían del seis al ocho, pues los términos de reclamaciones no permitían mayor extensión.

En ese sentido, pude asistir a muy pocas entrevistas puesto que se cruzaban en horarios y días, en mayor medida cuando la distancia entre municipios era considerablemente extensa; concretamente de todos los municipios en los cuales clasifiqué tan solo me presenté a cuatro. La percepción de algunos concejos frente a mi juventud fue un factor que no jugó a mi favor, pues romper el paradigma del personero municipal con cierta edad y experiencia era una idea preconcebida en la respectiva corporación; aún así, en otros municipios el recibimiento fue con gran hospitalidad y respeto, conscientes del cambio de la normativa y sabiendo que las listas enviadas por la ESAP habían garantizado una transparencia admirable.

Llegado el diez del mismo mes, recibí la noticia de haber sido electo personero municipal de mi tierra natal, Pasca, entre otros municipios; la alegría y la grati-

tud con Dios invadieron mi corazón para celebrar este nuevo triunfo. Finalmente, como dice el adagio popular, «la tercera es la vencida», y para gran satisfacción personal logré lo que creí inalcanzable, ser personero de mi bello Pasca.

Inician los retos

Ahora bien, el camino apenas comienza, es evidente la responsabilidad y compromiso social que exige este cargo, sobra mencionar que como habitante y conocedor de las problemáticas vigentes del municipio se enaltece la apropiación del cargo y el contacto directo con la comunidad. Las expectativas son innumerables, más allá de ocupar un puesto público por cuatro años, la meta es dejar una huella imborrable en la mente de cada habitante del municipio sobre las funciones loables que desempeña el personero, pues evidentemente desde el presente relato la comunidad no conoce a fondo la labor y funciones detalladas que se deben ejercer.

El objetivo primordial es llegar a toda la comunidad pasqueña: niños, niñas y adolescentes, madres cabeza de hogar, población vulnerable, comunidad campesina, juntas de acción comunal, instituciones educativas, organizaciones de ciudadanos y líderes comunitarios con el fin de explotar o enriquecer la labor social y el contacto directo con los habitantes, que finalmente construyen el conocimiento íntegro de las necesidades, aportando ideas concretas para el planteamiento y ejecución de las acciones que lleven a concretizar los derechos de las personas.

Un eje medular para la gestión de esta personería fundamentado en la preocupación del bienestar común, será ampliar la protección a la mayor parte de la población, saliendo de la zona de confort y rompiendo el esquema de una personería que abre sus puertas para que la población vulnerable llegue a ella, convirtiéndonos en una entidad arriesgada y empírica dispuesta a visitar lugares cruciales que permitan conocer, de primera mano, situaciones que creen riesgo o peligro a los derechos de la comunidad, puesto que probablemente una parte de los habitantes no acuden a los despachos para manifestar sus preocupaciones por

desconocimiento de la ubicación, funciones y otros factores que abren una brecha entre la participación ciudadana y la órbita de ejecución de soluciones concretas por parte del funcionario.

Frente a la potestad disciplinaria que se debe ejercer se tomará como pilar fundamental la objetividad en cada asunto, factor que es aún más fácil de implementar cuando se llega a un cargo imparcial y autónomo políticamente hablando, haciendo apología a la esencia de la Ley 1551 de 2012 para la cual es primordial la meritocracia.

Sin duda alguna, los retos más álgidos de afrontar en la vigencia de esta personería serán los atinentes al medio ambiente y los resultados de los diálogos de paz adelantados en La Habana (Cuba). El objetivo es estar dispuesto a encaminar todas las estrategias necesarias para, de una parte, proteger las reservas hídricas que actualmente constituyen la preocupación más profunda por los cambios climáticos y contingencias del calentamiento global; y en el mismo sentido, supeditado a los acuerdos de paz, estar a la orden en el tema de justicia transicional, reparación de víctimas, restitución de tierras y afines.

Corolario de lo expuesto, la personería 2016-2020 del municipio de Pasca será caracterizada por los valores, la imparcialidad, sentido de servicio a la comunidad, altruismo y, especialmente, por el direccionamiento de llegar a cada uno de los rincones del territorio que demanden la actuación del despacho. Será una personería de puertas abiertas al habitante del común, precursora de la divulgación de los derechos humanos, respetuosa de la Constitución y la ley, así como el compromiso en cada una de las más de mil funciones en cabeza del personero municipal.

La adopción de mi juventud será tomada como una fortaleza para formular nuevos procesos de atención, así como la creatividad a la hora de sortear las diferentes situaciones en el ejercicio del cargo y el estímulo de mejorar cada día. Finalmente, agradezco a Dios esta oportunidad única y sublime, para la cual pondré todo lo necesario a nivel personal y profesional para alcanzar metas tangibles que enaltezcan la presencia del ministerio público a nivel municipal. **i**

Industria extractiva, « pilar del desarrollo en nuestro país »

MÓNICA VEGA SOLANO
 ASESORA DIRECCIÓN IEMP

El procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, instaló el pasado 19 de noviembre de 2015 en la ciudad de Bogotá el Foro Actualidad y Desafíos de la Industria Extractiva en Colombia, organizado por la entidad a través de la coordinación del Grupo Asesor de Minas, Hidrocarburos y Regalías con el apoyo del IEMP, la Asociación Colombiana de Comercializadoras de Minerales y la Asociación Colombiana de Minería (ACM).

Al encuentro acudieron servidores públicos entre los que se encontraban alcaldes y gobernadores electos en la pasada vigencia, organizaciones privadas del sector y gremios mineros y petroleros. En su intervención el jefe del ministerio público señaló que la industria extractiva en Colombia es el « pilar del desarrollo en nuestro país », por lo que se requiere « una participación más activa y decidida por parte de las autoridades correspondientes y de las administraciones locales, como efectivos actores protagónicos del proceso de desarrollo, los cuales deben



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

▶ Foro Actualidad y Desafíos de la Industria Extractiva en Colombia. En el centro el procurador general, Alejandro Ordóñez Maldonado. Le acompañan de izq. a der. Christian José Mora Padilla, director del IEMP; Arnaud Peral, director país del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Tomás González Estrada, ex ministro de Minas y Energía, y Piedad Angarita Guerrero, coordinadora Grupo Asesor Minas, Hidrocarburos y Regalías de la Procuraduría.

estar en condiciones de responder a los cambios sociales, económicos y legislativos del contexto que deparan estas industrias ».

Precisamente, la relevancia del sector minero fue descrita por el ex ministro de Minas y Energía, Tomás González Estrada, quien se refirió a los tres elementos fundamentales que « hacen al sector crítico para el país », a saber: **1.** « provee la

energía para que la economía crezca y genere empleo », (energía eléctrica, gas natural, los combustibles líquidos, etc.); **2.** « ningún sector como este genera tantos recursos, que pagan muy buena parte de la inversión social », (en los últimos cinco años el sector aportó dos de cada tres pesos de inversión pública), y **3.** « por su fuerte presencia regional es un sector que dinamiza la economía local ».

Los mandatarios territoriales son actores preponderantes en el desarrollo local

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
 PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Resultan diversos los temas que en la actualidad son de relevancia para el sector, desde el marco jurídico hasta la forma en que se implementan las garantías y los derechos correspondientes; igualmente, las condiciones de seguridad en algunas zonas del país para la exploración y explotación, como frente al ejercicio de la minería ilegal, el cumplimiento de la responsabilidad social que le compete al sector, hasta las amenazas de orden jurídico que se asoman con visiones ideologizadas que estigmatizan al sector, además de

la incertidumbre que genera una negociación con grupos al margen de la ley.

En un Estado social de derecho, como es natural, el ejercicio de la actividad minera petrolera se sujeta a un ordenamiento jurídico y a diferentes instrumentos de control que, en su conjunto, buscan concretar y hacer eficaz el principio de desarrollo sostenible. Conforme a lo anterior, al ministerio público le corresponde la permanente ejecución de labores de prevención y de control de gestión a las entidades involucradas en la temática de dichas industrias, con el fin de velar por el cumplimiento de los preceptos superiores y legales pertinentes y, fundamentalmente, para proteger los derechos de todos los actores.

En esta tarea la Procuraduría tiene las puertas abiertas para escuchar y atender las expectativas, inquietudes y demandas de todos los sectores de la sociedad involucrados, nuestra competencia nos permite, con un enfoque de respeto a los derechos humanos, velar porque estos tengan plena vigencia, porque se cumplan los procedimientos señalados en la Constitución y la ley.

Como organismo de control, y en el ejercicio de nuestra misión preventiva en la que actuamos en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los intereses de la sociedad, nos hemos venido dirigiendo a la Agencia Nacional de Minería (ANM) con el fin de

hacer algunas recomendaciones y observaciones en lo que concierne con los trámites administrativos y suspensión de asuntos mineros, entre ellos, cesiones de derechos o áreas, prórrogas de etapas mineras, suscripción de contratos de concesión, renunciaciones de títulos en los que dicha entidad definió las decisiones pertinentes a la espera de una posterior reglamentación por parte del Ministerio de Minas y Energía.

Situación frente a la cual advertimos, entre otros aspectos, que el marco normativo contenido en la Ley 685 de 2001¹ constituye una regulación integral de la actividad minera, pues el aludido ordenamiento incluye todas las instituciones y aspectos específicos del negocio minero, de manera tal que con el pretexto de condicionar la posterior expedición de un acto reglamentario no le sería dable a la ANM dejar de resolver o suspender los trámites de los asuntos propios de su competencia, y

que según su objeto le fueron encomendados por virtud de las funciones asignadas en el Decreto 4134 de 2011, pues al tenor de lo establecido en el artículo tercero del precitado Estatuto Minero las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver por deficiencias en la ley los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia, en este caso acudirán a las normas de integración del derecho y en su defecto a la Constitución Política.

En consonancia con lo anotado, se recomendó a esa autoridad minera que, con el fin de cumplir con los objetivos trazados en la política pública de sostenibilidad del sector minero, y en el marco de los principios que orientan la función administrativa, se adopten las medidas que permitan cumplir cabalmente con dichos postulados, decidiendo los asuntos que a la fecha se encuentran pendientes en los términos previstos en la Ley 685 de 2001, fuente normativa que en sí misma contiene precisos instrumentos jurídicos para la resolución de los negocios mineros.

En el mismo sentido se reiteró lo dicho en diferentes oportunidades en lo que se refiere al represamiento de los trámites que por ley competen a esa institucionalidad, con lo que posiblemente pudiesen verse afectados tanto el derecho al debido proceso como el principio de la confianza legítima exigibles en el ordenamiento jurídico a la Administración Pública.

A este efecto, no puedo dejar de referirme a un tema que para el sector es clave, como lo es el desestímulo de la inversión en el país. Entre los años 2012 y 2013 la tendencia positiva de las empresas minero petroleras se modificó, hoy la actual coyuntura ofrece un panorama preocupante que comprende el desestímulo de la inversión.

Desde hace algún tiempo se han observado algunos cambios significativos en las condiciones en que se desenvuelven tales industrias, y que eventualmente las están llevando a una creciente pérdida de competitividad. Todo esto, ha sido consecuencia de profusos factores que restan rentabilidad y aumentan los riesgos tanto de la operación como de los futuros proyectos de inversión, entre ellos la incertidumbre e inseguridad jurídica lo cual ha generado un enorme desestímulo para inversionistas extranjeros quienes no están habituados a tal escenario, habida consideración que en otros países con tradición minero petrolera sus propuestas se definen y prosperan en tiempos razonables.

Más que el ausentismo de dichas empresas se ha afectado o perdido la rentabilidad de las iniciativas de inversión, entre otras razones, por las ostensibles demoras de las entidades minero ambientales en resolver los asuntos a su cargo y, peor aún, como en algunas ocasiones ha sucedido, por la denegación absurda y a veces incoherente de sus solicitudes y trámites administrativos.

Lo que procede es proponer fórmulas que eviten que suceda lo que estamos señalando en las que prevalezcan dentro de un Estado de derecho las condiciones de seguridad y de estabilidad, escenarios necesarios para

¹ «Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones».



► El pasado 19 de noviembre de 2015 en la ciudad de Bogotá se llevó a cabo el Foro Actualidad y Desafíos de la Industria Extractiva en Colombia, organizado por la Procuraduría General de la Nación a través de la coordinación del Grupo Asesor de Minas, Hidrocarburos y Regalías con el apoyo del IEMP, la Asociación Colombiana de Comercializadoras de Minerales y la Asociación Colombiana de Minería (ACM).

la inversión y la actividad del sector privado. Sin embargo, tenemos el convencimiento de que las autoridades minero petroleras y ambientales deben forjar un enfoque sustancial de manera que puedan realizar su función con la mayor eficacia y eficiencia posible frente a los concesionarios, concibiéndolos como unos usuarios o socios estratégicos, con una visión de Estado y pensando en una industria cada vez más exigente y competitiva a largo plazo.

Lo cierto es que debido al fuerte potencial para las actividades extractivas que tiene nuestro país el sector se debe dirigir como una oportunidad de desarrollo estable y sólida, que le permita al Gobierno nacional y a los entes territoriales promover y estimular el crecimiento económico en sus jurisdicciones. Las referidas actividades extractivas generan un monto importante de recursos fiscales y un volumen alto de empleo directo e indirecto. En general, desde esta perspectiva, se considera que los beneficios de las susodichas industrias son valiosos y, por *ende*, es fundamental el avance y soporte para tales proyectos.

En este orden de ideas, para establecer y mantener las relaciones de estas industrias con los actores sociales dentro de un contenido dinámico, estimamos conveniente que

se continúen generando las condiciones jurídicas, sociales y culturales, entre otras, con el fin de que las comunidades reflexionen y se concienticen sobre las características de los proyectos en sus regiones y los beneficios que los mismos puedan conllevar.

Para cumplir este propósito es necesario progresar en el relacionamiento con los entes territoriales y sus habitantes, fundado en un enfoque más articulado y congruente, toda vez que con diálogos fluidos y permanentes entre las diferentes perspectivas se cimientan relaciones provechosas que al estar basadas en la confianza y la legitimidad proveen resultados positivos y mayores oportunidades para beneficio de todos.

Así las cosas, es igualmente oportuno exhortar a los mandatarios territoriales como actores preponderantes en el desarrollo local para que a partir de la asignación de sus responsabilidades se incluya una revisión de los marcos legales que regulan estas industrias extractivas, y del papel que se les asigna a los departamentos y municipios a efectos de cumplir y hacer cumplir los preceptos que desde esa normativa especial se les hace.

La minería ilegal

Otro de los aspectos que la Procuraduría ha trabajado, con especial dedicación, y

como parte de nuestra gestión es el que se refiere a la problemática de la formalización minera en donde en ejercicio de nuestras funciones constitucionales y legales, se ha realizado el correspondiente acompañamiento a las entidades del sector y actores vinculados con el asunto efectuando observaciones y recomendaciones en pro de garantizar el cumplimiento de derechos y obligaciones inherentes a tal actividad.

También se han venido recibiendo solicitudes de acompañamientos preventivos de ciudadanos quienes denuncian que habiendo agotado gran parte de los trámites exigidos para la legalización de su actividad, y luego de esperar por años, obtienen una respuesta negativa por parte de la autoridad minera justificada en normas o requisitos sobrevinientes a la radicación de sus solicitudes de legalización, situación que los coloca en un limbo jurídico donde los constantes cambios de tipo legal, técnico o ambiental los deja sin posibilidad de obtener un título minero para así desarrollar su actividad bajo el amparo de la ley.

Ante tal circunstancia hemos advertido, con preocupación, las posibles consecuencias de esta realidad como lo es el incremento de la extracción ilícita de minerales ya que el ejercicio de la minería ilegal continuará representando una amenaza para los títulos legalmente otorgados, por cuanto los amparos administrativos no serán herramientas suficientes ante la magnitud del problema que exige una atención inmediata por parte de la autoridad minera, quien debe ofrecer verdaderas soluciones a quienes encuentran en la minería su única fuente de sustento.

No son pocas las regiones donde vemos que la falta de políticas acordes con la realidad que se vive en la zona, y la ausencia de unas reglas claras para quienes deseen legalizar su actividad, terminan creando un conflicto social con gravísimas consecuencias. Empresas que aún teniendo un título y licencia ambiental no pueden desarrollar sus proyectos debido a los constantes bloqueos de la comunidad, en ocasiones por el descontento generalizado y en otras por la presión de



Recuperado de (2016, 22 de enero) [http://planoformativo.com/nota/n/44075/...](http://planoformativo.com/nota/n/44075/)

► «Si nosotros, los que trabajamos en el sector petrolero, no hemos sido capaces de acercarnos a las comunidades, de acercarnos a las autoridades de una manera inteligente, pedimos disculpas, y en adelante sabemos que tenemos que ir de la mano si queremos contribuir en el desarrollo de las regiones y en el desarrollo de los municipios. Sin petróleo el futuro económico y social será mucho más débil que el que vamos a ver en los años venideros. Con petróleo, trabajando juntos, mejorando el ejercicio de costos y gastos, mejorando el entendimiento, yendo en la misma vía y el mismo sentido, vamos a poder contribuir de una forma dinámica al desarrollo de las regiones, al desarrollo del país rural». Rubén Darío Lizarralde, presidente de la Cámara Colombiana de Servicios Petroleros (Campetrol), ex ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Ponencia «Territorios de la energía, modelo de desarrollo petrolero para las regiones».

Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN



Banco de imágenes adquiridas. Cortesía Gary Hernández - EIMP



► Cerca de 30 alcaldes y gobernadores electos en 2015, representantes de organizaciones privadas del sector, gremios mineros y petroleros y servidores públicos hicieron parte del selecto auditorio del encuentro académico.

► El sector minero 1. «provee la energía para que la economía crezca y genere empleo», (energía eléctrica, gas natural, los combustibles líquidos, etc.); 2. «ningún sector como este genera tantos recursos, que pagan muy buena parte de la inversión social», (en los últimos cinco años el sector aportó dos de cada tres pesos de inversión pública), y 3. «por su fuerte presencia regional es un sector que dinamiza la economía local». Tomás González Estrada, ex ministro de Minas y Energía.

grupos al margen de la ley que desean controlar la actividad en la zona.

En el peor de los casos el ejercicio de la minería sin los requisitos legales y técnicos genera tragedias que cobran vidas humanas y causan un impacto ambiental difícil de reparar, como sucedió en los municipios de Amagá, de Buriticá y Angelópolis (Antioquia) así como en Río Sucio (Caldas), entre otras. Más aún, como lo ha manifestado este organismo, el desarrollo de la minería ilegal crea un ambiente favorable para la proliferación de organizaciones criminales, y para que estas adelanten por cuenta propia las actividades extractivas y de esta manera financiar su accionar delictivo.

Dentro de este contexto la Procuraduría General de la Nación insiste en el llamado a los diferentes actores estatales, para que se implemente una política de formalización minera que sea verdaderamente eficaz e incluyente, respetando los cánones que regulan el sector minero de forma sostenible de manera que se cumpla con adecuados estándares técnicos, económicos, laborales, sociales y ambientales efectuando la reglamentación que en lo pertinente estableció la Ley 1753 del 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; obviamente, esa política debe tener en cuenta el criterio de seguridad y acompañarse de la mul-

tiplicación de esfuerzos estatales contra la extracción ilícita de minerales.

El uso responsable de las regalías

Otro tema que merece especial alusión es el que se refiere a las regalías como contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable; ellas, constituyen una fuente importante de financiación para el desarrollo del Estado y de las entidades territoriales que se deben administrar siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, imparcialidad, equidad y sostenibilidad.

Dichos recursos deben contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en especial de las más desprotegidas. Del uso responsable que se dé a los mismos depende en gran medida la satisfacción de las necesidades básicas y el progreso de todos los sectores de la sociedad. El objetivo de la actuación que ejerce el ministerio público sobre el manejo de las regalías es, sin duda alguna, evitar su uso indebido y garantizar la prestación del bien y servicio, financiando con tales recursos en favor de la población beneficiaria.

Para hacer realidad lo anterior, de nuevo nos dirigimos a los órganos del Sistema General de Regalías (SGR), a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) así como a los alcaldes y gobernadores y demás entidades ejecutoras de los

citados recursos, a quienes se les recuerda su obligación legal en torno al suministro de la información, divulgación, publicidad y ejecución de los proyectos de inversión.

Al respecto, debo advertir, señores mandatarios, que a 30 de septiembre de 2015 han sido suspendidos los giros de regalías a más de 400 entidades ejecutoras por omitir el cumplimiento de su obligación de registrar la información correspondiente en los términos y plazos establecidos en la ley. Ante el escenario descrito este órgano requiere a las instancias competentes a fin de que se establezcan medidas especiales que permitan reactivar la industria, ajustando en este sentido las políticas públicas a la indiscutible realidad del sector y en las que, entre otros aspectos, se plantean verdaderas y eficaces estrategias para atraer la inversión y se provean las medidas necesarias tendientes a favorecer la competitividad de la industria como pilar del desarrollo nacional.

Para terminar, y en aras de que la regulación de la actividad sectorial obedezca a decisiones del Estado, se insiste en la necesidad de establecer una eficiente, coherente y armónica coordinación interinstitucional con el objeto de asegurar de la mejor forma posible el cumplimiento de los fines esenciales de las referidas industrias y el uso eficiente de los recursos naturales.

Situación actual del sector minero en Colombia

El ex ministro de Minas y Energía presentó al auditorio la coyuntura que atraviesa el sector debido al ajuste por los ciclos de precios del petróleo y el carbón, y las consecuencias del fenómeno del Niño en materia energética. Preciso que existen otras dificultades y retos que el Gobierno nacional afronta, y que espera con los entes territoriales, las empresas involucradas con el sector y organismos de control como la Procuraduría, cada instancia desde su competencia, continuar con las estrategias que puedan fortalecer la política minera energética del país.

Recalcó los temas de fondo que garantizan que proyectos minero energéticos se puedan hacer, a saber: la competitividad, la estabilidad en las reglas de juego o seguridad jurídica mencionada por el procurador y la construcción de relaciones de confianza a nivel local. De otra parte, la política social en el sector es fundamental ya que busca impactar al país con desarrollo en aspectos como la cobertura, específicamente del sistema eléctrico, y la formalización minera. Así mismo, destacó los beneficios que otorga el Estado en la actualidad a aquellas empresas que utilizan energías renovables como alternativas para el futuro.

Finalmente, hizo un llamado a los nuevos mandatarios locales para trabajar con el sector, no sin antes reconocer que es una época de ajustes y no de bonanza para las regiones, como en otros periodos, debido a las situaciones que enfrenta la industria extractiva en Colombia.

De los ODM a los ODS

En el año 2000 todas las naciones del mundo que tienen asiento en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) plantearon ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con metas establecidas al 2015. La apuesta fue erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de niños menores de cinco años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/Sida, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

El resultado permitió a los países presentar los logros alcanzados y retomar para una nueva agenda —la 2030 con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)—, aquellas metas que no se consiguieron. En 2016 se ha puesto en marcha la alianza mundial para el desarrollo sostenible sobre la que Arnaud Peral, representante en Colombia del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), habló en el foro.

De los 17 objetivos planteados en los ODS, en 169 metas, se incluyen aspectos relacionados con la energía. La iniciativa siete busca «(...) asegurar el acceso universal a los servicios de energía modernos, mejorar el rendimiento y aumentar el uso de fuentes renovables»,² teniendo en cuenta que «una de cada cinco personas todavía no tiene acceso a la electricidad moderna; tres mil millones de personas dependen de la biomasa tradicional, como la madera y los residuos de plantas animales, para cocinar y para la calefacción; la energía es el principal contribuyente al cambio climático, y representa alrededor del 60% del total de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial; y que reducir las emisiones de carbono de la energía es un objetivo a largo plazo relacionado con el clima».³

Otro tema que abordó Arnaud Peral fue el proyecto denominado Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos⁴ liderada

² Recuperado de (2016, 22 de enero) <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

³ *Ibidem*.

⁴ «Promueve la articulación de los actores que intervienen



Mónica Vega Solano - IEMP

► **Margarita Ricaurte de Bejarano, asesora jurídica de empresas nacionales y multinacionales del sector minero, dirigió su ponencia «Responsabilidad legal de las administraciones territoriales, respecto a la industria minera», a los nuevos mandatarios locales presentes en el foro.**



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

► **Mauricio de La Mora Rodríguez, presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Ponencia «Interacción de la ANH con las empresas operadoras en la actual coyuntura».**

por la ANH, los ministerios de Minas y Energía y del Interior, así como Ecopetrol, con la asistencia técnica del PNUD y fuerte participación de las empresas y de las comunidades. Desde el año 2014 se ha trabajado con «diez territorios, atendido más de 146 vías de hecho y 170 intervenciones preventivas en alertas tempranas, que han permitido tener una mayor articulación entre entidades del Gobierno nacional y locales, las empresas y la comunidad, como buena práctica de política pública integral desde la nación hacia el territorio».

De acuerdo con el presidente de la ANH, Mauricio de La Mora Rodríguez, la estrategia territorial de hidrocarburos es para las comunidades, y busca «promover la industria (...), prevenir situaciones conflictivas y construir soluciones conjuntas y sostenibles» a través de la implementación de cuatro programas:

- 1. Avanza:** promueve la participación ciudadana a través de la implementación de procesos de diálogo democrático entre comunidad, industria y gobiernos, donde se concreten acciones que fortalezcan el territorio y promuevan su desarrollo. Propicia acuerdos entre las partes y establece rutas para su materialización. Genera mecanismos y herramientas para la transformación de conflictos. Articula al Gobierno nacional en el marco de las necesidades del programa.

en el sector de hidrocarburos. Fortalece y genera capacidades en comunidades, gobiernos y empresas; previene y transforma las relaciones conflictivas; y construye visiones conjuntas y sostenibles del desarrollo humano en los territorios». Recuperado de (2016, 22 de enero) http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/poverty_reduction/estrategia-territorial-para-la-gestion-equitativa-y-sostenible-d/

2. **Lidera:** fortalece y genera capacidades en los actores para mejorar el entendimiento sobre el sector de hidrocarburos y el relacionamiento con los demás actores que interactúan en el territorio. Desarrolla ciclos de formación sobre aspectos técnicos del sector, gestión pública, liderazgo, etc. Socializa buenas prácticas en temas ambientales, sociales y de relacionamiento.
3. **Convive:** genera herramientas para la prevención y atención de los conflictos sociales con el interés de transformar las relaciones conflictivas a través del diálogo, la participación y la inclusión social. Proporciona protocolos de actuación institucional. Gestiona alertas tempranas. Atiende situaciones de crisis. Articula al Gobierno nacional en el marco de las necesidades del programa.
4. **Acciones demostrativas:** iniciativas del territorio dirigidas a generar confianza, aportar a la transformación de la conflictividad social y promover la articulación ente los actores locales, regionales y nacionales. Consolida modelos replicables para el desarrollo territorial. Promueve otras vocaciones productivas de los territorios y el desarrollo económico incluyente. Contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁵

A la fecha del foro el presidente de la ANH reportó más de 5 000 personas de las comunidades involucradas en el programa,

5 Op. cit.



«(...) para Colombia es clave la industria porque ha llegado a representar en ingresos fiscales el 23% (...) "en el año 2013 la industria aportó en impuestos, en derechos contractuales y en regalías 32 billones de pesos, en los últimos cuatro años 118 billones de pesos, en los últimos diez años 200 billones de pesos". (...) con la caída de los precios, a la fecha del encuentro académico, Colombia disminuyó en 20 billones los ingresos, y en materia de regalías se bajó en un 50% de 8 billones a 4». Francisco José Lloreda Mera, presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP).

RECUPERADO DE 126 DE ENERO DE 2016 HTTP://WWW.ELESPECTADOR.COM/NOTICIAS/ECONOMIA/COMPETITIVIDAD-Y-MAS-COMPETITIVIDAD-ARTICULO-608539

EL ESPECTADOR

JUEVES, 21 DE ABR DE 2016 Última Actualización: 4:04 pm

NOTICIAS - OPINIÓN ECONOMÍA DEPORTES ENTRETENIMIENTO VIVIR MUJER TECNOLOGÍA BLOGS

ECONOMÍA | 1 ENE 2016 - 9:59 PM

Ante el desplome en el precio de los "commodities"

Competitividad y más competitividad

El sector de la minería busca un 2016 con mejoras en la estructura y eficiencia tributaria, lo que generaría una reducción en la carga fiscal que tienen las empresas de la industria.

Por: Santiago Ángel Urdinola*



La caída global del precio de los minerales ha obligado a la industria a tomar medidas de ajuste. / Bloomberg

El desplome mundial del precio de los minerales ha obligado a la industria a tomar medidas de ajuste para seguir extrayendo el mineral de forma competitiva. Por ejemplo, en 2011 el carbón, el níquel y el oro se cotizaban a US\$102,35/tonelada, US\$21,575/tonelada y US\$1.887/onza, respectivamente. Hoy se encuentran alrededor de US\$50, US\$9.000 y US\$1.050.

► «Es necesario un gran pacto por la minería para lograr la competitividad que contemple aspectos como la tributación del sector, la desaceleración de la producción y exportaciones, la caída en la inversión extranjera; la publicidad, agilidad y transparencia en los trámites mineros; la erradicación de la cultura de la ilegalidad minera; la seguridad jurídica para inversionistas nacionales y extranjeros; y la coordinación interinstitucional para contar con una ventanilla única que dé pronta respuesta a las solicitudes y requerimientos». Santiago Ángel Urdinola, presidente Asociación Colombiana de Minería (ACM), en Foro Actualidad y Desafíos de la Industria Extractiva en Colombia.»

un monto superior a los 2500 millones de pesos en inversión, situaciones de bloqueo en desarrollo de la actividad minera atendidas —«por las vías de hecho»— y las alertas tempranas solucionadas, ya mencionadas por el representante del PNUD.

De La Mora finalizó su ponencia comentando algunos de los retos de la ANH en materia de competitividad, como el fortalecimiento de la agencia en toda la parte de geología y geofísica y en la atención a las comunidades, así como el trabajo permanente con estas en los componentes social y ambiental, junto con la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

«Tendencia de la actividad hidrocarburífera en Colombia»

Francisco José Lloreda Mera, presidente de la Asociación Colombiana del Petró-

leo (ACP), trató de desmitificar algunos de los señalamientos que se hacen a la industria minero energética en el país. Manifestó que el petróleo y el gas son parte de nuestra vida, y pidió dejar la hipocresía a quienes se benefician del bienestar que generan productos derivados de los hidrocarburos. El transporte, la generación de energía a partir del Diesel y de la gasolina, el gas propano para cocinar, la mecanización y modernización de la agricultura, los electrodomésticos, telefonía celular y las prendas de vestir son parte de «la vida que hoy conocemos (...) nadie quiere volver a la edad de piedra».

Para Lloreda, «si hay industria en este país que es especialmente cuidadosa y responsable con el impacto ambiental es la industria minero energética; que sea perfecta, no, que sea infalible, no, pero en general son industrias y empresas que se rigen por estándares para hacer las cosas bien (...). En el uso del recurso hídrico el 57% lo utiliza



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

► «No hay peor momento para un alcalde que tramitar un proyecto de inversión con regalías (...). La Procuraduría tuvo que hacer mesas de trabajo regionales para hacer que la articulación institucional y la eficacia de los proyectos cumplieran sus cometidos. Existen muchos temas por resolver», fueron las palabras del procurador delegado para la Descentralización y Entidades Territoriales, Carlos Augusto Mesa Díaz, en el panel de discusión sobre los «aciertos y desaciertos del Sistema General de Regalías (SGR)». En la foto de izq. a der. Juan Diego Gómez Jiménez senador de la república (Comisión Quinta); Piedra Angarita Guerrero, coordinadora Grupo Asesor Minas, Hidrocarburos y Regalías de la Procuraduría; Carlos Augusto Mesa Díaz, procurador delegado para la Descentralización y Entidades Territoriales; Juan Carlos Bazan Achury, gerente de Regalías y Derechos Económicos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), y Alejandro Martínez, expresidente Asociación Colombiana de Petróleos (ACP)

la agricultura y la ganadería, el 15% las hidroeléctricas y en el caso de la industria petrolera y gas se utiliza solo el 0,02%».

Consideró que existen aún suficientes reservas de hidrocarburos que pueden ser extraídas con nuevas tecnologías y recursos; pero también dio la bienvenida a los «renovables porque la demanda de energía del mundo crece a tal velocidad que requerimos distintas fuentes de energía: eólica, solar, a partir de biomasa», aunque con franqueza dijo que el mundo no puede «atender la demanda de energía si no tenemos carbón, petróleo y gas (...), de aquí al año 2050 se va a duplicar la demanda de energía en el mundo».

El presidente de la ACP presentó el panorama mundial de la industria petrolera en cifras: 90 millones de barriles diarios se consumen al día de los cuales la tercera parte es usada por los países exportadores de petróleo; Colombia produce un millón de barriles al día, «somos un jugador pequeño», aunque hace 10 años se producían solo 500 000 barriles. Preciso que la disminución en el precio internacional se debe a la sobreoferta de petróleo y gas, y porque hay más países produciendo y la demanda no aumenta.

Agregó que para Colombia es clave la industria porque ha llegado a representar en ingresos fiscales el 23%. Detalló que «en el año 2013 la industria aportó en impuestos, en derechos contractuales y en regalías 32 billones de pesos, en los últimos cuatro años 118 billones de pesos, en los últimos diez años 200 billones de pesos». Aclaró que con la caída de los precios, a la fecha del encuentro académico, Colombia disminuyó en 20

billones los ingresos, y en materia de regalías se bajó en un 50% de 8 billones a 4.

De otra parte, el conferenciante mostró la situación actual del gas en el país en parte «por un anticipo del fenómeno del Niño que ha generado gran demanda de energía», lo que ha llevado a recurrir a térmicas por las dificultades de las hidroeléctricas, y la consecuencia es que «el gas no alcanza y lo que es previsible es que tengamos que importar gas el próximo año [2016] (...), no sé a qué precio, pero se veía venir, hace un año manifestamos que las reservas del país eran limitadas (...) y nos dijeron alarmistas, pero la realidad está ahí».

Lloreda alertó que en materia de crudo las reservas de Colombia son exiguas: «2300 millones de barriles no es nada; para tener una idea en mente México tiene 24 000 millones, Venezuela 240 000 millones (...) y la única manera de incrementar las reservas es haciendo actividad exploratoria (...) si queremos ser autosuficientes». Advirtió que la exploración es costosa y Colombia no cuenta con dichos recursos por lo que se hace necesaria la inversión extranjera lo que implica, a su vez, «ser atractivos y competir» lo que actualmente es difícil porque, en su concepto, es muy complejo operar en el país por situaciones ya expuestas por Santiago Ángel Urdinola, presidente de la ACM, quien precedió su intervención (ver pie de foto página 52).

Finalmente, hizo un llamado a los entes territoriales para que conjuntamente con las empresas de hidrocarburos y el Gobierno nacional se trabajen diez puntos claves para la economía minera:

1. Las regiones petroleras requieren unas apuestas de desarrollo estratégico.
2. Buscar un incremento significativo de los recursos nacionales para las regiones petroleras.
3. Fortalecer la institucionalidad y la interlocución de los gobernadores y los alcaldes.
4. Revisar que los proyectos de responsabilidad social empresarial sean a futuro más pertinentes, en el marco de los planes de desarrollo locales.
5. Contratación de bienes y servicios con talento humano de las regiones entendiendo que en algunas ocasiones la mano de obra calificada no se encuentra allí.
6. Seguimiento conjunto a los temas ambientales.
7. Las empresas no pueden ni deben reemplazar al Estado en sus responsabilidades.
8. Cumplir lo acordado.
9. No a la ilegalidad, a los bloqueos y las vías de hecho.
10. Establecer mecanismos de trabajo conjunto entre gremios y mandatarios locales.

La jurisprudencia en el sector minero

Carlos Gustavo Arrieta Padilla, asesor jurídico de empresas nacionales y multinacionales del sector, inició su intervención expre-



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

► Juan Carlos Echeverry Garzón, presidente de Ecopetrol, explicó que antes de realizar cualquier actividad minera en una zona es necesario que la planificación de espacios para socializar y negociar con las autoridades locales y comunidades lo que se va a emprender en su territorio, aspecto fundamental que las empresas usualmente no contemplan. Para el ex ministro de Hacienda y Crédito Público los dos factores de éxito en la actividad petrolera son la producción y el contexto en que la empresa se mueve que no debe convertirse en un obstáculo, por lo que se debe trabajar en la «mitigación de los efectos sociales, medio ambientales, y generar conocimiento in situ de la situación del municipio y veredas» para poder afrontar las situaciones que a diario puedan presentarse.



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN
 ▶ Carlos Gustavo Arrieta Padilla, asesor jurídico de empresas nacionales y multinacionales del sector, dijo en su intervención que los grandes cambios de la actividad minero energética «se están dando no por cuenta de decisiones políticas del Estado, ni por normas que expidan las autoridades, sino por cuenta de decisiones judiciales (...)».

sando que muchos de los grandes cambios en la actividad minero energética «se están dando no por cuenta de decisiones políticas del Estado, ni por normas que expidan las autoridades, sino por cuenta de decisiones judiciales, algo que en el sector no había ocurrido y que es bastante inusual. Estamos en presencia de unos jueces con un criterio activista de su función, lo que está bien, es una visión moderna del tema, pero es un criterio activista que ha llegado hasta un punto de crear parámetros, lineamientos y factores de interpretación que están cambiando de manera muy importante la industria extractiva en Colombia».

El ex procurador general de la nación enfocó su exposición en dos instancias que han proferido sentencias con incidencia en el sector. Explicó que la primera es la Corte Constitucional «que puede estar cambiando el balance en las atribuciones de las autoridades nacionales y las locales, en materia de atribución de funciones relacionadas con la industria extractiva, particularmente con el sector minero; de igual manera, por decisiones tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado en menor grado, se están modificando criterios tradicionales en el manejo de la minería informal y de la minería ilegal en Colombia».

En este sentido, de acuerdo con el conferencista, la Corte privilegia el principio de autonomía territorial sobre el Estado unitario al otorgar a las autoridades locales la facultad de participar en la toma de decisiones en materia de especial interés para estas, aplicables al sector de hidrocarburos

y minas. La Corte dice: «la minería –pero también se refiere al sector extractivo en general–, es de especial interés en la medida que toca asuntos relacionados con el uso del suelo, con el impacto social, económico, ambiental de la actividad extractiva tanto en el sector petrolero como en el sector minero (...), y por la relevancia que tienen esas actividades y sectores para un municipio (...), la participación de las autoridades locales debe ser activa y eficaz».

Para Arrieta esto último no es explicado por la Corte, qué es participación activa y eficaz, pero se deduce por el fallo que implica el derecho de las autoridades locales a ser oídas y su opinión debe ser «valorada adecuadamente y debe tener una influencia apreciable en la decisión». La dificultad en este sentido, para el experto, es que primen criterios subjetivos y no objetivos en dicha participación.

Continuando con la explicación de algunos fallos relevantes para el sector, el jurista expuso que el Consejo de Estado adoptó una decisión en materia de otorgamiento de títulos mineros. El Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo «suspendió provisionalmente, mediante auto, el Decreto 2691 de 2014⁶ que reglamentaba

⁶ «Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección



Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN
 ▶ «Al país se le han vendido una serie de mitos que hay que desvirtuar. El sector minero es un poco responsable de no haber atajado a tiempo, y todavía está en mora, a través de estudios y de datos, que es la única forma en que uno puede desvirtuar estos “decires” de la gente», la visión que se tiene de la minería en el país. Adriana Martínez Villegas, presidente del Colegio de Abogados de Minas y Petróleos. Ponencia «Enfoque actual frente a la protección, uso y gestión de los recursos naturales renovables»..

el artículo 37⁷ del Código de Minas (...), en desarrollo de lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-123 de 2014 a la que hace referencia el párrafo precedente.

Entre otras consideraciones, el Consejo de Estado dijo que «cualquier reglamentación que se hiciera [el Gobierno nacional] tendría que ser efectiva, y no podía convertir en simbólicos los derechos de participación que tienen los municipios en estas materias. Consideró, en este caso particular, que la manera como se había reglamentado hacía en la práctica nugatorio el ejercicio del derecho (...), con condicionamientos tan grandes» que no permitían hacer efectiva la participación local.

En este contexto, Gustavo Arrieta se preguntó «¿cuál ha de ser el procedimiento razonable para que un municipio haga oír su opinión, para que esta sea valorada adecuadamente y tenida en cuenta de tal manera que su alcance sea sustancial en la decisión?». En su concepto esta circunstancia plantea a todos los actores del sector grandes retos. A los municipios la «necesidad imperiosa (...) de capacitarse en temas relacionados con la industria extractiva, de entender de qué se trata (...)». A las autoridades nacionales comprender que no son las únicas que tienen «atribuciones plenas para tomar algunas de las decisiones en materia de otorgamiento de títulos mineros, porque precisamente ese derecho que tienen las autoridades locales a hacerse oír va acompañado de una obligación correlativa» del nivel central de escucharlas. Y a la industria, que promueve el desarrollo de las actividades mineras, ya que también es su

del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera».

⁷ Artículo 37. Prohibición legal. Reglamentado por el Decreto Nacional 934 de 2013, Reglamentado por el Decreto Nacional 2691 de 2014. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.
 NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-123 de 2014, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.



► El Sistema de Información Geográfica para la Estrategia Territorial de Hidrocarburos (SIGETH) incorpora el programa Convive, liderado por el Ministerio del Interior, cuyo objetivo es «generar mecanismos para la prevención y transformación de conflictos sociales que se generan en las regiones con presencia de la actividad hidrocarburífera». El módulo fue explicado a los asistentes al foro por Carlos Ferro Solanilla, viceministro de Relaciones Políticas del ministerio.

Recuperado de (2016, 4 de febrero) | ministerio

responsabilidad capacitar y fortalecer «la capacidad institucional de las autoridades municipales» sobre el particular.

Para el ponente son pocos los casos en que la autoridad local demuestra con estudios serios y coherentes las consecuencias de la actividad minera en el municipio. Las demás decisiones están fundadas en posiciones emocionales o subjetivas, o en consideraciones de interés social, económico o político local. Hizo un llamado a las nuevas administraciones municipales para que adquieran conocimientos del sector a nivel «técnico y ambiental y no emocional o intuitivo, o en rumores y creencias injustificadas, sino en estudios técnicos profesionales».

Minería informal e ilegal en Colombia

Además de las atribuciones a las autoridades locales que ha permitido la jurisprudencia, Arrieta habló en el foro sobre los cambios ocurridos en el manejo de la minería informal y la ilegal en Colombia. Manifestó que «hay muchos municipios donde buena parte de su problemática social, económica y ambiental gira alrededor de este tipo de minería (...), un tema complejo tanto para las autoridades nacionales como locales».

Continuó diciendo que «tradicionalmente se ha entendido que en materia de minería legal las responsabilidades de las autoridades locales se limitan a aplicar los amparos administrativos otorgados por las autoridades, y velar por las protecciones de quienes detentan títulos legales frente a ilegales». Para Arrieta «esto se acabó», no porque deje de existir la responsabilidad del alcalde, sino por de-

cisiones de la Corte Constitucional sobre minería informal e ilegal.

Precisó tres de las posiciones de la alta corte que explican su afirmación. La primera fue una decisión del año 2012 en donde estableció que debe haber protección para «la continuidad del barequeo o minería tradicional, por la pequeña minería, que afecta directamente a las autoridades y a las comunidades étnicas». El segundo en 2014, un fallo de tutela que ordenó a las autoridades «tomar las medidas transitorias de protección para mineros ilegales que tuvieran una condición de especial vulnerabilidad», como desplazados y padres de familia, considerando que «en esos eventos el hecho de haber recurrido a la actividad ilegal era por una necesidad imperiosa». Y el tercer fallo corresponde a la Sentencia 095 de 2015 que menciona la «necesidad que tiene el Estado de ejercer estricto control y vigilancia de la actividad minera, de forma que sean protegidos los derechos fundamentales de los ciudadanos (...), entre ellos de quienes previamente han explotado el recurso».

Para el exprocurador esto lleva a que la autoridad local no solo se limite a las medidas de protección mencionadas, sino que tiene que «jugar un papel activo en la defensa de los intereses comunales relacionados con la minería formal como informal» o artesanal. Finalmente, agregó que estos cambios generados por la jurisprudencia obligan a todos los actores a ajustarse a la nueva realidad del sector.

Manejo de la conflictividad en los territorios mineros

Carlos Ferro Solanilla, viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Inte-

rior presentó al auditorio algunos aspectos relevantes del estudio de factores que generan tensiones en los territorios y, por ende, conflictividad:

1. Relaciones laborales (salarios, política de empleo local, condiciones de contratación de los trabajadores calificados y no calificados, la actividad del sindicalismo, los deficientes programas de capacitación).
2. Contratación de bienes y servicios (escasa participación local para proveerlos, no existe acciones de emprendimiento para generar negocios).
3. Asuntos ambientales (impactos lógicos de la industria minera, otorgamiento de licencias ambientales que no se comprenden en el territorio, falta socialización y manejo de la metodología para los impactos ambientales por parte de muchas de las empresas mineras y de hidrocarburos, deficiente presencia de autoridades que tienen que ver con el tema).
4. Infraestructura vial (deterioros de las vías por consecuencia del tráfico pesado, contaminación generada por la flota que traslada el material extraído, incremento en los costos del transporte).
5. Inversión social. En este punto existe un pensamiento errado de las comunidades de que la inversión social debe provenir de la industria, cuando debe darse desde la institucionalidad nacional y local; así mismo, falta articulación entre los temas de responsabilidad social empresarial y las políticas gubernamentales, que deben coordinarse con los planes de desarrollo.
6. Falta generar oportunidades para otras vocaciones productivas, de tal manera que la actividad en los territorios no solo se concentre en el tema de la extracción minera.
7. La caída de los precios del petróleo generó un reajuste en el fisco de los territorios, al igual que el cambio en la distribución de las regalías.

El papel del Ministerio de Interior contempla, además, la atención en materia de alertas tempranas cuando se presentan conflictos en los territorios (en 2015 iban 177 hasta la fecha del evento académico) y el acompañamiento a vías de hecho (153). Los departamentos que concentraron más situaciones fueron Putumayo, Magdalena medio, el Meta y Casanare.

Indicó que en el marco del programa Alianzas para la Prosperidad, en la actividad extractiva, «se buscan instancias de diálogo permanente entre la comunidad, el Gobierno y las empresas para hacer seguimiento a los impactos que se tengan en territorio por parte de la industria (...), que da la oportunidad de que cualquier situación, en materia de conflictividad, se pueda resolver».

«Conflictividad social en detrimento del negocio petrolero»

El presidente de la petrolera Vetra, expresidente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Humberto Calderón Berti, reveló que las reservas actuales del hidrocarburo en Colombia «no son suficientes para soportar una producción de un millón de barriles diarios por mucho tiempo; situación complicada por las implicaciones que el petróleo tiene en la economía colombiana, porque pasó de ser nada a ser el 25% de ingresos fiscales y más del 50% de las exportaciones del país».

Añadió que «la caída de los precios del petróleo ha estado acompañada por un aumento sustancial de la conflictividad social», especialmente en los departamentos donde hay extracción del hidrocarburo como los mencionados por el viceministro Ferro, y por la «poca presencia institucional (...), son zonas remotas, con grandes carencias, dificultades para operar, en donde solo se ve la presencia de las fuerzas militares y de las empresas petroleras», y donde estas últimas no pueden sustituir al Estado. Y cuando las comunidades quieren que sean resueltas sus necesidades, lo que no pueden hacer las petroleras porque no es su labor, se llega a las vías de hecho como «bloqueos, atentados en algunas oportunidades, etc.».

«La Ley de Regalías ha sido algo dramático para las zonas petroleras», afirmó Calderón, pero no entiende cómo cuando hubo los recursos y existían las mismas necesidades no se utilizaron para atender los requerimientos de las comunidades; «los problemas no se arreglaron, los problemas se agudizaron (...), y ahora hay protestas», que no pueden ser atribuibles a la normativa.

Para el experto en Colombia «no hay infraestructura petrolera» lo que hace costoso, entre otros aspectos como el transporte, la producción de un barril de petróleo. Esto lleva a que las empresas traten de reducir los costos operativos como el empleo y, peor aún, las inversiones como la «actividad de perforación exploratoria que mejore la situación de las reservas y porque no hay actividad de perforación de desarrollo para que, al menos, se sostengan los niveles de producción».

Calderón dijo, en relación con la conflictividad social, que «si no se atienden las necesidades de la gente que ven salir un camión cargado de petróleo y no tienen agua, ni electricidad, ni escuelas, ni hospita-

les», esta seguirá protestando, «no importa el discurso que se les haga; la pregunta es muy elemental, la que ellos se hacen: ¿cuánto de eso es para mí?», para satisfacer las necesidades básicas. «La conflictividad no se puede disminuir si no hay una atención adecuada, permanente del Estado, en donde lo que se le prometa a la gente se les cumpla», concluyó.

Agregó que Colombia tiene una gran potencialidad en materia de producción petrolera, pero que se requiere estabilidad jurídica, que no se cambien las reglas de juego, que se hagan respetar las leyes, «que hayan medidas, por parte del Estado, para que haya un relanzamiento de la industria petrolera colombiana en estos tiempos de grandes dificultades». **i**

Las 2 ORILLAS

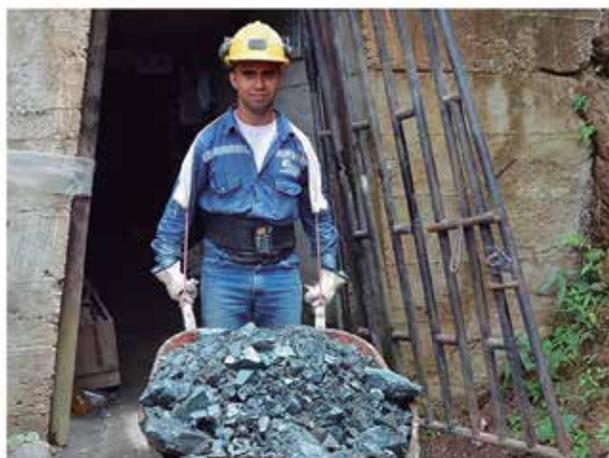
Todos las historias, todos los mirados, desde todos los rincones

PODER EL GOCE LA GENTE OPINIÓN EN PROFUNDIDAD NOTA CIUDADANA

En el Huila, minería artesanal responsable

La Cooperativa Multiactiva Agrominera de Íquira obtuvo el certificado Fairmined

Por: LasZorillas | septiembre 23, 2014



La Cooperativa Multiactiva Agrominera del Municipio de Íquira es un ejemplo modelo de cómo el café, el plátano, la ganadería y la minería de oro pueden coexistir de manera sostenible. Durante años, la minería de oro ha proveído a la comunidad con alternativas económicas diversificadas donde miembros de la comunidad combinan la minería artesanal y la agricultura.

- En el segundo panel «Futuro de la política de legalización minera», el ex defensor del Pueblo y decano de derecho de la Fundación Universitaria Los Libertadores, Volmar Pérez Ortiz, recomendó flexibilizar los requerimientos para legalizar la actividad minera de familias (entre 15000 y 20000) que tradicionalmente, por generaciones, han sobrevivido de la minería de hecho. Gloria Elsa Arias Rangel, coordinadora del Grupo de Fiscales de Minería Ilegal de la Fiscalía General de la Nación, hizo una invitación al Gobierno nacional para que se resuelvan oportunamente las peticiones de personas que desean legalizar su actividad minera, de tal forma que el órgano de control no tenga que acumular la suspensión de investigaciones hasta tanto no se surta este trámite ante la autoridad minera. Ricardo Rodríguez Yee, contralor delegado de Minas y Energía de la Contraloría General de la República habló de la necesidad de diferenciar los escenarios de formalización y legalización, de las estructuras criminales que hay detrás de la minería. Por su parte, María Isabel Ulloa González, viceministra de Minas, explicó que el 65% de la actividad se ejerce sin un título minero por lo que el Gobierno diseñó las políticas de regularización y formalización que contemplan los ámbitos de la minería, así como los ambientales, sociales y económicos.

Recuperado de (2016, 9 de febrero) <http://www.laszorillas.co/en-el-huila-mineria-artesanal-responsable/#tab-1>

Las disparidades de las políticas públicas mineras de frontera en Colombia

GLENIS ROCÍO QUECANO PALACIO¹

El artículo analiza el choque de las políticas públicas al ser aplicadas en el sector ambiente y el sector minero energético en zonas de frontera entre Venezuela y Brasil; así como la generación de los programas que siempre propenden por la minería y se encuentran dirigidos a apoyarla a gran escala, sin lograr definir las consecuencias que trae cada uno de los tipos de minería sin tener la claridad y el trato especial que se debe tener con los recursos no renovables extraídos en esta actividad.

En este contexto, la investigación académica sobre las políticas públicas mineras en zonas de frontera entre estos países, determinó realizar el estudio de los períodos entre los años 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018 para poder visualizar los grados de continuidad entre los diferentes mandatos presidenciales característicos en el país por la reelección.

Introducción

Este documento presenta, de manera sucinta, el panorama de las políticas públicas en materia de minería de oro en zonas de frontera en Colombia. Inicialmente el lector encontrará una introducción de «qué es norma», «qué es política pública», y «cómo estas siempre han estado en choque entre el sector de minas y energía y el de medio ambiente», produciendo caos a nivel organizacional, con consecuencias de deterioro medioambiental y convivencia, generado por parte de quienes ejercen de manera directa la minería la cual se ha acrecentado durante los últimos años, razón por la que los habitantes de estos territorios desean que no se siga desarrollando dicha actividad, y esperan respaldo estatal para que los grupos al margen de la ley se retiren de los territorios para vivir realmente en paz.

¹ Administradora pública y abogada con estudios de posgrado en derecho penal y criminología. En la actualidad maestrante de la Universidad Internacional de la Rioja en el programa Diseño y Gestión de Proyectos Tecnológicos.



Recuperado de (2016, 1 de febrero) https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MUSEO_DE_LA_MINERIA.jpg

► En Colombia existe explotación minera subterránea, de superficie, de pozos de perforación y submarina o dragado.

Trabajo técnico

En Colombia la explotación de recursos naturales no renovables se ha realizado durante décadas. Dada la necesidad de mantener al país en una posición económica estable, nuestros gobiernos se han tenido que someter a los cambios sociopolíticos globales del mercado. Para ello, el Estado colombiano ha procurado mantener un ordenamiento que permita controlar, no solo la exploración, sino la explotación de los mismos bajo un modelo de desarrollo sostenible, otorgando una responsabilidad social empresarial a aquellas entidades estatales, particulares y civiles que hacen parte del ciclo económico de la minería en Colombia, a través de un marco de políticas públicas que vale la pena revisar para conocer si, realmente, se encuentra articulado entre los diferentes sectores que hacen parte de la actividad minera del país.

Para poder empezar a hablar de políticas públicas mineras de territorios fronterizos debemos realizar una claridad: cuándo se habla de política y cuándo de norma jurídica.

Según la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho

que debe promover los derechos y deberes que tienen los habitantes, denominados ciudadanos, para mantener su bienestar mientras se encuentran dentro del territorio colombiano.

En este contexto, el mecanismo del Estado para lograr la convivencia entre ciudadanos, instituciones y Gobierno debe realizarse mediante un conjunto de enunciados o proposiciones que prescriben o prohíben conductas, también llamadas normas, que otorgan derechos y generan obligaciones impuestas a sus destinatarios. Entre las características tenemos que son abstractas, generales e imperativas. De otra parte, las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de estas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles.²

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «¿Qué son las políticas públicas?». Recuperado de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las políticas públicas intentan solucionar problemas de diferentes tipos, a saber: económicos, sociales, de infraestructura, ambientales, entre otros, y pueden estar orientadas a la sociedad en general o a un grupo en particular.

Para el caso de estudio, referido a la minería, debemos entender las políticas públicas como las directrices que tiene el Estado para regular los problemas o consecuencias que parten de la actividad minera, y el incremento de las mismas cuando el territorio en el que se ejerce se encuentra en zona de frontera. Además, es de recordar que el Estado es el dueño del uso del suelo y el subsuelo, y por tanto debe planificar cómo va a ser el uso de los recursos que posee. Para ello delegó dicha responsabilidad en la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), la cual debe estar acorde con el plan nacional de desarrollo, como eje fundamental de planeación del país.

Normas legales que rigen la actividad minera de oro en Colombia

En Colombia, el marco legal define los requerimientos que deberán tener en cuenta las empresas para su adecuado funcionamiento y las acciones de previsión sobre las posibles consecuencias derivadas de su inobservancia, y sobre las cuales el Estado podrá adelantar investigaciones e interponer sanciones que indudablemente afectarán notoriamente el patrimonio de las empresas.

Dentro del marco legal que rige la actividad minera en Colombia, podemos encontrar:

- Constitución Política de Colombia, base no solo normativa, sino del marco en el que las políticas públicas se pueden formular y desarrollar.
- Decreto 467 de 2015, «Por el cual se adiciona el Decreto 2191 de 2003 y se adopta el Glosario Técnico Minero».
- Decreto 1603 de 1994, «Por el cual se organizan y establecen los Institutos de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones "SINCHI" y el Instituto de Investigaciones Am-

bientales del Pacífico "John Von Neumann"».

- Decreto 2235 de 2012, «Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley».
- Decreto 2372 de 2010, «Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones».
- Decreto 2820 de 2010, «Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales».
- Decreto 3573 de 2011, «Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones».
- Ley 99 de 1993, «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones».

- Ley 685 de 2001, «Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones».
- Ley 1333 de 2009, «Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones».
- Ley 1453 de 2011, «Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad».
- Resolución 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería (ANM), «Por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se adoptan otras disposiciones».

Políticas públicas mineras

Antes de entrar en materia es preciso tener presente cuáles son los factores que hacen parte del ciclo de la minería en el país, y cómo el Estado y el Gobierno deben tenerlos en cuenta para saber cómo deben funcionar según cada una de las obligaciones otorgadas por la ley a las entidades; la Corte Constitucional establece, por su parte, que debe mantenerse la superioridad de las normas según la importancia.

Recuperado de (2016, 1 de febrero) http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf



► El Programa Visión Colombia 2019 y el Plan Nacional Minero Visión 2019 manifiestan «la necesidad de empezar a realizar estudios de exploración en nuevos territorios, para lo cual el Gobierno [en el año 2006] proyectó nuevas zonas estratégicas mineras como son Vichada, Guainía, Guaviare y, en consecuencia, se generó la necesidad de actualizar las bases cartográficas del país».

En este sentido, el primer documento de políticas públicas analizado en el estudio es el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002–2006 que incorporó estrategias para el impulso del sector minero, a través de un plan de exploración regional y global con análisis geofísicos, geológicos y geoquímicos, con un cubrimiento y sistematización de 120 000 kilómetros cuadrados a una escala 1:100 000, para la promoción y entrega de concesiones. Además, incluyó la necesidad de implementar el sistema de información minero colombiano.

Para complementar, el gobierno de este período elaboró el Plan Nacional Minero que fue alistado para la atracción de nuevos inversionistas para el sector, por la entrada en vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005, y demás mecanismos de integración económica regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la transformación del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Así mismo, estableció la hoja de ruta que permitía a los entes territoriales integrar acertada y oportunamente los recursos minerales en los planes de ordenamiento territorial (POT), apoyado en el plan de productividad minera y fomentando la formalización para reducir los índices de ilegalidad en esta actividad.

Otra característica del período es que se realizaron dos planes prospectivos: el Programa Visión Colombia 2019 y el Plan Nacional Minero Visión 2019 en los que se manifestó la necesidad de empezar a realizar los estudios de exploración en nuevos territorios, para lo cual el Gobierno proyectó nuevas zonas estratégicas mineras como son Vichada, Guainía, Guaviare y, en consecuencia, se generó la necesidad de actualizar las bases cartográficas del país.

Plan Nacional Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010

El segundo período impulsa la energía eléctrica con participación privada en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, así como en los procesos de la exploración, producción, de transporte y distribución en los sectores de hidrocarburos y minería.



AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA

► Mediante el Decreto 4134 de 2011 el Gobierno nacional creó la Agencia Nacional de Minería cuyo objeto es «administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley». (Art. 3.º).

El Ministerio de Minas y Energía se concentró en las actividades de formulación de políticas públicas, la reglamentación de la actividad minera y el seguimiento al ejercicio de las funciones delegadas al Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), y a seis gobernaciones (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander). En cuanto a zonas de frontera, el Gobierno nacional apoyó el desarrollo de programas cuyo objetivo primordial era mejorar y construir infraestructura aeroportuaria regional en zonas apartadas.

Para el caso de la minería de oro, se formuló el Plan de Acción para la Sostenibilidad y Creación de Centros Ambientales Mineros (CAM), Cadenas Productivas y Plan Padrinos para investigar, desarrollar y difundir técnicas y tecnologías de producción limpia, permitiendo reconocer que se requerían mejorar los corredores logísticos que unían los principales centros de producción con los de consumo interno, o con aquellos puntos de intercambio de mercancías para el comercio exterior (puertos, aeropuertos y pasos de frontera).

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos

El tercer período se dio en torno al plan que tuvo como característica implementar el enfoque regional, que parte de reconocer las diferencias locales, como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales, dentro de las cuales se

encuentra la locomotora minera, y por tanto se requiere de una institucionalidad fuerte —se realizaron cambios institucionales para el sector minero y se crea la ANM.

Adicionalmente, dentro del plan minero en este cuatrienio se solicita la introducción del desarrollo sostenible, el aumento de la infraestructura para ejercer la minería y así aumentar la explotación para obtener mayores cantidades de recursos no renovables y mejorar el apalancamiento económico del país. Igualmente, se sigue con la línea de la formalización para atacar la minería ilegal generándose la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia que tiene como principio definir proyectos, programas y actividades orientadas a que quienes ejerzan la actividad minera sin contar con los requisitos exigidos por la ley en aspectos ambientales, sociales, técnicos y tributarios, de los cuales se desprende el Plan Nacional de Ordenamiento Minero para así tener un inventario actualizado de los territorios y el tipo de explotación que se realiza, o se realizará, y por consiguiente tener una prospección de las ganancias de esta actividad para la economía del país.

Respecto a que si la minería es sostenible, Vargas (2005) aduce que algunas empresas mineras consideran que el desarrollo sostenible es simplemente la injerencia de los ambientalistas en el funcionamiento interno de tales empresas, y que, además, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter naturalista consideran que el desarrollo sostenible es tan solo una trampa de las empresas multinacionales mineras, que han propiciado el deterioro ambiental y

la inequidad social para seguir haciendo lo mismo ahora pintado de verde.

Minería ilegal de oro como consecuencia de las políticas públicas ambientales

Con lo anterior, se podría llegar a pensar que la planificación ambiental del Estado está obligada a tener en cuenta cómo se dan los impactos ambientales al momento de otorgar los títulos mineros, y cómo se afecta de manera directa los usos del suelo, las dinámicas socioculturales del territorio y la fauna y flora propia de la región en que se realiza la actividad minera.

Pero cuando se revisa este procedimiento, se puede decir que la forma de entregar los títulos mineros y el otorgamiento de licencias ambientales necesarias para adelantar actividades de explotación, no están considerando las deter-

minaciones adoptadas en los instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental y territorial. Incluso, algunas áreas que se destinan a la conservación ambiental a través de la declaratoria de áreas protegidas, y otras categorías de protección ambiental, son posteriormente sustraídas para el desarrollo de actividades mineras y otras actividades sectoriales (Negrete, 2013).

Se debe tener en cuenta el ordenamiento ambiental para que esté acorde al ordenamiento territorial municipal, como base para determinar cómo se disponen los recursos naturales renovables y no renovables, fundamentado en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Pero la ausencia de ordenamiento ambiental se ve reflejado por los malos manejos de los recursos naturales, lo cual se muestra en la inmensa mayoría de los POT (planes básicos de ordenamiento territorial - PBOT y esquemas de ordenamiento territorial - EOT)

adoptados en el país, debido a que no cuentan con directrices ambientales, que se deberían constituir en la línea base ambiental del país para efectuar de manera adecuada el ordenamiento territorial y consecuente determinación de las actividades que se pueden desarrollar en el territorio (Negrete, 2013).

Al no tener una clara planeación ambiental, los conflictos socioambientales han generado cuestionamientos para las instituciones financieras sobre dónde invertir con un menor riesgo socioambiental. La restricción de recursos junto con los riesgos socioambientales ha propiciado una mayor competencia entre las compañías mineras en la obtención de recursos. Al mismo tiempo, las instituciones financieras consideran con mayor atención los riesgos socioambientales que pudieran surgir en el desarrollo de un proyecto previo al otorgamiento de financiamiento para nuevos proyectos mineros y/o ampliaciones (Saade, 2013, P.53).

Por tanto, por el alcance legal de la exclusión de las actividades mineras en los ecosistemas de páramo, el Ministerio de Ambiente y algunas corporaciones autónomas regionales (CAR) han manifestado que la sola promulgación de la Ley 1382 de 2010 es suficiente para entender que ha quedado terminantemente prohibido el desarrollo de la minería en las zonas de páramos, que han sido identificadas por el Instituto Von Humboldt a través del *Atlas de Páramos* publicado en el año 2007, y que no se requiere de otros actos de la autoridad ambiental para prohibir la minería en dichos territorios (González, 2014, P. 149).

Por todo lo expuesto anteriormente, se han empezado a dar discusiones respecto a

cómo mejorar las condiciones de vida de las comunidades que habitan las regiones mineras o con potencial minero, y de la situación económica y social del país (Velásquez, Peña & Martínez, 2013); además, porque es la comunidad la que finalmente se ve afectada por los procesos extractivos mineros, ya sea como víctima afectada por el mercurio, el cianuro o el daño al medio ambiente, o por ser la que realiza esta actividad de manera informal o ilegal.

El Chocó y la Amazonia afectados por la actividad minera

El Estado trató de intervenir estas zonas, ejemplo de ello la Amazonia fue declarada como reserva forestal (Ley 2 de 1959), donde gran parte de las actividades productivas son restringidas bajo el supuesto de zonas despobladas (Gomian, 2015). Es de tenerse en cuenta que en este territorio existen resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, departamentos, municipios y áreas protegidas, entre otras, lo cual está generando una superposición de figuras de ordenamiento implicando tensiones entre los diferentes niveles de Gobierno estatal y las autoridades de resguardos y territorios colectivos, para los que la minería se ha convertido en una actividad ancestral pasando de generación en generación (minería tradicional), que en ocasiones, al ser informal o ilegal, es confundida con la minería criminal. Por esta razón, la ANM por medio de la Resolución 0045 de 2012 creó áreas mineras estratégicas en el Chocó y la Amazonia, brindando a las comunidades étnicas locales derecho de prelación (artículo 124, Ley 685/2001) con relación a la gran minería.

Recuperado (2016, 1 de febrero) [http://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/colombia-tiene-1660000-nuevas-\(-...\)](http://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/colombia-tiene-1660000-nuevas-(-...))

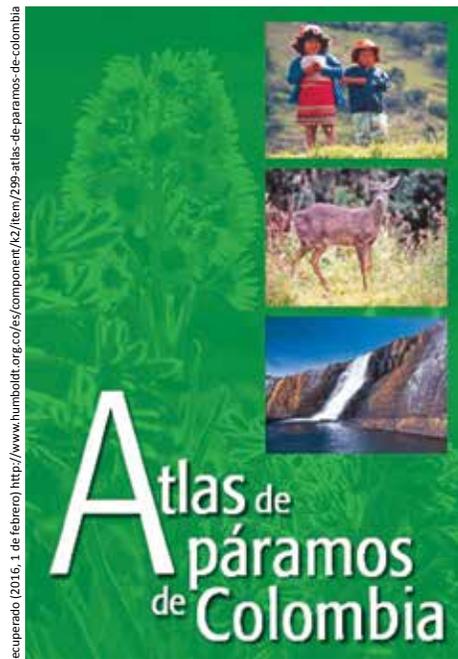


► «(...) la planificación ambiental del Estado está obligada a tener en cuenta cómo se dan los impactos ambientales al momento de otorgar los títulos mineros, y cómo se afecta de manera directa los usos del suelo, las dinámicas socioculturales del territorio y la fauna y flora propia de la región en que se realiza la actividad minera».

Ahora bien, al hablar de minería ilegal es importante identificar que se ha constituido en un fenómeno de abordaje en el plano internacional, lo cual se sustenta en su incorporación en las cumbres internacionales sobre medio ambiente (Declaración de Río), en las convenciones internacionales sobre seguridad y lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT -Convención de Palermo) o en acuerdos de orden regional y transnacional como es el caso de la Decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones y la Reunión de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Sin embargo, al aplicarlo en el plano nacional, en el caso colombiano específicamente se presenta una dificultad de interpretación teniendo en cuenta que si bien la minería hace parte de un sector de Gobierno, la concepción de minería ilegal sería una tautología técnica donde lo legal —el sector minero energético— se está señalando con una concepción de ilegalidad lo cual no sería lógico (Buenhombre, 2015).

En áreas marginales como las zonas de frontera, y con pocas oportunidades de vida digna, algunos de los habitantes de estos territorios realizan procesos de extracción de recursos naturales para conseguir dinero para la sobrevivencia de sus familias al igual que para no ser víctimas de grupos armados al margen de la Ley (GALM), (Mejía, 2013).³ Este tipo de acciones son posibles teniendo en cuenta que hay pocas regulaciones e instituciones, en contraste con la falta de oportunidades y la influencia sobre la población de los grupos encaminados a generar desestabilidad en el Estado, los cuales encuentran en los procesos de minería ilegal una forma de financiamiento.

En la minería ilegal colombiana, normalmente se utiliza el mercurio como catalizador para la extracción del oro en los vertimientos hídricos en los que se hace la exploración. Esta aplicación de mercurio hace procesos de destrucción medioambiental y afectación a la salud pública, generando para el mundo un punto de atención global. Como consecuencia de esto, surge la convención de Minamata sobre



Recuperado (2016, 1 de febrero) <http://www.humboldt.org.co/es/component/k2/item/299-atlas-de-paramos-de-colombia>

«(...) el Ministerio de Ambiente y algunas corporaciones autónomas regionales (CAR) han manifestado que la sola promulgación de la Ley 1382 de 2010 es suficiente para entender que ha quedado terminantemente prohibido el desarrollo de la minería en las zonas de páramos, que han sido identificadas por el Instituto Von Humboldt a través del Atlas de Páramos publicado en el año 2007, y que no se requiere de otros actos de la autoridad ambiental para prohibir la minería en dichos territorios (González, 2014, P. 149)».

el mercurio (Naciones Unidas, 2013). Esta se constituye en un tratado jurídicamente vinculante para los países que lo ratifican, estableciendo un compromiso firme con la utilización del mercurio en procesos de minería a nivel mundial. Es importante señalar que la firma de este acuerdo es uno de los más relevantes para la protección del medio ambiente, si se tiene en cuenta que los procesos de explotación a cielo abierto, en el caso del oro, se realizan con la utilización del mercurio y cianuro los cuales contaminan las fuentes hídricas (Murillo Quesada, 2007).⁴

Como medida nacional para lograr formalizar la actividad minera, así como poder tener un mejor conocimiento de esta actividad en el país, se empezó a pensar en cómo sería este proceso. Para ello se elaboró la Ley 1453 de 2011, en la que se estableció como nuevo delito la contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo; el Decreto 2820 de 2010, reglamentando aún más las licencias ambientales; y se empezaron a generar

documentos como: «Propuesta. Versión 2. Política nacional para la formalización de la minería en Colombia. Ministerio de Minas y Energía» de febrero de 2014, y «Propuesta. Versión final. Política nacional para la formalización de la minería en Colombia. Ministerio de Minas y Energía» de mayo de 2014, para poder mejorar los estándares técnicos y ambientales de las operaciones mineras no legales e informales, en su mayoría a pequeña y mediana escala, y asegurar en estas el cumplimiento de la legislación minera, ambiental, laboral y de las normas de seguridad industrial y salud ocupacional.

Lo anterior es apoyado por Ponce (2014) al mencionar que es indispensable fortalecer la presencia regional de la institucionalidad minera, puesto que tanto las entidades del sector minero como los gobiernos territoriales necesitan colaboración mutua para cumplir eficientemente varias de sus funciones. Además, Ponce pone como ejemplo las dependencias encargadas del planeamiento del desarrollo regional al afirmar que necesitan de toda la información minero energética que genera la UPME, y las dependencias responsables de los procesos de ordenamiento territorial y ambiental las cuales requieren del conocimiento que genera el Servicio Geológico Colombiano (SGC) en materia de mapas geológicos y estudios de amenazas naturales.

En general, son muchas los temas de interés que comparten la institucionalidad minera y los gobiernos departamentales, como son los de liquidación, recaudo y giro de regalías, el apoyo a la pequeña minería, el manejo de los mineros informales, los operativos contra la extracción ilegal de minerales, el relacionamiento con inversionistas mineros, entre otros.

Conclusiones

En Colombia, cuando se entrelaza cada una de las medidas que se adoptan sea en el sector ambiente, minas y energía e inclusive en la forma de concebir los delitos dentro del sistema penal actual, se puede ver que faltan grados de trabajo conjunto entre las instituciones para terminar de impulsar la minería en los términos de eficiencia y eficacia que el Estado quiere que el sector tenga.

³ Mejía, D. (2013). Video youtube: Minería y violencia en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=IkN7sD-kpFQ&list=PLfaZMpdSCmhgQ55pk7jLwUaWfnDtGyCid>

⁴ Murillo Quesada, H., (14 de febrero de 2007). Consecuencias de la minería de oro a cielo abierto. Obtenido de http://www.youtube.com/watch?v=Lo25uoGXHsU&feature=youtuube_gdata_player



El Tribunal Superior de Antioquia tomó una histórica decisión que protege los derechos ancestrales de los indígenas Embera Katio del Chocó, cuyas tierras eran disputadas con empresas mineras que pretendían explotar esos predios.

► «(...) la ANM por medio de la Resolución 0045 de 2012 creó áreas mineras estratégicas en el Chocó y la Amazonia, brindando a las comunidades étnicas locales derecho de prelación (artículo 124, Ley 685/2001) con relación a la gran minería».

Siempre se ha hablado de que la minería se constituye en una de las locomotoras del Gobierno, y que su ejercicio se debe realizar dentro de zonas tituladas (Ministerio de Minas y Energía, 2013) y donde haya existido una gestión empresarial para la obtención de licencias mineras y ambientales. Para que el desarrollo sea exitoso es primordial la coordinación y articulación con otras ramas y niveles territoriales de la Administración Pública que tienen alguna competencia sobre los proyectos mineros. El análisis de estas instancias reveló que aún existen problemas de integración intersectorial y de presencia institucional en las regiones, los cuales impiden integrar criterios y procedimientos para hacer viable la política minera del Estado (Martínez, 2014).

Por consiguiente, el Estado colombiano requiere hacer la integración de las normativas. No como la aplicación que hace menos de dos meses se realizó al compilar toda la normativa vigente de cada sector mediante decretos únicos, haciendo del cuerpo normativo una herramienta dispendiosa de manejar; por el contrario, se

debe empezar a replantear la forma de llevar a cabo el cumplimiento normativo mediante la formulación de políticas múltiples o multicriterio.

Estos son procesos de macro política que se articulan para coordinar varias políticas, programas y proyectos de diferentes sectores para generar atención y efectividad desde la acción del Estado hacia las comunidades habitantes de un territorio. Es importante señalar que este tipo de políticas públicas se articulan a políticas generales (macro) — que son identificadas como políticas de estructura o políticas de Estado—, las cuales articulan políticas específicas (micro) — que pueden ser identificadas como políticas de coyuntura o políticas de gobierno—, las cuales van en búsqueda de altos impactos para el desarrollo de los territorios, tal y como lo afirma Buenhombre (2015), citando a Arroyo (1997), al mencionar que las políticas multicriterio al tener el mismo contexto sirven para atender problemas sociales desde una perspectiva multisectorial, que genera garantías a los actores involucrados y mejora las condiciones de vida de los ciudadanos dentro del marco

de construcción de cohesión social y legitimidad política del Estado.

Cibergrafía

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «¿Qué son las políticas públicas?». Recuperado de http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390
- Mejía, D. (2013). Video youtube: Minería y violencia en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=lkN7sD-kpFQ&list=PLfaZMpdSCmhgQ5Spk7jLwUaWfnDtGyCid>
- Murillo Quesada, H. (14 de febrero de 2007). Consecuencias de la minería de oro a cielo abierto. Obtenido de http://www.youtube.com/watch?v=Lo25uoGXHsU&feature=youtube_gdata_player

Referencias bibliográficas

- Buenhombre, E. «Minería ilegal en Colombia». (Material inédito). Instituto de Estudio del Ministerio Público. Bogotá D. C. 2015.
- Cárdenas, J., Ortiz, J., Pantoja, F., Rettberg, A. & Rdriguez, A. *Política Nacional de Formalización de la Minería en Colombia*. Algunas observaciones, comentarios y sugerencias. Comentarios por temas

generales. Universidad de los Andes. Noviembre. 2014

- Congreso Nacional Colombia. Ley 685 de 2000. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Bogotá D. C. 2000.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037/00. Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 240 de la Ley 4.ª de 1913. Enero 26 de 2000.
- Gomian Colombia. «Un llamado a reconsiderar la minería aurífera informal en Chocó y la Amazonia». Marzo 2015.
- González, N. (2014). «La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica». (Tesis de maestría). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D. C.
- Martínez, O., Cajiao, S., Lozano, J., Zárate, T & Zárate, G. *Minería y medio ambiente en Colombia*. Fedesarrollo. Bogotá D. C. Junio. 2014
- Ministerio de Minas y Energía. Presentación para la CAN: formalización de la pequeña minería. Bogotá. Editor institucional. 2013.
- Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas sobre el Mercurio. Kumamoto – Japon. Editor institucional. 2013.
- Negrete, E. *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la Nación, 2013.
- Ospina, E & Martin, J. «Legislación colombiana de cierre de minas. ¿Es realmente necesaria?». *Boletín Ciencias de la Tierra*, n.º 34, PP. 51-64. Medellín, diciembre de 2013.
- Ponce, A. «Instituciones, capacidades y competencias del sector minero». Plan Nacional de Ordenamiento Minero. Enero. 2014
- Saade, M. *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL. 2013.
- Vargas, E. «Gotas de aceite, lágrimas de oro, apuntes históricos, jurídicos y políticos sobre el sector minero Colombiano». Gobernación de Antioquia, Medellín. 2005.
- Velásquez, F., Peña, J., & Martínez, M. «El sector extractivo en Colombia 2011 – 2012». Bogotá D. C. Foro Nacional por Colombia, Brotfür die Welt, Revenue Watch Institute. 2013

II Congreso Internacional de Arbitraje con el Estado



► Instalación del II Congreso Internacional de Arbitraje con el Estado realizado en la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) los días 12 y 13 de noviembre de 2015. De izq. a der. Carlos Fernando Mantilla Navarro, procurador delegado para la Conciliación Administrativa; el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado; Martha Yaneth Veleño Quintero, vicepresidente ejecutiva de la CCB, y el director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la CCB, Rafael Bernal Gutiérrez.

MÓNICA VEGA SOLANO
 ASESORA DIRECCIÓN IEMP

El Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), de la Procuraduría General de la Nación, y el Centro de Arbitraje y Conciliación, de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), realizaron el 12 y 13 de noviembre de 2015 la segunda versión del congreso internacional, referente al mecanismo que resuelve las controversias que se pueden presentar entre las denominadas «partes» de una relación jurídica, que usualmente es contractual, sin necesidad de acudir a tribunales de justicia.

El espacio académico permitió debatir teorías y experiencias de carácter nacional e internacional, y particularmente el rol del ministerio público como uno de los suje-

tos intervinientes en los trámites arbitrales cuando el Estado es una de las partes, demandante o demandado, en un proceso. Igualmente, los más de 150 participantes conocieron las mejores prácticas narradas por expertos, los problemas encontrados desde la vigencia del Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional en Colombia, y las propuestas de particulares y servidores públicos para ajustar este mecanismo, cada vez más común y necesario, en el país.

La doctrina, la jurisprudencia y los diferentes pronunciamientos en sede de recurso de anulación contra laudos arbitrales con el Estado, facilitaron al auditorio la comprensión de lo que, hasta la fecha, podría considerarse la primera evaluación pública de la normativa expedida recientemente y su aplicación en los

tribunales de arbitramento, y las consecuencias de las decisiones en las jurisdicciones de derecho común sobre los fallos de árbitros que luego son impugnados.

La bienvenida al encuentro estuvo a cargo de Martha Yaneth Veleño Quintero, vicepresidente ejecutiva de la CCB, quien en nombre de la presidenta, Mónica de Greiff, saludó a conferenciantes y asistentes al congreso, y valoró el escenario académico como propicio para la discusión de «aspectos que después de entrar en vigencia la Ley 1563 de 2012 han generado polémica y han dado paso a cambios sustanciales en materia de arbitraje con el Estado», especialmente los criterios para la selección de árbitros, el ejercicio de la defensa estatal y la práctica de las medidas cautelares. Invitó, además, a «escuchar experiencias internacionales como la tutela y el recurso de amparo, el arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) y nuevos modelos como el arbitraje obligatorio en el Perú».

La instalación del evento fue presidida por el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, quien compartió la mesa principal con el procurador delegado para la Conciliación Administrativa, Carlos Fernando Mantilla Navarro, y el director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la CCB, Rafael Bernal Gutiérrez, que destacó el papel del ente de control en los últimos años por su «soporte y aporte en el manejo, el rol y en la dinámica de los tribunales arbitrales, lo que ha sido de inmensa utilidad en los mismos».

«El ministerio público tiene un gran rol en la práctica de los MASC»¹

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
 PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Para la Procuraduría General de la Nación reviste la mayor importancia propiciar espacios de reflexión en torno a uno de los instrumentos más impor-

tantes para la solución de controversias en el mundo de hoy como lo es el arbitraje, y de manera particular en cuanto tiene que ver con la conflictividad con el Estado.

En este contexto, es preciso señalar la especial relevancia que desde la Constitución de 1991 se le otorgó al arbitraje

como instrumento para la resolución de controversias en un marco de administración de justicia transitorio, a través de árbitros habilitados por las partes para proferir laudos arbitrales, los cuales deberán ser en derecho cuando quiera que se refieran a conflictividad contractual con el Estado.

¹ Intervención completa del procurador general de la nación.

La importancia del arbitraje ha venido siendo reconocida en nuestra legislación desde hace décadas, y de forma reciente con la expedición del Estatuto Arbitral cuya Ley 1563 de 2012 establece de manera puntual la posibilidad de convocar tribunales arbitrales en los que intervenga una entidad pública, o quien desempeñe funciones administrativas, si las controversias han surgido con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de las facultades excepcionales.

En este sentido, y como consecuencia de la incorporación de distintas normas que lo han consagrado, la primera de ellas con la promulgación de la Ley 4.^a del 64 que permitió el arbitraje en los contratos de obra pública solo respecto de autoridades del orden nacional, pasando por la expedición de los estatutos de contratación administrativa contenidos en los Decretos Ley 150 de 1976, 222 de 1983, así como las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y, más recientemente, la Ley 1682 de 2013 en materia de contratos de gran infraestructura.

Es clara la necesidad y la obligatoriedad de la presencia del ministerio público en el escenario arbitral en aras al cumplimiento de las funciones a él encomendadas constitucionalmente, en defensa del patrimonio público, del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

En esa medida cuenta hoy el ministerio público, como sujeto procesal especial en el desarrollo del arbitraje en el derecho colombiano, de precisas facultades de intervención que le han sido señaladas en primer lugar por el Decreto Ley 262 de 2000, y las facultades de intervención contenidas en el reciente Estatuto Arbitral y de manera complementaria las consagradas tanto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), como en el Código General del Proceso, en las que se des-



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► Más de 150 participantes se congregaron en la segunda versión del Congreso Internacional de Arbitraje organizado por la Procuraduría General de la Nación, el IEMP y el Centro de Conciliación y Arbitraje de la CCB.

tacan, entre otras, la asistencia de la Procuraduría a las audiencias de conciliación arbitral para efectuar el control de legalidad del acuerdo conciliatorio cuando el Estado y el particular coincidan en celebrar fórmula conciliatoria, la posibilidad de solicitar el decreto de pruebas dentro del proceso arbitral en el marco de la denominada primera audiencia de trámite y el acompañamiento en su práctica en el trámite de todo el proceso, la misión de concepto de fondo, la interposición de recursos y, en especial, del recurso de anulación ante el Consejo de Estado cuando así lo considere de conformidad con las causales taxativas hoy señaladas y unificadas finalmente en el Estatuto de Arbitraje.

Quiero destacar que como ministerio público hemos intervenido en más de 1000 tribunales arbitrales, con entidades del Estado, haciendo uso de las facultades de intervención mencionadas. Producto de esta participación actualmente la Procuraduría, con el concurso de las universidades del Rosario y Javeriana, árbitros y procuradores, se ha propuesto compilar por primera vez, en una publicación, los laudos arbitrales con el Estado que se han proferido en los últimos años con el fin de hacer un estudio riguroso de las principales decisiones arbitrales proferidas, su comparación con el sistema de precedentes del Consejo de Estado y la identificación

de tipologías de conflictos, entre otros aspectos.

Para la Procuraduría resulta clara la importancia y la posibilidad de que los contratos estatales incluyan la cláusula compromisoria, que habilite a las partes para la constitución de tribunales de arbitraje para la solución de controversias contractuales, prerrogativa hoy en cabeza de diversas entidades del Estado y en múltiples modalidades de contratos estatales a nivel nacional y territorial lo cual, sin duda alguna, ha sido un avance del legislador frente a la concepción inicial contenida en la Ley 4.^a de 1964.

Importancia del congreso

La Procuraduría General de la Nación, el IEMP y la CCB aunamos esfuerzos para realizar la segunda versión del congreso conscientes de la necesidad de reflexionar sobre el estado actual del arbitraje con el Estado colombiano, dentro de una coyuntura de reciente vigencia de una nueva ley de arbitraje nacional e internacional; conociendo todas las repercusiones positivas que hoy implica contar con una ley moderna de arbitraje, no solo para la controversia contractual sino, por supuesto, en el derecho privado, en donde también tiene facultad de intervención el ministerio público; de la necesidad de conocer la práctica de otros países que en nuestro

continente han incorporado de manera amplia en sus legislaciones este mecanismo en la contratación con el Estado, sus avances, críticas, y de esta manera establecer puntos de contacto con el arbitraje con el Estado en Colombia; al igual que explorar la posibilidad de intervención del ministerio público en los arbitrajes Ciadi,¹ el análisis de la arbitra-

¹ El Ciadi es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, el foro de arbitraje y conciliación del Grupo del Banco Mundial.

bilidad objetiva y la competencia de los árbitros, entre otros temas.

Importante foro de discusión y debate que tiene un significado que trasciende lo meramente académico dado el papel preponderante del ministerio público en el proceso arbitral. El ministerio público no solo tiene un gran rol en la práctica de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en Colombia, con su presencia activa como único operador de la conciliación contencioso administra-

tiva impulsada de manera creciente en nuestra administración, con la vigencia del requisito de procedibilidad creado mediante la Ley 1285 del 2009, sino también con la permanente actuación de la Procuraduría en los tribunales arbitrales y de amigable composición en contratos con entidades estatales, mediante la intervención efectiva en garantía de las precisas funciones constitucionales que le han sido encomendadas al ministerio público.

La amigable composición

El moderador del primer panel, «La resolución de conflictos en los contratos de infraestructura», fue Juan Pablo Cárdenas Mejía, árbitro independiente, quien otorgó la palabra a la ingeniera Raquel Duque de la empresa Estudios y Asesorías Ingenieros Consultores Ltda., que trató el tema de la amigable composición como MASC dentro de la contratación estatal donde, de acuerdo con la conferencista, su «espíritu es una relación de equidad para la solución de una controversia».

Duque recordó al auditorio una frase de Alfonso Beltrán, experto en contratación estatal, en una de sus publicaciones, a saber: «la amigable composición es el mecanismo alternativo de solución de conflictos más expedito y práctico», y calificó el concepto como la esencia de esta figura y el mecanismo por excelencia que invita a las partes a encontrar una fórmula de arreglo de las controversias de manera rápida.

Agregó que para la amigable composición también existe un trámite o «etapas para la resolución de conflictos» a las que hace referencia la Corte Constitucional en la Sentencia T-017 de 2005: **1.** apertura, **2.** investigación y **3.** decisión, teniendo claro que no se trata de un procedimiento judicial sino de una secuencia de etapas para el debido proceso, lo que hace equitativa la intervención de las partes.

Señaló, además, que desde el punto de vista de la ingeniería el origen de las controversias en los contratos es el «nivel de incertidumbre con el que se contrata,

no hay el 100% de seguridad acerca de que todo esté resuelto para la ejecución de un contrato y es lo que, a la larga, genera las controversias y las necesidades de resolución de una manera expedita, ágil, para poder continuar con el contrato».

Para la experta las fases de diseño, construcción, operación y mantenimiento, los temas relacionados con predios que es un componente importante en los contratos de infraestructura, las obras no previstas y las mismas condiciones de estas durante la ejecución, generan incertidumbre y «puntos de no confluencia con el contratante».

«¿Por qué la amigable composición en contratos de infraestructura?»

Para la ingeniera Duque esta figura permite a las partes «escoger, de acuerdo con las características del conflicto, a un operador idóneo para su resolución». Igualmente, que las partes actúen de común acuerdo y superen las controversias dentro del marco contractual, «lo que legalmente se conoce como la transacción de cosa juzgada en última instancia».

De otra parte, los contratos de larga duración pueden beneficiarse de la amigable composición ya que al ser invocada en cualquier momento, de ser requerido, evita dilatar, suspender o, en el peor de los escenarios, terminar con un contrato.

Para Duque el Estado «no parece muy interesado, muy participativo, ni activo» para la amigable composición aunque dependa de contratistas para desarrollar la infraestructura, por lo que existe una relación estrecha que se debe

tratar de manejar lo mejor posible. Resaltó que el mecanismo es, ante todo, «la expresión de la buena fe contractual, es una forma proactiva de resolver las controversias, si hay voluntad de las partes».

El país desconfía de los fallos en equidad

El exministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra Portacarrero, fue panelista en el primer bloque del congreso donde aprovechó para realizar algunas reflexiones y análisis críticos relacionados con los MASC celebrando, en primer término, que existan en Colombia para gestionar aquellos obstáculos que puedan presentarse durante la ejecución de los contratos o posterior a la liquidación.

Señaló que en la cláusula de solución de controversias en los contratos se incluye en la actualidad la amigable composición y el arbitraje, implicando, la primera, un acuerdo y mandato entre las



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► El primer panel estuvo integrado por Juan Pablo Cárdenas Mejía, árbitro independiente; la ingeniera Raquel Duque de la empresa Estudios y Asesorías Ingenieros Consultores Ltda., y Juan Carlos Esguerra Portacarrero, exministro de Justicia.

partes y luego una transacción con la que terminan resueltas en equidad, en caso de éxito, algunas de las diferencias que entraban el contrato.

En este punto, lamentó que el país tenga «profunda desconfianza a la equidad» cuando esta, en su concepto, «es un juicio de valor razonado, justificado, serio y juicioso(...)», y por consiguiente el tratamiento que suele dársele, medio peyorativo, hace que se genere alrededor profunda desconfianza (...) lo que no tiene razón de ser». Aclaró que la Ley 1563 optó por decisiones en equidad, y que luego las leyes posteriores mencionan que pueden ser en equidad o en derecho; esto último, para Esguerra, hace que la amigable composición «se parezca a un proceso judicial, incluso a uno arbitral».

El especialista en arbitramentos precisó que «en la medida en que se parezca la amigable composición a una decisión que implica el ejercicio de la función de administrar justicia, estaría al margen de lo que dice el artículo 116 de la Constitución Política, cuando habla de la habilitación a las partes para que ellas puedan escoger unas personas que resuelvan las diferencias que surgen entre ellas, y solamente se refiere a los conciliadores y a los árbitros, no a los amigables componedores», reiterando que la posibilidad de que la decisión sea en derecho estaría dando a la figura un alcance que no tiene, lo que podría ser inconstitucional.

Con relación al arbitraje presentó al auditorio una inquietud con relación a la Ley 80 de 1993, que determinó como sujetos para celebrar contratos a las entidades no públicas sino estatales, dentro de las que existen muchas sin personería jurídica y que solo cuentan con rubros en el presupuesto, según la misma ley. Esto, para el constitucionalista, «a la hora de los conflictos, de la solución de los conflictos, de la amigable composición y del arbitraje», por controversias en un contrato estatal, es un problema porque la normativa que regula este último, que habla de cuándo se da el arbitraje, se refiere es a las entidades públicas o quien ejerza funciones públicas, y no a entidades estatales.

Mientras continúe esa dicotomía: «entidades estatales para celebrar contra-

tos y solo entidades públicas o personas para hacer parte de los conflictos correspondientes» continuará lo que denominó una «disritmia», que no se ha logrado resolver desde entonces, y dio como ejemplo una contratación cualquiera con el «Senado de la República pero a la hora del proceso, de la decisión de las controversias, es la nación colombiana, puesto que el Senado no es una persona (...), ahí hay unas dificultades que naturalmente se desprenden de la forma un tanto equívoca como están formuladas esas reglas»; ni qué decir de aquellos programas que son coyunturales que terminan manejando presupuesto y que cuando ya no existen también es la nación quien termina involucrada.

Otra reflexión del exministro se relacionó con las normas del Estatuto Arbitral las cuales señaló como adecuadas, sin entender por qué los «árbitros no pueden pronunciarse sobre la validez o la invalidez de los actos que haya expedido la entidad pública en ejercicio de potestades excepcionales», poniendo como ejemplo el que declara la caducidad de un contrato, que es el más conocido. En su concepto, los jueces habilitados por las partes para adoptar una decisión en derecho, como reza la Constitución Política, pueden hacerlo como los jueces contencioso administrativos.

Sobre el particular aclaró que en Francia es distinto, por su historia, ya que «el contencioso administrativo, del Consejo de Estado para abajo, [hace] parte de la rama ejecutiva del poder público y no de la rama jurisdiccional, y los franceses han hablado siempre que la justicia contencioso administrativa es retenida (...) es una justicia que ejerce la propia Administración respecto de sí misma; si ese fuere el caso en Colombia habría una explicación, pero entre nosotros es perfectamente claro que la función y el órgano son jurisdiccionales, y sí, también lo son los árbitros y la función que estos ejercen».

Por último, dejó la inquietud al auditorio del congreso con relación a la Ley 1682 del 2013, «Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias», es-

pecíficamente en el aparte de la solución de las controversias, que en el literal e), del artículo 14, dice que «El ejercicio de dichos mecanismos [MASC] no suspenderá de manera automática el ejercicio de las facultades ajenas al derecho común de que gocen las entidades contratantes, salvo que medie medida cautelar(...)», lo que a su parecer «ha instituido formalmente algo que se rechazaba absolutamente por razones de derecho y de lógica, y es que si hay un asunto que ya está al conocimiento de los árbitros(...), que ya han declarado su competencia, cómo puede seguir la entidad pública contratante ejerciendo atribuciones propias del contrato así se trate de las atribuciones excepcionales», como modificar unilateralmente un contrato o declarar la caducidad cuando sabe que existe un proceso, situación que para Esguerra no debería ocurrir en un Estado de derecho.

Elección de árbitros

En el arbitraje con el Estado colombiano los criterios para la elección de quienes resuelven los conflictos suscitó en el congreso diferentes opiniones. Para el árbitro especialista en derecho administrativo y constitucional, magister en derecho internacional público y en derecho administrativo, y doctor en derecho, Jorge Enrique Ibáñez Najar, un referente importante para conocer las calidades que debe tener un árbitro es el perfil exigido para aquellos funcionarios de la rama judicial, en concreto para los jueces que administran justicia en lo contencioso administrativo.



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► El panel «Criterios para la elección de los árbitros en el arbitraje con el Estado» estuvo integrado por Jorge Enrique Ibáñez Najar, doctor en derecho; el director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la CCB, Rafael Bernal Gutiérrez, y Patricia Mier Barros, árbitro y asesora especialista en derecho administrativo.



▶ La «Visión del ministerio público y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los trámites arbitrales con el Estado» fue expuesta por Carlos Fernando Mantilla Navarro (izq.), procurador delegado para la Conciliación Administrativa, y Adriana Guillén Arango, directora de la agencia, respectivamente. El moderador fue Felipe de Vivero Arciniegas.

El ponente realizó un recuento no solo de las calidades sino también de las inhabilidades exigidas a magistrados de los altos cortes —que deben proferir fallos en lo contencioso administrativo— especialmente por ser servidores públicos, que no son contempladas para los árbitros pero que, en su concepto, deberían ser analizadas como requisitos para determinar la competencia de estos, al menos como referentes; así mismo, resaltó aspectos relacionados con la ética y la moral como esenciales, de tal forma que no quede duda alguna de la integridad que debe caracterizar las decisiones durante un arbitraje.

Destacó la labor de algunos centros de arbitraje, como el de la CCB, que cuenta, de acuerdo con el conferenciante, con listas de árbitros idóneos y con calidades éticas y morales de «intachable conducta, que se echa de menos en otros escenarios». Ibáñez también expuso las incompatibilidades de los servidores judiciales que, igualmente, deberían ser aplicables para los árbitros, poniendo como ejemplo la discusión que existe de si estos deben o no ejercer su profesión, «si el árbitro, a su turno, debe actuar ante otros procesos arbitrales, o si debe ser un apoderado contra el Estado o defensor» del mismo y evitar conflictos de interés.

Ibáñez añadió que la capacidad de los árbitros debe ser igual o mayor de quienes pueden llegar a decidir, en caso de solicitud de nulidad de un laudo arbitral en un proceso judicial, si la decisión de la controversia es o no la acertada con el fin de equiparar fuerzas. Así mis-

mo, anotó la posibilidad de que la partes que están involucradas en un proceso arbitral requieran, de mutuo acuerdo, la especialidad en determinada área o materia del árbitro que va a dirimir el litigio teniendo en cuenta que, en ocasiones, no es suficiente el conocimiento en derecho administrativo.

De otra parte, hizo una crítica de la normativa actual con relación a los criterios de selección de árbitros, específicamente la que menciona que ninguna entidad de la rama ejecutiva del Estado podrá nombrar a un abogado que esté participando en más de tres tribunales de arbitramento en los que, a su vez, intervenga una entidad pública, lo que deja a los verdaderamente especializados en alguna área, como infraestructura, por ejemplo, fuera de un proceso porque se agota la lista que incluye los expertos, que no son muchos, terminando con la escogencia de profesionales, no tan idóneos, que dicen conocer sobre la materia.

«Ese es el defecto de legislar contra una persona», es la conclusión de Ibáñez, en deterioro del cumplimiento de los fines estatales, haciendo alusión a la Directiva Presidencial 04 de 2014 relacionada con las políticas del ejecutivo en materia arbitral la cual, a la fecha del congreso, estaba demandada. Para el conferencista el acto administrativo termina inhabilitando a los árbitros «en todo el espectro del sector público».

Por último, el experto subrayó que los criterios para la selección de los árbitros no deben ser otros que los que da la ley como la imparcialidad, idoneidad y objetividad que «garanticen que la deci-

sión que se va a adoptar es justa, objetiva, conforme a derecho, y no que sea la decisión de mi parte», lo que en su opinión ya había sido superado pero que, con la directiva, es un retroceso.

En las controversias con el Estado el patrimonio público está en medio

Patricia Mier Barros, árbitro y asesora especialista en derecho administrativo, focalizó su intervención, en el panel de criterios de selección de los árbitros, a lo que denominó «el impedimento moral» de quienes no tienen el conocimiento, la idoneidad y la experiencia para proferir un fallo arbitral, por lo que hizo un llamado a la CCB y a la Procuraduría para que en la designación se elijan a los que realmente acrediten su competencia, teniendo en cuenta no solo los costos del profesional sino también de los contratos que están en controversia.

Analizando otros temas, para Mier «en los acuerdos presumimos que algo sucio y turbio debe haber», lo cual lamentó, ya que desde la Ley 80 de 1993 el artículo 68, que no ha sido derogado, permitió la «utilización de mecanismos de solución directa de las controversias contractuales» para no llegar a lo que se ha convertido en la actualidad: «una arena de pelea del Estado contra el contratista, y el patrimonio público en medio».

Los acuerdos, según la ley, no debían pasar por los jueces «pero luego llegaron los procesalistas (...) y dijeron que debían ser aprobados por un juez... entonces no tuvimos acuerdo; cuánto le ha costado al país la mora judicial en la aprobación de conciliaciones, y a cuenta de qué, si cuando concilio lo que prima es la equidad y la finalidad del proyecto», agregó.

También se preguntó por qué la renuencia al arbitramento técnico del que habla la Ley 80 en el artículo 74 que reza: «Las partes podrán pactar que las diferencias de carácter exclusivamente técnico se sometan al criterio de expertos designados directamente por ellas o que se sometan al parecer de un organismo consultivo del Gobierno, al de una asociación profesional o a un centro docente universitario o de enseñanza superior», y no solo a los profesionales del derecho.



▶ Jaime Orlando Santofimio, presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expuso la visión de la jurisprudencia de dicha corte.

En la exposición se refirió, al igual que Ibáñez, a la Directiva Presidencial 04 aclarando, en primer lugar, que no puede ser considerada como un acto administrativo sino una instrucción, y que el presidente de la república no cuenta con la facultad para imponer en materia contractual decisiones que la Ley 80 ha puesto en cabeza de los gerentes de la entidades del Estado, por lo que consideró ilegal la directiva que todas las entidades están aplicando y por tanto no demandable al solicitar la nulidad ante actos de la Administración «(...) porque no está creando derechos», que es la esencia de un acto administrativo.

Visión del Ministerio Público

Carlos Fernando Mantilla Navarro, procurador delegado para la Conciliación Administrativa, y Adriana Guillén Arango, directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), continuaron como panelistas en el segmento moderado por Felipe de Vivero Arciniegas cuyo propósito fue mostrar la visión

del ministerio público y de la unidad administrativa especial con relación al arbitraje.

Para el primero, la defensa del patrimonio público, del orden jurídico y de los derechos y garantías fundamentales ha sido el norte del acompañamiento que realiza la Procuraduría a los procesos de arbitraje por ser, además, funciones que constitucionalmente tiene el ente de control.

Mantilla destacó la relevancia del artículo 49 del Estatuto Arbitral que señala la intervención del ministerio público, cuando hace mención a que el centro de arbitraje o los amigables compondores deberán informar a la entidad «la fecha en la que se realizará la instalación del respectivo tribunal de arbitraje o la diligencia de apertura, según corresponda», aunque consideró que existe un vacío de la norma ya que la Procuraduría debe estar desde el inicio como bien lo requiere el artículo 12 pero solo para el caso de la ANDJE; afortunadamente, «muchos centros de arbitraje comunican desde los estadios iniciales del proceso arbitral al ministerio público», algunos desde la etapa de la designa-

ción de los árbitros cuando no hay acuerdo entre las partes, en donde el ente de control puede verificar los requisitos que habilitan a los árbitros de acuerdo con el artículo 7.º del estatuto.

Otro de los aspectos que verifica la Procuraduría es que «los arbitrajes con el Estado tengan pactado un laudo arbitral en derecho», tal como lo determina el artículo primero de la Ley de Arbitraje cuando interviene una entidad pública. Para el caso de la amigable composición, cuya decisión está fundamentada en la equidad, la entidad encuentra una restricción para la verificación, si las cláusulas de los contratos no «regulan la situación» al mencionar que la decisión es en derecho.

De otra parte, el procurador delegado agregó que el recurso de reposición en el proceso de arbitraje es otra de las facultades de las que puede hacer uso el ministerio público, sobre todos los actos que sean proferidos por el tribunal arbitral, incluido el de conciliación cuando existe una posible lesión al patrimonio público, y tiene el deber de pronunciarse por los que sean presentados durante el proceso ante dicha instancia.

Otra facultad de la Procuraduría y de la ANDJE es la asistencia a la denominada «audiencia de conciliación arbitral», en la que podrán «exponer sus puntos de vista frente a las propuestas conciliatorias». Para Mantilla, el artículo 24 del estatuto que hace mención a esta fase omitió establecer el tiempo que puede tomar el ministerio público para emitir el concepto de control de legalidad, por lo que debe ser solicitado y queda a criterio de los tribunales la concesión

del término. Los cuatro aspectos que revisa la entidad en esta etapa son «primero, que las partes estén debidamente representadas; segundo, que no haya operado el fenómeno de caducidad de la acción (...); tercero, que el acuerdo no sea lesivo para los intereses de la entidad pública, y cuarto que el acuerdo conciliatorio esté soportado en pruebas necesarias». El conferenciante precisó que los procuradores judiciales, en el marco de una eventual conciliación, pueden contar en la entidad con el apoyo de la Dirección de Investigaciones Especiales que da soporte técnico científico en temas como el financiero.

El acompañamiento del ministerio público también es fundamental en la primera audiencia de trámite con relación al decreto de pruebas en donde tiene la facultad para pedir las, aportarlas y convertirlas como reza el Código General del Proceso. Finalmente, Mantilla explicó al auditorio el papel de la Procuraduría en la fase de alegatos y en los recursos de anulación.

La mitad de procesos perdidos se habrían podido conciliar

La directora de la ANDJE antes de abordar el tema de la ley arbitral explicó que la agencia normalmente interviene en procesos cuya cuantía supera los 50 000 millones de pesos, y cuando se observa que la entidad involucrada es débil en su defensa. De acuerdo con Guillén una de las críticas recurrentes por parte de quienes intervienen en procesos arbitrales es que al notificar el inicio de estos a la ANDJE la ley los suspende por 30 días, situación que se ha subasano-



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

Visión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado

Jaime Orlando Santofimio, presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, José Roberto SÁCHICA Méndez, árbitro, litigante y asesor independiente, y Rafael E. Ostau de Lafont Piannetta, expresidente del Consejo de Estado y docente (moderador), integraron el cuarto panel de II Congreso Internacional de Arbitraje con el Estado.

El representante del Consejo de Estado inició con la caracterización de la jurisprudencia de esta corte en materia arbitral, aclarando que esta instancia no cumple el papel de juez en procesos arbitrales ya que esta actividad le corresponde es a los árbitros, y que el rol del Consejo de Estado es ser «revisor de la legalidad de las providencias».

Agregó que la jurisprudencia se ha preocupado en resaltar que los «conflictos derivados de los contratos del Estado no tienen un único juez, hay posibilidad de que el juez del contrato sea el juez contencioso administrativo pero también, por vía constitucional, está la posibilidad de que

el juez sea (*sic*) las personas habilitadas conforme al artículo 116 para resolver el litigio».

De otra parte, mencionó que la jurisprudencia reconoce el valor de los procedimientos y decisiones de la justicia alternativa como el arbitramento en el entendido de que es mejor llegar a acuerdos y no a instancias de «justicia administrativa de conflictos», mensaje que ha sido transmitido a los operadores con el fin de que utilicen los MASC.

En su exposición el consejero aclaró la naturaleza del recurso de anulación dentro de una actuación procesal, enfatizando la «recurrente» jurisprudencia relacionada con la materia o motivos de solicitud de anulación de laudos arbitrales cuando reiteradamente quienes hacen valer el recurso esperan encontrar en lo contencioso administrativo un «juez del negocio en segunda instancia» lo que, de acuerdo con Santofimio, no es labor de la justicia administrativa ya que el recurso solo es procedente por «vicios procedimentales o *in procedendo*, más no de juzgamiento o *in iudicando*».

Otro aspecto al que hizo relación el presidente de la Sección Tercera del Consejo

desde que la agencia decidió renunciar a los términos para poder agilizar los trámites relacionados con los procesos.

En su intervención la directora de la agencia explicó las bondades de la directiva presidencial mencionada en precedencia ya que facilitó, en primer lugar, continuar con la conformación de un sistema único de información litigiosa que arrancó desde el año 2012 hasta la fecha, que ha permitido al Estado contar con líneas jurisprudenciales debido a la información suministrada por laudos arbitrales, y contar con el Registro Público de Arbitramientos que posibilita conocer quiénes son los árbitros que representan a la nación, entre otros aspectos.

En cuanto a estadísticas Adriana Guillén comentó que, a la fecha del congreso, existían 80 arbitramientos activos, cuyas pretensiones suman 4 billones de pesos. Un total de 71 procesos fueron terminados por valor de 1.3 billones de pesos de los cuales 33 obtuvieron fallos favorables al Estado que representaron el ahorro de un billón de pesos, aproximadamente, y desfavorables 32 donde se pagaron 214 000 millones; seis terminaron en

conciliación con el pago de 24 000 millones. De acuerdo con la directora de la agencia la tasa de éxito es de 51%, aumentando el 20% reportado por la entidad en 2012. Resaltó que de los procesos perdidos un 50% se hubieran podido conciliar porque desde el comienzo se evidenció el resultado en contra del Estado, lo que hubiera podido evitar gastos honorarios, y estuvo de acuerdo con anteriores conferencistas que hicieron referencia a no entender por qué se hace necesario que un juez dé la «bendición» a la conciliación de un asunto.

De otra parte, la ANDJE presentó el ranking de entidades que cuentan con más arbitramientos, a saber: Agencia Nacional de Infraestructura con 32, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), Instituto Nacional de Vías (Invias) y la Previsora; demostrando que el sector de infraestructura es el que tiene más arbitramientos.

Señaló que las causas por las que más se demanda es incumplimiento del contrato, desequilibrio contractual, interpretación del contrato, terminación unilateral y enriquecimiento sin justa causa.



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

▶ Carlos Ruska Maguiña de Perú, reconocido árbitro internacional.



▶ Eduardo Zuleta Jaramillo, vicepresidente de la Cámara de Comercio Internacional, «(...) fue designado por el Gobierno de Colombia como miembro de la comisión de expertos a cargo de redactar el nuevo Estatuto de Arbitraje Internacional [promulgado mediante la Ley 1563/12]». Recuperado de (2016, 15 de enero) <http://www.gpzlegal.com/>.

de Estado es a la coherencia en la invocación de causales, porque usualmente se encuentra que en el recurso los argumentos expuestos no tienen nada que ver con la causal lo que debe ser mirado con sumo cuidado para no violar el debido proceso.

Señaló, además, que la nueva ley incorpora el arbitramento internacional y, por ende, los conceptos del derecho internacional aplicable y los tratados firmados por Colombia, «régimen sustancial que eventualmente puede ser diferente lo que ha llevado a definir cuáles son las normas propias de ese ámbito de convencionalidad que comprometen al juez y a la Sección Tercera en el análisis de los asuntos», porque como jueces «tenemos que darle prevalencia en estos casos al derecho convencional por vía de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena del derecho de los tratados».

Finalmente, el ponente comentó las causales del recurso de anulación relacionadas en el artículo 41 del Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional, denominando a la primera el «gran corazón»

de las causales, a saber: «la inexistencia, invalidez absoluta o inoponibilidad del pacto arbitral», porque esta va a la habilitación del compromiso del negocio jurídico, y es la que nuevamente le permite subrayar que el papel del juez es verificar la legalidad de los pactos, no los aspectos discutidos por los árbitros.

En Colombia legislamos bajo sospecha

Para Rafael E. Ostau de Lafont Piannetta, en muchas oportunidades «la cláusula compromisoria o el compromiso se adoptan precedidos de mecanismos igualmente alternativos para la solución de conflictos que las partes, por su propia voluntad, quieren agotar antes de llegar a la instancia excepcional de la judicialidad del arbitramento. ¿Por qué son contrarias a derecho? ¿Cuál es la limitante constitucional para pactarlas? ¿Por qué pareciera ser, como pasa muchas veces en Colombia, que legislamos bajo sospecha; creer que mediante la adopción y utilización de esos instrumentos se puede evadir el control

judicial del conflicto». Adicionalmente, en su concepto el artículo 13 del Código General del Proceso, que habla sobre la observancia de las normas procesales, se ha convertido en un obstáculo para los MASC.

El ex presidente del Consejo de Estado también consideró que la misión encomendada a la ANDJE no ha sido efectiva al «haberla convertido en un sujeto procesal que no puede estar en el proceso (...), al que le dimos un término para que se pronuncie (...), para saber si la agencia hace o no presencia (...), con un desgaste innecesario para la justicia». Sobre el particular opinó que no debe ser el árbitro o el juez quien informe sobre la presentación de la demanda a la agencia sino la misma entidad involucrada, como funciona en otros países, invocando «la colaboración, la protección de la ANDJE», y concluyó que debería analizarse el convertirla en un verdadero sujeto procesal.

Terminó su intervención diciendo que Colombia, hasta donde recuerda, es el único país en donde «sobre un fallo que resuelve un recurso extraordinario le concedemos otro recurso extraordinario», haciendo referencia al recurso extraordinario de revisión del laudo y de la sentencia que resuelve su anulación, que termina siendo «un recurso de reposición» teniendo en cuenta que se presenta ante la misma instancia.

José Roberto SÁCHICA Méndez centró su exposición en el tránsito que ha tenido la justicia arbitral, de la desconfianza a la confianza, como un mecanismo «idóneo para la solución de conflictos», desde la Constitución de 1991 y la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública que la incorporan, y la revisión de la jurisprudencia de las dos últimas décadas en especial la del Consejo de Estado.

Esta corte, para SÁCHICA, en las diferentes sentencias logró el «afianzamiento de las muchas reglas del actual sistema arbitral incluidas dentro de la Ley 1563» como el de la arbitrabilidad en relación con los actos administrativos, la teoría del mutuo disenso, la unificación y enunciado de las reglas de anulación de los laudos arbitrales y lo atinente a los requisitos de la procedibilidad de la acción ante los tribunales de arbitramento.

De acuerdo con el conferenciante las sentencias de unificación empoderan a los particulares para que sean gestores de sus propios derechos, facilitan a la Administración los asuntos que le ha confiado la Constitución y la ley para la realización de los fines asociados a la función administrativa, y «reducen la litigiosidad a efectos de que sean cada vez menos los asuntos que llegan a conocimiento de los jueces, en tanto las decisiones jurisprudenciales tienen que tener una solvencia suficiente para poder permitir la resolución de los conflictos». Pero, en su concepto, «no queda claro aún si las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado tienen un verdadero rol frente a los tribunales de arbitramento», que en la práctica se han venido dando más por el «temor reverencial de la posible prosperidad de los recursos extraordinarios de anulación, que por la conciencia propia de los tribunales de arbitramento de que las sentencias de unificación se aplican a su quehacer».

Experiencias latinoamericanas

Carlos Ruska Maguiña de Perú, Salvador Fonseca de México, y por Colombia Martín Bermúdez Muñoz, fueron los encargados de exponer a los presentes «El recurso de amparo en el arbitraje» en los países que representan. El primero, árbitro internacional, precisó que en la Constitución Política de 1993 en su país se incorporó, como en Colombia, el arbitraje como mecanismo de solución a los conflictos derivados de la relación contractual, y que esta figura tuvo un «camino tortuoso» que refirió a través de algunos ejemplos de casos concretos en Perú.

Para el expositor esto cambió, en pro del arbitraje, a partir del año 2011 gracias a la Sentencia del Tribunal Constitucional 142 relacionada con la demanda de amparo contra el Tribunal Arbitral interpuesta por la Sociedad Minera de Responsabilidad Ltda. Maria Julia contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, caso que es «precedente

de observancia obligatoria» y que ha normalizado el recurso del amparo en el Perú.

Para la procedencia del amparo arbitral la sentencia menciona tres supuestos, a saber:

a. Cuando se invoca la vulneración directa o frontal de los precedentes vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional.

b. Cuando en el laudo arbitral se ha ejercido control difuso sobre una norma declarada constitucional por el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial, según corresponda, invocándose la contravención al artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

c. Cuando el amparo sea interpuesto por un tercero que no forma parte del convenio arbitral y se sustente en la afectación directa y manifiesta de sus derechos constitucionales a consecuencia del laudo pronunciado en dicho arbitraje, salvo que dicho tercero esté comprendido en el supuesto del artículo 14° del Decreto Legislativo N.º 1071. En el caso de los supuestos a) y b) del presente fundamento, será necesario que quien se considere afectado haya previamente formulado un reclamo expreso ante el tribunal arbitral y que éste haya sido desestimado, constituyendo tal reclamo y su respuesta, expresa o implícita, el agotamiento de la vía previa para la procedencia del amparo.

La sentencia que declare fundada la demanda de amparo por alguno de los supuestos indicados en el presente fundamento, puede llegar a declarar la nulidad del laudo o parte de él, ordenándose la

emisión de uno nuevo que reemplace al anterior o a la parte anulada, bajo los criterios o parámetros señalados en la respectiva sentencia. En ningún caso el juez o el Tribunal Constitucional podrá resolver el fondo de la controversia sometida a arbitraje

Por su parte, Salvador Fonseca, al igual que Ruska, considera que todos los problemas del arbitraje empiezan desde que es incorporado en las constituciones. Para el caso de México aún no se ha dado aunque en uno de los artículos se menciona el uso de los *masc*. Definió el amparo como «un juicio para proteger derechos humanos y la efectividad de las garantías consagradas en la Constitución», cuyo propósito se encamina hacia la resolución de controversias que violen dichos derechos y garantías.

Destacó que en 2013 la nueva Ley de Amparo de México añade a los particulares «en los casos señalados» por la normativa, y no solo al poder público, como posibles responsables de alguna vulneración cuando una persona solicite el recurso «frente a normas generales, actos u omisiones» que, en su concepto, le perjudican.

La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la cali-

dad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. (Ley de Amparo, capítulo II, artículo 5.º, numeral II).

En este contexto, se pregunta el experto si un árbitro podría violar, a través de un laudo, los derechos y garantías que menciona la carta política mexicana por lo que, de acuerdo con la Ley de Amparo, podría verse involucrado en un juicio de amparo. Pero, para la jurisprudencia en su país, el árbitro «no es autoridad para efectos del amparo», tesis que se presenta desde los años 90.

Concluye esta idea mencionando que en México «no procede el amparo contra actos de los árbitros [incluidos los laudos], solo procede contra actos judiciales emitidos en relación con el arbitraje». Sin embargo el país centroamericano cuenta con el principio de la mínima intervención judicial, solo se presenta en ciertos casos que determina la ley modelo como cuando «se pone en duda la eficacia del acuerdo arbitral y cuando se trata de ejecutar o nulificar un laudo», es decir, en las etapas de comienzo y final de un arbitraje, esencialmente.

De otra parte, agregó que «aún habiendo intervención judicial no se puede ir contra cualquier acto del juez en el proceso judicial que se abre contra el arbitraje», previamente deben agotarse todos los recursos y medios de defensa que existen, lo que denominó principio de definitividad.

Para finalizar el primer día del congreso, Martín Bermúdez



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► Weiner Ariza Moreno, árbitro, afirmó que «la suerte de un proceso, tanto para el que demanda (privado) como el que es demandado (ordinariamente el Estado), depende de consideraciones que no son solamente del pleito, que tienen que ver, fundamentalmente, con la manera como el contrato se ha estructurado».

dez, árbitro colombiano, se refirió al desarrollo en el país de las tutelas en contra de decisiones judiciales y el papel de la Corte Constitucional, ambas creadas por la carta magna de 1991. La tutela, entendida como garantía de los derechos constitucionales, entre los que se encuentra el debido proceso, para el caso que nos atañe, y según el conferencista, va dirigida, fundamentalmente, contra la conducta de los jueces y no contra las sentencias, situación que al presentarse genera no solo la molestia de los funcionarios judiciales sino también el conocido en Colombia como «choque de trenes» entre las altas cortes, lo cual evidenció a través de un caso concreto en el que estaban involucrados el Consejo de Estado, órgano de cierre en la jurisdicción administrativa, y la Corte Constitucional.

Con relación a si son procedentes o no las tutelas contra laudos arbitrales manifestó que la normativa así lo permite, aunque aclara que para ello ya se cuenta con el recurso de anulación que igualmente busca garantizar el debido proceso, por «causales precisas» que están en la Ley de Arbitraje, entonces, «frente al laudo arbitral, a diferencia de las sentencias, hay un recurso específico destinado a garantizar» el derecho en mención, por lo que, en su concepto, si ya se estudia el debido proceso después del recurso, «¿por qué puede haber una tutela que tiene exactamente el mismo objeto».

Al respecto la Corte Constitucional, reiteradamente, ha dicho: «el recurso de anulación es un medio de defensa judicial idóneo para subsanar las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales»; aunque en momentos se contradice con ocasión al laudo arbitral: «la acción de tutela solo puede impetrarse una vez haya sido fallado primero por el órgano judicial competente». Para Bermúdez, la acción de amparo constitucional no sería subsidiaria, porque el tema se ha resuelto por vías ordinarias y no sería necesario volverlo a decidir. En su opinión «no pueden haber tres recursos con un objeto igual»; la tutela solo «cabría por causales distintas a las del recurso de anulación».

Para el conferenciante es necesario que la Corte Constitucional empiece a pensar que las causales de tutela de lau-



► «Para el árbitro Luis Augusto Cangrejo Cobos las medidas cautelares se entienden como "la tutela jurídica tendiente a asegurar una situación de hecho sobre la cual ha de resolverse de manera definitiva en el laudo, o cuando se busca asegurar la efectividad de la decisión que se adopte (...) o evitar el eventual daño que pueda sufrir el derecho sustancial frente al cumplimiento de la decisión"».

dos arbitrales «deberían reducirse, y no permitir repetir las causales que están previstas para la anulación».

«El arbitraje CCI y la contratación estatal»

Eduardo Zuleta Jaramillo, vicepresidente de la CCI con sede en París, intervino en el panel mostrando, inicialmente, un estudio reciente de la Universidad Queen Mary de Londres referente a las instituciones de arbitraje más utilizadas en el mundo evidenciando que la CCI es la preferida por encima de la Corte de Londres o la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC). Entre otras razones expuestas por los consultados la principal para elegirla es «el control de calidad del arbitraje».

La CCI es un órgano administrativo con 129 miembros de 87 países, tiene una junta directiva con un presidente y 17 vicepresidentes, distribuidos por regiones, nombrados por tres años renovables. La corte tiene sesiones semanales en que revisa los laudos. Entre las funciones de la cámara, descritas por el expositor, están fijar los costos del arbitraje de acuerdo con la cuantía y complejidad del caso; decidir las objeciones jurisdiccionales y la recusación, sustitución y confirmación de árbitros; fijar el número de estos y lugar del arbitraje, y hacer el escrutinio del laudo que es el punto central lo que a su vez le permi-

te hacer el control de calidad a la CCI, lo que se evidencia en que muy pocas veces se han anulado o no han sido reconocidos, y «facilita su ejecución».

Zuleta entregó cifras de la CCI resaltando los 21 000 casos que ha llevado la cámara de los cuales entre el 10 y el 11% involucran a entidades estatales. En 2014 entraron 791 casos nuevos, 1523 estaban pendientes, 459 laudos y 1327 árbitros nombrados o confirmados por la corte. Agregó que en la actualidad existen 110 sedes de arbitraje en el mundo entero de la CCI, incluida Colombia, y 2 122 partes provenientes de 140 países.

En América Latina en los últimos nueve años el incremento de partes de la región, incluyendo las estatales que utilizan a la CCI ha aumentado de manera «dramática, de un escenario en donde teníamos más o menos 120 a 130 partes en 2005, estamos hablando ahora de cerca de 400 partes latinoamericanas (...), Colombia en 2014 con 8 casos lo que significa un incremento importante para lo que había sido el record tradicional de arbitraje CCI».

Los sectores sobre los que más se presentan casos son la energía (gas, petróleo, minería) e infraestructura y construcción, los demás se distribuyen entre lo comercial, financiero, de distribución y agencia, entretenimiento, telecomunicaciones, transportes, etc. En cuanto a entidades estatales, en 2014 del 11% de casos donde estuvieron involucradas, el 7% fueron iniciados por ellas.

El experto aclaró que «la CCI maneja dos tipos de arbitraje [con el Estado] dentro de la clasificación internacionalmente aceptada: por una parte arbitrajes comerciales, que son la gran mayoría, en los que la entidad estatal actúa como un particular (...), y el segundo es el arbitraje de inversión en donde se debaten actos del Estado (...), que tiene unas características particulares porque lo que se examina es si un acto del Estado, que puede ser incluso legítimo a la luz del ordenamiento nacional, sigue siendo legítimo a la luz del tratado internacional correspondiente».

Zuleta explicó que hoy día la gran mayoría de arbitrajes de inversión relacionados con tratados, como los de libre comercio, refieren al Centro Internacio-

nal de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), administrado por el Banco Mundial; y los Estados que no aceptan la jurisdicción de este organismo se acercan a la cci.

También comentó al auditorio del congreso algunas de las inquietudes expuestas por los Estados a la cci e instancias similares con relación al arbitraje, y las decisiones a las que se llegaron, a saber: **1.** desconfianza con los árbitros únicos; la solución fue pactar tres árbitros, al menos en el 85% de los casos con la cci, «dependiendo no solo de la cuantía sino también de la complejidad y estructura del caso». **2.** «El plazo para nombrar árbitros es muy corto para un Estado, son 30 días»; aspecto que se solventó ampliando el tiempo por solicitud del interesado a lo cual no se niega la cci. **3.** No se explican las razones para aceptar o no la recusación a un árbitro o confirmarlo; de un tiempo para acá las partes pueden realizar este requerimiento a lo que la cci da respuesta. **4.** Pactar la confidencialidad, pues los Estados no son muy amigos de tenerla. **5.** La aplicación de la mediación y negociación previa mediante las cláusulas escalonadas.

De otra parte, el vicepresidente de la cci ilustró a los participantes acerca de las modificaciones de las reglas de la organización para permitir mayor participación de los Estados, esto es: **1.** la corte puede nombrar los árbitros directamente sin pedirle a los comités nacionales candidatos; **2.** se amplió el término de imparcialidad de un árbitro [diferente a ser independiente]; **3.** se aclaró que el reglamento aplica para disputas de inversión; **4.** se aclaró el tema de bifurcación de procedimiento, un tema muy particular del arbitraje internacional; y **5.** se incorpora el árbitro de emergencia que puede tomar medidas cautelares antes de que se constituya el tribunal que podrá mantenerla o revocarla.

Precisó que Latinoamérica cuenta en la actualidad con tres sedes de arbitramento internacional, al menos estadísticamente, que son Brasil, México y Chile, en algunas ocasiones Perú pero, de acuerdo con Zuleta, con dudas por lo avanzado de su legislación lo que «a veces no es tan bueno, tener una legisla-



► «Mauricio Fajardo Gómez, ex presidente del Consejo de Estado, habló sobre las medidas cautelares en el terreno del arbitraje nacional (...)».

ción tan agresiva». Sobre el caso colombiano concluyó que se requieren tres requisitos para que se vea al país como sede de arbitraje: **1.** tener una normativa moderna, la cual ya se tiene; **2.** ser miembro de la Convención de Nueva York, en la cual estamos; y **3.** la no interferencia de los jueces del país en el arbitraje porque puede afectar la interpretación que estos hagan de las convenciones y los acuerdos internacionales suscritos y ratificados por Colombia, lo cual aún no es claro porque lo que se demuestra actualmente en los casos del país es la «tutelitis» o los procesos de anulación que duran hasta seis años lo que, indiscutiblemente, aleja la posibilidad de ser considerados sede.

El reto es «preservar la autonomía del arbitraje»

Franz Kundmüller Caminiti de Perú, árbitro internacional, consideró que el arbitraje en su país es «emblemático» porque ha incorporando en el ordenamiento jurídico la vasta experiencia en el tema obtenida desde el año 1992 hasta la ley actual expedida en 2008 referente al MASC, y porque ha logrado definir «competencias arbitrales especializadas» que habilitan la posibilidad de que el Estado arbitre sus controversias.

Con relación a la obligatoriedad de incorporar en los contratos la cláusula de resolución de controversias por parte de la Administración en Perú, explicó que es la figura que se estila desde los años 90 en el país de los Incas debido a dos aspectos esenciales: **1.** la cantidad de procesos acumulados y el costo que ello implicaba, y **2.** el temor que antes de la cláusula tenían los funcionarios de llegar al arbitraje por las posibles investigaciones de la auditoría de la Contraloría General de la República del Perú. Por estas razones, desde el año 1998 existe la normativa que obliga a la cláusula de arbitraje en contratación pública.

El conferenciante presentó al auditorio del congreso un estudio realizado por la Contraloría y la Universidad Católica del Perú sobre el «patrón de comportamiento en materia de controversias en los contratos de bienes, servicios y obras», con una muestra de 1400 casos que abarcan el periodo de 1998 hasta el primer trimestre de 2010, «tomando como referencia las principales instituciones arbitrales y el organismo supervisor de contratación», y un monto de 1200 millones de dólares en disputa de un monto contratado aproximadamente de 13000 millones de dólares en dicho periodo.

El análisis infiere que entre los arbitrajes *ad hoc* e institucionales hubo mayoría de los primeros, lo que para Kundmüller, y de acuerdo a su experiencia pública y privada, no es tan bueno como sí lo es institucionalizar el mecanismo que permite más controles, porque en el *ad hoc* «se cocinan muchas recetas misteriosas que afectan después esta práctica».

En cuanto a casos conciliados «solo el 5%» llegó a esta figura, porque para el especialista el funcionario no se atreve a promoverla y prefiere el uso de la cláusula de arbitraje que es obligatoria y evitarse posibles problemas. Agregó que los contratos de obras son el 62% de los casos, servicios 24% y bienes 14%. De infraestructura las principales que dieron lugar a arbitrajes fueron las carreteras, colegios, vivienda, agua y alcantarillado, electrificación, irrigación, puentes, entre otras.

El estudio menciona que los conflictos que se discuten en contratos de bienes y servicios tienen que ver con el cumplimiento de las especificaciones establecidas con 247 casos y le sigue el tema de las indemnizaciones, para el caso de obras la discusión sobre gastos generales con 431 arbitrajes, ampliaciones de plazos, indemnizaciones, liquidaciones, cumplimiento y resolución de contratos. De otra parte, en el 81% de los casos los costos del arbitraje fueron asumidos por mitades, en un 5% el demandante pagó y el demandado llevó la carga en un 14%. Finalmente, el Estado como demandante estuvo en apenas el 6% y el 94% restante fueron los contratistas quienes iniciaron el proceso.

Para Kundmüller la contratación pública tiene problemas de calidad, «y esa problemática nace, incluso en los contratos de obra, con los proyectos, lo ha dicho la propia Contraloría General de la República (...), comienza con el diseño de los documentos del contrato, de las bases, es más, para algunos casos importantes comienza con el requerimiento que desarrolla la entidad pública en el área específica».

Terminando su exposición dijo que en materia de laudos el Estado «gana en parte 35 casos (3%), gana al 100% solo en 23%, y el contratista gana 100% en 27% de los casos y en parte el 47%» lo que,



▶ Para Kundmüller la contratación pública tiene problemas de calidad, «y esa problemática nace, incluso en los contratos de obra, con los proyectos (...)».

en su opinión, significa que «el mecanismo de compensación que se pensó en los años 90 está funcionando», al menos en lo económico, aunque expresó que todavía existen dificultades al confundir el proceso judicial con el arbitraje, a este con el administrativo, y porque se ha «hiperconstitucionalizado» el mecanismo a través del control de constitucionalidad que deben hacer los árbitros, «que puede funcionar a los de derecho pero no a los de conciencia o en equidad», olvidando que existen diferentes competencias de arbitraje especializadas. El reto, para el ponente, es «preservar la autonomía del arbitraje».

Defensa del Estado en los trámites arbitrales

Henry Sanabria Santos, árbitro y secretario del Centro de Arbitraje de la ccb, fue el moderador del siguiente panel quien llamó la atención de la imperiosa necesidad de defender al Estado no solo al momento del arbitraje sino también con mecanismos de prevención para no terminar en esa instancia.

Weiner Ariza Moreno, también árbitro, afirmó que «la suerte de un proceso,

tanto para el que demanda (privado) como el que es demandado (ordinariamente el Estado), depende de consideraciones que no son solamente del pleito, que tienen que ver, fundamentalmente, con la manera como el contrato se ha estructurado». Lo que comienza mal termina mal, y es lo que puede llevar a «una eventual y casi posible condena del Estado, que se sustrae de la esfera de quien defiende y lo representa; obviamente si hay además una mala defensa esto se suma y los efectos en la decisión son adversos».

Para el conferenciante un aspecto que ha favorecido al Estado a la hora de llegar a un arbitraje es la distribución de riesgos en los contratos, porque antes de la Ley 1150 de 2007, que la incluyó como obligatoria al elaborar los pliegos de condiciones y estudios previos, era uno de los puntos que mayor dificultad generaba ya que la nación asumía toda la responsabilidad.

Así mismo, consideró en su intervención que el Estado al darse cuenta de las falencias ha venido mejorando la estructuración de procesos, que ayudan a que las controversias no se presenten o que si se dan logre tener una defensa sólida a través



Luis Miguel Estrada Cadena - IEMP

► De izq. a der. Gabriel de Vega Pinzón, árbitro, profesor universitario y reconocido litigante, y Henry Sanabria Santos, árbitro y secretario del Centro de Arbitraje de la CCB, moderador del panel «Defensa del Estado en los trámites arbitrales»

de argumentos fundamentados. Igualmente, destacó el papel del ministerio público en materia de conciliación contractual y la pertinencia de su intervención en el arbitraje.

De otra parte, Gabriel de Vega Pinzón, árbitro, profesor universitario y reconocido litigante, complementó el panel asegurando que la defensa de lo público ha mejorado, «hoy uno puede tener bastante respaldo» desde lo institucional con soportes técnicos y financieros para los efectos probatorios por parte de las entidades involucradas, y con el apoyo de la ANDJE que, entre otros aspectos, ha permitido que los defensores del Estado hablen entre sí, «que es bastante importante(...), uno tiene un interlocutor en la agencia» que, además, da línea jurisprudencial sobre la materia.

Otro actor importante para el experto ha sido la Procuraduría en el marco de la conciliación dentro de los tribunales arbitrales, y el invaluable apoyo a través de recursos técnicos de la División de Investigaciones Especiales que acompaña procesos supremamente sensibles en la defensa jurídica del Estado, poniendo como ejemplo la conciliación en el tan mentado contrato del Túnel de la Línea.

Medidas cautelares en el arbitraje

Para el árbitro Luis Augusto Cangrejo Cobos las medidas cautelares se entienden

como «la tutela jurídica tendiente a asegurar una situación de hecho sobre la cual ha de resolverse de manera definitiva en el laudo, o cuando se busca asegurar la efectividad de la decisión que se adopte(...) o evitar el eventual daño que pueda sufrir el derecho sustancial frente al cumplimiento de la decisión». Para el especialista son medidas provisionales que generalmente se toman sin haber oído a la otra parte en el ámbito del proceso civil y que, desde luego, son taxativas.

En este contexto, para Cangrejo las medidas cautelares de las que habla el artículo 32 de la Ley de Arbitraje presentan ciertas dificultades en la práctica como determinar «cuál es la medida, cuál es su régimen, hasta cuándo, cómo y de qué manera puede practicarse»; igualmente, señaló, como lo menciona la ley, que el tribunal «podrá decretar una menos gravosa o diferente de la solicitada» lo que, para muchos árbitros, permite que se tomen decisiones un poco «desordenadas» cuando, por ejemplo, existen en el país legislaciones simultáneas que, según el criterio de cada tribunal, puede ser aplicada.

El también invitado al panel final del congreso, Mauricio Fajardo Gómez, ex presidente del Consejo de Estado, habló sobre las medidas cautelares en el terreno del arbitraje nacional, específicamente en relación con algunas inquietudes que surgen en materia de regulación cuando el Estado está involucrado.

Refirió, entre otros ejemplos, los artículos 32 de la Ley de Arbitraje y el 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) que ponen de presente que las medidas cautelares deben estar, en primer término, precedidas de una petición de parte, «cosa que parece obvia, no obstante el CPACA deja a salvo la posibilidad de que en acciones de tutela y en acciones populares el juez pueda proferir las medidas cautelares en forma oficiosa». Además, el artículo 32 da la posibilidad al tribunal de «decretar cualquier otra medida cautelar que encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión» lo que, en su concepto, también podría considerarse de oficio, y puede afectar el equilibrio del proceso así como «el principio de congruencia».

Fajardo realizó un rápido recorrido de las normativas y jurisprudencia del Consejo de Estado sobre medidas cautelares en el arbitraje, señalando los aspectos que generan dudas como la competencia de los tribunales para decretarlas, o la posibilidad de que el ministerio público y la ANDJE puedan solicitarlas.

Con esta última intervención finalizó el II Congreso Internacional de Arbitraje con el Estado que logró, indudablemente, hacer visibles los logros y desaciertos de la ley con el único propósito de promover la mejora de la regulación y las buenas prácticas en la aplicación del mecanismo. 



**IV Encuentro Nacional
del Ministerio Público**

“Constructores de paz”

**Floridablanca, Santander,
Mayo 5 y 6 de 2016**

Breves notas sobre la justicia

Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido



► «El concepto de justicia encierra un alto contenido de virtud, valor, moral y derecho, es uno de los conceptos más complejos del lenguaje moral y jurídico. Ello ocurre porque es el gran timón de nuestras relaciones con los demás ya sea en forma individual o colectiva».

GUSTAVO PINZÓN GONZÁLEZ¹

La justicia es una de las principales preocupaciones y ambiciones de la humanidad, es el timón de las relaciones pacíficas del hombre, es uno de los mayores anhelos de los colombianos en estos tiempos de violencia y corrupción.

En este artículo se hace una breve presentación de temas y un esbozo histórico y definición de la justicia, su objeto y atribuciones, la justicia en *La República* de Platón y en la *Ética nicomáquea* de Aristóteles, la justicia en Carl Joachim Friedrich, Fernando Savater y John Rawls. Así mismo, se analiza la justicia como virtud y valor, en la ética y la moral; el programa de justicia transicional; las clases de justicia; la relación de injusticia, justicia y libertad; el utilitarismo y la justicia y, fi-

nalmente, la crisis en la administración de dicha rama.

Ulpiano² consagraba unas máximas de buen comportamiento que cumplidas eran el propósito del hombre justo: *honeste vivere* (vivir honestamente), *alterum non laedere* (no dañar a otro) y *suum cuique tribuere* (dar a cada uno lo suyo). El jurista nos proporcionó la fórmula del hombre justo, el que vive con honestidad, recato, pudor, honradez y que no molesta, daña o maltrata al otro, al prójimo, al ciudadano, a sus congéneres. Si este hombre, además, le da a cada quien lo que le pertenece, como la fama, el buen nombre, el buen trato, la reciprocidad, ese es un hombre justo. ¿Acaso hay hombre justo? Encontrar al hombre justo es muy difícil, ya lo dijo la Biblia: «No hay justo, ni aún uno, ni hay quien bus-

que a Dios, todos se han corrompido no hay quien haga el bien no hay ni siquiera uno» Romanos: 3: 10-12.

Este pasaje bíblico no se refiere a la justicia humana, sino al hombre que no teme a Dios y su justicia. Por analogía lo aplicamos a la justicia de los mortales, simplemente, para entender lo difícil que es la justicia humana. Un ciudadano honesto, justo, cumplidor de sus obligaciones para con Dios, su familia y la patria sabe que está beneficiando a la sociedad, sabe que está cumpliendo con su estatus de ser racional, pensante, positivo y bueno.

Esbozo histórico de la justicia

«En sus comienzos, el término justicia estuvo relacionado con la *juntura*, *justeza* o *ajustamiento* de cada uno de los seres, naturales o sociales, dentro de un orden o cosmos ya definido. Para los griegos, era el orden de la *physis*, que incluye en sí el

¹ Abogado, docente universitario vinculado la mayor parte de su vida con la rama judicial. Miembro de la Academia de Historia de Santander.

² Ulpiano, Domicio (170 d. C - 228 d. C.). Jurista romano de origen fenicio, profesor del emperador Alejandro Severo Recuperado de <http://www.mercaba.org/DicPC/J/justicia.htm>

de la *polis* y, en general, todos los hechos individuales y sociales. El orden del universo es el resultado de este equilibrio de cada una de las partes que lo componen. La historia del concepto de justicia es la historia de su lenta moralización, es decir, de su separación de la necesidad natural y de su progresiva dependencia de la voluntad humana. La justicia no es algo que hay que esperar, sino algo que debemos buscar y procurar».

El término justicia ha estado vinculado con el ajustamiento de cada uno de los individuos de la sociedad civil con los demás. Para los griegos, era ajustamiento del orden de la *polis* a todos los hechos individuales y sociales. «Es una virtud propia del hombre»,³ dice Platón.

Para los romanos la palabra latina *iūs* era el derecho humano por oposición al *fas* o derecho sagrado. De *iūs* se deriva *iustitia*, esa cualidad del hombre recto. Su etimología hay quienes la llevan al mismo Zeus, máxima divinidad de la mitología griega cuyo par entre los romanos es Júpiter, con lo cual estamos diciendo que la justicia es algo divino, sobrenatural, sagrado, por lo menos metafóricamente.

El orden del universo es el resultado del equilibrio de cada una de las partes que lo componen. Mi profesor de Filosofía del Derecho, Cayetano Betancur, enseñaba que la palabra justicia viene de una raíz védica *Yos*=santo, puro, de ahí el prefijo latino *iūs*, derecho, y a su vez de este, *iustitia*. Según dicho prefijo la justicia es algo santo, sagrado.

Se dice que *jus-juris* viene de *jussum*, participio pasivo de *jubere*, (mandar). Otros autores ven en la voz *jus* un derivado de *juvare* (ayudar); sin embargo, los partidarios del primer origen dicen que *jus*, viene de *juvare*, pero cuando por *jus* se entiende “caldo” (*jus carnis*), no cuando significa derecho. Lo filólogos modernos parecen estar de acuerdo en que *jus*, en el significado de caldo, toma su origen en el sánscrito *yu*, que expresa ligadura, mezcla; en tanto que *jus* (derecho), viene de la raíz védica *yos*, santo, puro. De *yu* deriva *conjux* (cónyuge), *jumentum* (jumento), *juxta* (cerca de). Al *jus* (dere-

cho) corresponde aproximadamente en español *yugo*; y al *jus* (caldo) corresponde el español *yugo*. Justicia viene inmediatamente del latín, *justitia*, *jus* decir.⁴

Entonces, ¿en donde se busca la justicia, en el orden natural o derecho natural; en el del hombre, o derecho positivo; en Dios, derecho divino? o justicia divina. Aquí solamente trataremos la justicia humana. Es propio del hombre reconocer en sí mismo y en los demás lo que es debido, aunque la realidad sea otra, a causa del interés particular y las pasiones.

Definición de justicia

El concepto de justicia encierra un alto contenido de virtud, valor, moral y derecho, es uno de los conceptos más complejos del lenguaje moral y jurídico. Ello ocurre porque es el gran timón de nuestras relaciones con los demás ya sea en forma individual o colectiva.

La justicia es una proporción, una igualdad, una equivalencia, una bilateralidad o alteridad, una otredad, porque ella es una relación con alguien, con algo, en fin, es una balanza en la que se aprecian nuestras relaciones recíprocas. «Dad a los demás, lo que quisieras que ellos te den a ti», dice el adagio popular siguiendo al jurista Ulpiano. Él dijo: *redere unicuique sua* (dar a cada uno lo suyo). Entonces la justicia es el hábito constante de dar a cada uno lo suyo, lo que le pertenece.

Fernando Savater dice que la justicia es ante todo igualdad, *isegoria* o igualdad de palabra, *isonomia* o igualdad de leyes, la proporcionalidad de la geometría del universo, la justicia la da al hombre la *isocracia* o la igualdad del poder. La naturaleza nos ha hecho desiguales para poder saborear el privilegio de la igualdad. Fuerzas, méritos y privilegios nos hacen desiguales, pero la balanza de la justicia nos equilibra, bendita sea ella entre todas las virtudes y bendito su fruto que es la paz.⁵

⁴ Betancur, Cayetano. *Ensayo de una filosofía del derecho*. Editorial Temis. Bogotá. Segunda Edición, 1959. P.51.

⁶ Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económico, Madrid 1972. Pág. 20

⁵ Savater, Fernando. *Diccionario filosófico*. Planeta. Segunda reimpresión colombiana. P:181.

Cortesía Gary Hernández, banco imág.



► «La justicia es condición esencial del nacimiento de la vida del Estado». Platón. *La República*.

Objeto de la justicia

Rawls nos señala el objeto de la justicia en los siguientes términos:

De diferentes tipos de cosas se dice que son justas o injustas: no sólo las leyes, instituciones y sistemas sociales, sino también las acciones particulares de muchas clases, incluyendo decisiones, juicios e imputaciones. Llamamos también justas e injustas a las actitudes y disposiciones de las personas, así como a las personas mismas.

(...)

Para nosotros, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. [Por grandes instituciones entiendo la Constitución Política y las principales disposiciones económicas y sociales].⁶

Realizamos actos justos o injustos, pronunciamos palabras justas o injustas, todo el actuar humano está signado por esa directriz porque el objeto de la justicia es el hombre en todo su existir, como ser racional dotado de libertad y voluntad. Hacemos juicios justos o injustos.

El objeto de la justicia es el bienestar personal y social, el comportamiento correcto de acuerdo con las leyes, las buenas costumbres, los valores morales, cívicos y espirituales. Es esa tranquilidad de ánimo que se siente con el buen obrar, con el cumplimiento del deber, con la solvencia moral.

⁶ Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económico, Madrid 1972. Pág. 20

Atributos de la justicia

Dice Platón: «El atributo de la justicia es dar a cada uno lo que se le debe». Pero, qué es lo suyo, qué es lo que le pertenece a otro, ahí está el busilis de la cuestión.

Hay cosas que se deben por naturaleza, están todas relacionadas en el derecho natural, otras se deben por compromiso, por ley. Desde el punto de vista individual la justicia es un hábito, una voluntad de dar a cada uno lo suyo. Esta voluntad puede ser tanto privada como pública, según se refiera a las relaciones puramente personales entre individuos o a las relaciones de las personas con el Estado.

Lo que pertenece a los demás es lo que se les debe ya sea por el simple hecho de ser personas como la fama, el buen nombre, la dignidad, la conmisericordia, el respeto, la verdad, la franqueza, el buen trato, la benevolencia, la atención, la fraternidad.

También le pertenece a los demás todo aquello que nos hemos comprometido a darles, entregarles, retribuirles, pagarles, todo lo que incluya una obligación adquirida por nosotros respecto a los demás, lo que incumbe al cumplimiento de nuestros deberes, contratos, acciones o palabras para con la sociedad civil o el Estado, en concordancia con el derecho, la moral y las buenas costumbres. La justicia reconoce, respeta y hace valer los derechos de las demás personas y los propios, y cuando ello no ocurre protesta con energía, razón y derecho por los atropellos y abusos que llama injusticias.

¿La justicia es una categoría absoluta o relativa? Debería ser absoluta porque la justicia es la misma, aquí y en Cafarnaúm, pero realmente es relativa puesto que en ella influyen los conceptos políticos, filosóficos, éticos y las costumbres de los diversos tiempos y naciones. Los humanos a causa de sus falencias, instintos y pasiones, ideas y doctrinas, dan a veces el valor de justo a los injusto y de injusto a los justo. Protágoras de Abdera (481 – 411 a. C.) dijo: «el hombre es la medida de todas las cosas», lo que significa «El hombre es la medida de todas las cosas, de las que son en tanto que son y de las que no son en tanto que no son».

Recuperado de (2016, 10 de febrero) <https://pivabay.com/es/mundado-pobreza-miseria-pobre-912114/>



► «La justicia social genera estabilidad, y una sociedad que se basa en ella perdura. Dice Rawls: "La justicia social es el principio de prudencia racional aplicado a una concepción colectiva del bienestar del grupo"». Rawls, John (1972). *Teoría de la justicia*.

La justicia se apoya en que toda persona tiene algo suyo, unos derechos naturales como la vida, otros positivos como los derivados de los contratos y las obligaciones.

La justicia en La República de Platón

Platón dice que ninguna comunidad política puede sobrevivir sin la justicia, para controvertir a los sofistas que querían reducir el Gobierno al derecho del más fuerte, y agrega que ni siquiera una banda de malhechores puede concluir en nada si sus componentes violan los mandatos de la justicia.⁷

La justicia es condición esencial del nacimiento de la vida del Estado. El Estado debe estar constituido por tres clases. La de los gobernantes, a quienes acompaña siempre la virtud de la prudencia, la de los guardianes o guerreros acompañados por la virtud de la fortaleza, y la de los ciudadanos que ejercen cualquier otra actividad (agricultores, artesanos, comerciantes, etc.) acompañados por la virtud de la templanza. La prudencia pertenece

a la primera de estas clases porque basta que los gobernantes sean sabios para que todo el Estado sea sabio. La fortaleza pertenece a la clase de los guerreros. La templanza como acuerdo entre gobernantes y gobernados. Pero la justicia comprende todas estas tres virtudes, se realiza cuando cada ciudadano atiende su tarea propia y a lo que le corresponde. La justicia garantiza la unidad y con ella la fuerza del Estado, garantiza igualmente la unidad y la eficacia del individuo y la unidad del individuo con el Estado. El Estado es justo cuando cada individuo atiende sólo la tarea que le es propia, y el individuo que atiende sólo a la tarea propia, es él mismo justo (...) La justicia no es sólo la unidad del Estado en sí mismo y del individuo en sí mismo, es, al mismo tiempo, la unidad del individuo y el Estado, y por tanto, el acuerdo del individuo con la comunidad».⁸

La justicia en Aristóteles

En la *Ética a Nicomaco* (libro v, capítulos I al VIII) de Aristóteles encontramos un análisis detallado de la justicia. Distingue entre la justicia como virtud genérica, correspondiente a la socie-

⁷ Historia del pensamiento. Filosofía antigua. Grandes obras de Sarpe, Volumen I. Madrid, 1982. P.138.

⁸ Platón. *Op. cit.* Libro IV. P.139.

dad como un todo, y las variedades de la justicia y las aplicaciones de esta a las distintas relaciones de los miembros de la polis. Estas serían tres: a) **Justicia distributiva**, que se configura en la relación entre los gobernantes y los súbditos y se aplica al reparto de honores, riquezas y otros servicios y bienes sociales; como virtud, se refiere a la búsqueda de un equilibrio entre los diferentes individuos de igual rango, es decir, a un reparto proporcional al mérito. b) **Justicia conmutativa**, que se refiere al intercambio de bienes entre los miembros y se rige por la igualdad de valor. c) **Justicia correctiva**, relacionada con el equilibrio o proporción entre el delito y su correspondiente castigo.

Para Aristóteles, el criterio último de la justicia se encuentra en la igualdad. Pero tratar con igualdad cada uno de estos casos requiere un sentido propio de la justicia que, como seres humanos, poseemos, aunque este sentido subjetivo no puede estar desligado del orden objetivo, natural, que constituye la polis. Posteriormente, Santo Tomás de Aquino se encargará de unir la tradición aristotélica con la teología cristiana.

La justicia en Friedrich Carl Joachim (1901 - 1984)⁹

Para el filósofo del derecho «es preferible interpretar la justicia como un estado hacia el cual está orientada la ley, como aproximación». Para él la justicia no es la ley, pero está orientada hacia la ley:

En el lenguaje impreciso del cotidiano discurso, es posible hacerlo así e identificar la ley y la justicia. Si, como ocurre con frecuencia, la justicia se entiende, simplemente, como el respeto y observación por el juez u otro funcionario de cualquiera de las ramas estatutarias vigentes y de las costumbres generales.

Es evidente que el derecho, o mejor dicho, las normas legales, deben ser justas, pero con frecuencia no lo son. Para Friedrich Carl Joachim «no es posible negar el carácter de ley a aquella que es injusta, como lo hicieron Cicerón y la



Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido

► «La justicia es aún el respeto a lo tradicional, a lo jerárquico, presentado como fatalidad irrevocable, pero más tarde la justicia se va haciendo más racional, y menos tradicional, va dejando de refrendar la primacía privilegiada de los fuertes y comienza a reivindicar la protección de los débiles». Savater, Fernando (2007). *Diccionario filosófico*.

Edad Media, pero tampoco identificar la justicia con la ley, como quieren Hobbes y los positivistas».

La justicia en John Rawls (1921- 2002)

Este filósofo oriundo de Baltimore, profesor por más de cuarenta años de Filosofía Política en la Universidad de Harvard, fue un verdadero reconstructor de la democracia, con sus teorías sobre la justicia social. Enseña que en una sociedad razonable todos los ciudadanos tienen sus propios objetivos racionales que esperan conseguir, y todos están listos a proponer términos justos que se espera acepten los demás, de manera que todos puedan beneficiarse por igual.

El objeto de las partes consiste en llegar a un consenso pleno, en donde los principios de justicia que usan deben acercarse al consenso. Allí la justicia regula desigualdades políticas y sociales, y cuando las prácticas sociales son justas hay democracia y paz. Si cada persona cumple con su parte en el tejido social hay justicia social. Es necesario reconciliar el principio de igualdad y libertad a través de la justicia como equidad.

La justicia social genera estabilidad, y una sociedad que se basa en ella perdura. Dice Rawls: «La justicia social es el principio de prudencia racional aplicado a una concepción colectiva del bienestar del grupo».¹⁰

Justicia social o revolución es el peligro amenazante. Cuando se aceptaba

en siglos pasados el sistema absolutista de gobierno, lo que estaba de moda era la obediencia y sumisión al mandato del soberano, el más piadoso era el más sumiso; hoy la falta de justicia social se volvió caldo de cultivo de la subversión, la desobediencia civil y la barbarie. La injusticia social es una llamada a la lucha armada, con la ilusión de recuperar la justicia y el orden.

El comunismo, que pretende la igualdad de las clases sociales, se basa en la justicia social; el cristianismo y demás religiones, que buscan la igualdad de oportunidades, beneficios y prebendas para sus seguidores pretenden la justicia social. La Iglesia católica ha reclamado la justicia social, como lo predicó el pontífice Pío XI en su encíclica *Divini Redemptoris*, allí se dijo: «existe la justicia social, que impone deberes a los cuales no se pueden sustraer ni los patronos ni los obreros; y es precisamente propio de la justicia social exigir de los individuos todo cuanto sea necesario».

La justicia en Fernando Savater

La justicia es a la vez explicación de lo que hay propuesto, y propuesta de lo que debería haber.

En un principio la justicia es —Diqué— también llamada en ocasiones —Themis— la norma que rige las conductas debidas y que establece los límites en las esferas de la acción que el hombre nunca debe rebasar (...). En su versión como diosa Themis, se refuerza aún más su carácter de precepto legal, de lo que debe ser a toda costa respetado. Carecen de ella los salvajes y los iracundos, por lo que Homero se la niega a los Cíclopes, a los ambiciosos pretendientes de Penélope y a cuantos aman ese exceso fatal de la guerra.

La justicia es aún el respeto a lo tradicional, a lo jerárquico, presentado como fatalidad irrevocable, pero más tarde la justicia se va haciendo más racional, y menos tradicional, va dejando de refrendar la primacía privilegiada de los fuertes

9 Polítologo germano-estadounidense.

10 Rawls. *Op cit.* P. 35.

y comienza a reivindicar la protección de los débiles.¹¹

La justicia como virtud

Los griegos la llamaron virtud en compañía de la fortaleza, la prudencia y la templanza, pero la reina de todas ellas era la justicia. Rawls dice:

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas del pensamiento.

(...)

En una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente, los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateo político ni al cálculo de intereses sociales

(...)

La verdad y la justicia no pueden estar sujetas a transacciones.¹²

Dice Platón que la justicia «es virtud propia del hombre».¹³ Cuando el hombre actúa de acuerdo a lo razonable, lo equitativo, lo que a cada quien le concierne, a lo indicado por el derecho y la moral, se dice que es un hombre virtuoso.

Virtus, palabra latina que traduce fuerza, valor del guerrero, es un esfuerzo constante de superación humana. Es la excelencia moral, es un estímulo de las cualidades positivas del hombre que le permite convivir con seguridad y paz. Una virtud es una disposición constante para hacer el bien. Las virtudes humanas desde la tradición clásica griega son la prudencia, la templanza, la fortaleza y la reina de todas, la justicia, que encierra a las otras tres.

Agrega Platón: «La justicia es habilidad y virtud y la injusticia vicio e ignorancia».¹⁴ En Aristóteles encontramos ya un análisis detallado de la justicia como virtud en la *Ética nicomáquea*.

La virtud es una cualidad oculta de ciertas acciones. El generoso es generoso por la virtud de la generosidad, lo mismo que el opio adormece gracias a su virtud dormitiva.



► «Un proceso de paz tiene que manejar la cantidad de impunidad que se aguanta la sociedad para llegar a la anhelada paz. Las víctimas deben narrar su historia, oír las voces de sus verdugos, deben saber quiénes fueron los financiadores del conflicto, quiénes se aprovecharon de él, deben saber en dónde están sus muertos y sus desplazados, el paradero de sus familiares y de sus bienes».

Anteriormente, la justicia como virtud se encontraba en el ámbito general de la búsqueda de la felicidad, individual o colectiva; pero ahora la justicia adquiere rango moral por ella misma y se convierte en reflexión prioritaria para la filosofía práctica. «*Dar a cada uno lo suyo*» sigue siendo el criterio básico, pero lo suyo, lo que se merece, ya no es ahora lo ajustado a la naturaleza, sino lo decidido por las personas.

Señala Aristóteles en la *Ética a Nicómaco* (libro V, Cap. I al VIII):

La justicia es virtud perfecta, aunque no así simplemente, sino para con otro, y por esto nos parece muchas veces la mejor de las virtudes, y más digna de admiración que el poniente y el levante... la justicia encierra en sí y comprende todas las virtudes, y es la más perfecta de todas las virtudes, porque es el uso de la virtud que es más perfecta. Y es perfecta porque el que la posee puede usar para con otro de virtud, y no para consigo mismo solamente.

La justicia entre todas las virtudes parece bien ajeno, porque para el bien de otros se dirige, pues hace las cosas que son úti-

les a otro, o al que gobierna, o a la comunidad de la república... la justicia no es una sola especie de virtud, sino una suma de todas las virtudes.

La virtud de la justicia que consiste en guardar la igualdad tiene dos especies: una que toca a lo público y consiste en el repartir las honras e intereses comunes, y otra en los particulares contratos, que de necesidad se han de ofrecer entre la gente.

La justicia como valor

El término valor tiene dos sentidos, el primero material, económico si se quiere, el segundo axiológico, espiritual, como virtud. En el primer sentido encontramos la justicia sinalagmática que se aplica especialmente en las relaciones de cambio, es el punto medio entre el daño y la ganancia, y puede ser conmutativa o judicial. Pero aquí nos detenemos es en la axiología, lo digno o valioso.

Después de Kant se habló de un nuevo ser, el ser valor. Un intermedio entre el ser real y el ideal, no es del dominio de los sentidos sino de los sentimientos, no

11 Savater, Fernando. *Op. cit.* P. 176-77.

12 Rawls, John. *Op. cit.* Pág. 17.

13 Platón. *Op. cit.* Libro I P. 21.

14 Platón. *Op. cit.* Libro I. P. 40.

es de entenderlo sino de gustarlo, de sentirlo, apreciarlo; que ayuda a perfeccionar al individuo, a llevarlo a un nivel superior que va más allá de lo humano y de lo natural, como el amor, la santidad, la justicia, el bien, la honestidad, la libertad. A propósito enseña Platón en *La República*:

Hay una clase de bienes que buscamos y que deseamos por lo que ellos son, sin cuidarnos para nada de sus resultados, como la alegría y otros placeres puros y sin mezcla, aunque no nos proporcionen otra ventaja que el placer de gozar de ellos, como la justicia que es un bien que debemos amar por ella misma y por sus resultados que son verdaderamente dichosos.¹⁵

La justicia como ética

Platón da los primeros pasos en este proceso, por el que la justicia va adquiriendo una progresiva dimensión ética. En *La República* se ocupa de la justicia como una virtud especial, que regula y equilibra las otras virtudes.

Su concepción parte del hecho básico de que las personas somos seres esencialmente sociales y, en consecuencia, existe una analogía entre el individuo y la sociedad: al igual que la justicia individual es el resultado de un equilibrio entre nuestras tres facultades o almas vitales (apetitiva y nutritiva, valerosa y racional), también la *polis* justa deberá

ser el resultado de la unión armónica entre las diferentes partes de la sociedad: productores, guardianes, soldados y gobernantes. Cada parte, al igual que cada estamento social, tiene que cumplir su función específica. La justicia es una virtud, tanto pública como privada, porque mediante esta armonía se alcanza el máximo bien, tanto de la ciudad como de sus miembros.

La justicia como concepto moral

Es una virtud, es un hábito del ánimo, de dar a cada uno lo suyo, es una inclinación natural que nos mueve a respetar en los demás lo que es de ellos, lo que les es propio. La justicia, como concepto moral, es mucho más amplia e incluye a la justicia legal. Es precisamente esta diferencia entre lo legal y lo legítimo lo que debe explicar una teoría de la justicia.

Programa de justicia como transacción o transicional

Tranzar es terminar, transigir es ceder, de todas maneras para terminar. El matrimonio de estos dos términos es el que queremos aplicar a los conflictos bélicos que actualmente nos aquejan en Colombia; terminarlos, cediendo un poco en el derecho.

La impunidad es un obstáculo para la paz, siembra dudas sobre su efectividad y credibilidad, no lleva a la reconciliación,

va contra la globalización de los derechos humanos, contra la verdad, que es la memoria de un pueblo. Deja heridas y resentimientos en el alma.

La impunidad genera venganza, más violencia, justicia por la propia mano, viola el derecho patrio y el internacional, el derecho a la verdad y a la justicia; la impunidad amparada por el perdón o la amnistía desdibuja el derecho humanitario. Cómo hacer justicia en relación con los más graves delitos y violaciones en caso de conflictos de rebelión contra el Estado, buscando fórmulas en la justicia transicional.

Cuando se cometen violaciones masivas de los derechos humanos, las víctimas tienen el derecho, oficialmente reconocido, a que se castigue a los autores de ellas, a conocer la verdad y a recibir reparaciones.

Como las violaciones de derechos humanos no solo afectan a las víctimas directas sino al conjunto de la sociedad, además de cumplir con esos compromisos los Estados deben asegurarse de que ellas no vuelvan a cometerse, y, en consecuencia, deben especialmente reformar las instituciones que estuvieron implicadas en esos hechos o fueron incapaces de impedirlos. Para ello acudimos a la justicia transicional.

Este término se puede entender de varios sentidos, en primer lugar como un paso, o camino de la irregularidad a la vida democrática, como un modelo de justicia extraordinaria en búsqueda de la restitución de la democracia y la justicia ordinaria. Sin modificar el alcance actual del sistema de justicia que nos rige, podemos entenderlo como una justicia de transición, es decir, ocasional, de conciliación, de oportunidad, no permanente, o finalmente como una transacción, figura de la que habla nuestro Código Civil en el título xxxix, artículo 2469, que define como «un contrato, en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio, o previenen un litigio eventual», y agrega: «No es transacción el acto que solo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa».

Se requiere capacidad y voluntad de las partes, para que se hagan concesiones recíprocas que faciliten el éxito. De esa manera, la justicia transicional no es una especie de justicia, sino un meca-

15 Platón. *La República*. Libro II. P.47.



«Acudimos al aparato estatal cuando vemos quebrantada nuestra justicia o la del prójimo, dejamos en manos del Estado el castigo. Practicar la justicia es un hábito que impulsa al hombre al buen obrar, es un sentimiento que está en la conciencia popular, tan arraigado que cuando vemos y sentimos la injusticia se nos descomponen el ánimo. Platón decía que es preferible sufrir la injusticia que cometerla».

nismo de abordarla, por ejemplo en una situación de conflicto como el que hoy vive Colombia o de represión por parte del Estado, que es el legítimo detentor de la justicia, en una situación de posibles violaciones masivas de derechos humanos o de peligro inminente de colapso del Estado de derecho, como ha ocurrido en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Sudáfrica, Yugoslavia, Argentina, Chile, Colombia, las partes se sientan a la mesa para buscar soluciones al conflicto.

Es la justicia de la verdad por excelencia, busca la reparación, la no repetición del conflicto y sus causas. Un proceso de paz tiene que manejar la cantidad de impunidad que se aguanta la sociedad para llegar a la anhelada paz. Las víctimas deben narrar su historia, oír las voces de sus verdugos, deben saber quiénes fueron los financiadores del conflicto, quiénes se aprovecharon de él, deben saber en dónde están sus muertos y sus desplazados, el paradero de sus familiares y de sus bienes.

Lo primero que se debe definir es si el Estado con el uso legítimo y constitucional de la fuerza puede resolver el conflicto, y entonces no hay necesidad de justicia transicional; pero si no puede, como ha ocurrido en Colombia que lleva cincuenta años y más de 38 000 muertos,¹⁶ entonces se requiere la negociación, con rebajas y privilegios.

Lo anterior mantiene divididos a los colombianos porque hay quienes prefieren el uso de la fuerza pública con mas efectividad o violencia, y otros prefieren la negociación para restablecer la confianza en las instituciones públicas, para asegurar la reparación a las víctimas, para convenir mecanismos de castigo a los responsables, enmiendas constitucionales, comisiones de verdad, reformas a las instituciones, iniciativas de acercamiento entre los contendientes, desarmes, desmantelamiento de los frentes de guerra, mecanismos para prevenir nuevos conflictos.

Estas son políticas de justicia transicional, basadas en compromisos serios, morales y jurídicos. Como la terminación del conflicto es anormal, por conciliación o transacción, igualmente las normas de



Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido

► «Como las violaciones de derechos humanos no solo afectan a las víctimas directas sino al conjunto de la sociedad, (...) los Estados deben asegurarse de que ellas no vuelvan a cometerse, y, en consecuencia, deben especialmente reformar las instituciones que estuvieron implicadas en esos hechos o fueron incapaces de impedirlos. Para ello acudimos a la justicia transicional».

justicia aplicables deben ser ocasionales, excepcionales, conciliatorias.

Clases de justicia¹⁷

Justicia humana

Es la disposición de la voluntad humana dirigida al reconocimiento de lo que a cada quien le es debido o le corresponde, según el sistema político en que vive, con el objeto de asegurar la pacífica convivencia, es el equilibrio entre la tolerancia y el respeto a la vida traducido en normas. Cada época y cada civilización tiene un concepto de la justicia humana, del sentido de sus leyes, y un aprecio común de lo bueno y de lo malo y entonces establece un conjunto de pautas adecuado para las buenas relaciones humanas y la convivencia, ordenando lo que permite y lo que prohíbe.

La justicia humana es falible porque es propio del humano equivocarse. *Humanum est errare*, decía Séneca. Es la

justicia del príncipe, del gobernante, del parlamento que representa al pueblo. La justicia humana es la misma justicia legal; muchos gobiernos del mundo y sus asambleas o parlamentos se desenvuelven por medio de leyes, para cumplir el fin propio de su mandato, para buscar la felicidad de sus gobernados acuden a leyes justas que procuran hacer cumplir; cuando ello no ocurre, los gobernados dicen «no hay justicia, no hay gobierno».

Justicia divina

Por encima de todas las justicias está la divina. San Agustín consideraba la justicia como «el amor al sumo bien», o sea Dios, porque encontraba que únicamente el creador es el compendio de toda justicia, según esto la verdadera justicia es la divina y ella solo se da en la vida celestial. Se cree que todo lo que Dios quiere es intrínsecamente justo y correcto. Muchos musulmanes creen que no solo es necesario creer en Dios, sino también en la justicia divina, porque solo ella está libre de error. El judaísmo cree en los mandamientos dados por Dios. Si logras obedecerlos esto puede conducirte a la salvación divina. Dice el evangelio de San Mateo en el capítulo 6, versículo 33: «Buscad, pues, primero el reino (de Dios) y su justicia, y todo eso se os dará por añadidura».

Civil o legal, justicia como derecho o ley

Según Platón «Se llamó justo y legítimo lo que fue ordenado por la ley. Tal es el origen y tal es la esencia de la justicia».¹⁸

Es la que se establece en las leyes, los códigos, la que se encuentra en el ordenamiento legal establecido. En este sentido, ser justa —una persona o una autoridad pública— es cumplir la ley. Aunque también hay leyes injustas, aquellas que van contra el derecho natural, porque en rigor justo no es lo mandado sino lo debido. Cuando hablamos de la justicia como derecho y lo aplicamos mal, lo desconocemos a sabiendas, lo atropellamos, cometemos injusticia.

¹⁶ Memorias. *Verdad y Justicia*. Seminario Internacional. Segunda Edición actualizada. Bogotá. Julio de 2003.

¹⁷ Pinzón, G., Gustavo. *Filosofía del derecho*. Bucaramanga: Imprenta Departamental, 1990. P. 186.

¹⁸ Platón. *Op. cit.* Libro II. P.49.

Los asociados tienen obligaciones y deberes para con el Estado quien hace, promulga y aplica las leyes mediante sus tres poderes. El Estado tiene necesidades que cumplir con la comunidad, salud, educación, vivienda, trabajo, bienestar, cómo lograrlo sino por medio de recursos, y para captarlos acude a las leyes que son una de las principales fuentes del derecho, y ya vimos que este, *ius*, y la justicia son hermanos y a veces son lo mismo, así la justicia legal aparece como recíproca a la justicia distributiva, los mismos honores y las mismas cargas, los mismos deberes y los mismos beneficios, aquí se aplica el aforismo dar a cada uno lo que le pertenece. El Estado es el titular del derecho y los deudores somos la sociedad civil. De esa manera, la justicia existe entre hombres cuyas relaciones están reguladas por las leyes.

El derecho no es la justicia, pero todo derecho regulado, estatuido en leyes, debe ser justo, ese es el supremo ideal que nos conduce a la armonía y la paz. El derecho natural es la justicia misma, el derecho positivo debe reflejar la justicia natural.

Ser justa —una persona o una autoridad pública— es cumplir la ley, una cosa es la obligación legal y la aplicación imparcial de reglas establecidas (sistema de justicia) y otra muy diferente la justicia como criterio de validez de las reglas vigentes, incluidas las normas jurídicas. Podemos enjuiciar el sistema legal y hablar de leyes injustas, aunque hayan sido correctamente promulgadas, estamos diciendo que el criterio de justicia no puede limitarse al ámbito legal.

Francesco Carnelutti en su opúsculo —*Cómo nace el derecho*— nos dice: «El derecho es, pues, una combinación de fuerza y de justicia; y de ahí que en su emblema se encuentre la espada al lado de la balanza».¹⁹ La sanción induce a la fuerza, pero aplicar la fuerza sin la justicia es una barbarie.

Justicia universal

Lo dijo Aristóteles en su *Ética nicomáquea*: «La justicia universal es la confe-

deración de todas las virtudes». El profesor Gotteried Herder en *Cartas para el progreso de la humanidad*, publicadas en 1793 en relación con la justicia y la paz dijo: «Mi gran mujer de la paz tiene un sólo nombre: se llama, justicia universal, humanitarismo, razón activa... Su función, como no podría corresponder de otro modo a su nombre y su naturaleza, consiste en inculcar temperamentos pacíficos».²⁰

En forma genérica la justicia universal es la que se aplica en todo tiempo y lugar; la que abraza a todas las virtudes. Hay actos que son buenos o malos, aquí y en todas partes; en todo el universo es reprochado el homicidio, el maltrato a los niños, la práctica del vicio, y en el universo mundo es aplaudida la virtud, el buen comportamiento y las buenas costumbres.

Ese juzgamiento genérico crea la justicia universal. Igualmente, el principio de universalidad trata de evitar impunidad de los crímenes cometidos contra la humanidad, contra los derechos humanos. Cada Estado debe juzgar al delincuente capturado en su suelo, no importa la nacionalidad del infractor. Existen escépticos que aseguran, por lo que se ve a diario, que la justicia no es universal, que la justicia «es para los de ruana», sobre todo la punitiva, que la justicia es como las serpientes, solo muerde a los descalzados, los poderosos la compran.

La globalización de la justicia ha obligado a la creación de tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional compuesta de 18 jueces de distintas nacionalidades, o la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial de las Naciones Unidas.

Justicia particular

Es la que no da a uno más utilidad, ni a otro más carga que la que le pertenece; no quiere decir que para cada uno haya una justicia especial, sino que a cada uno se le da la exacta proporción a lo pedido. Por otra parte, como la justicia la aplica el Estado, no los particulares, nadie puede

hacer justicia por su propia mano, sino que debe someterse a la justicia general, a la justicia legal. La justicia particular garantiza el bien del particular, o del grupo, frente a otro particular, o grupo, en este caso es la misma justicia conmutativa, como ocurre en los contratos, su símbolo es la balanza, el perfecto equilibrio. Cuando garantiza el bien del particular frente a la sociedad se le llama distributiva.

Justicia conmutativa

Es la que guarda total igualdad, la que observa la proporción aritmética entre lo que se da y lo que se recibe. Hay deberes de justicia conmutativa como el respeto a la vida y la propiedad, es decir, uno respeta y cumple la justicia para que otro respete y cumpla para con uno; hay justicia conmutativa en los contratos, y en las estipulaciones que realizan los hombres. *Quid pro quo* (algo por algo); *do ut des* (doy para que me des). Es la que se refiere al intercambio de bienes entre los miembros y se rige por la igualdad de valor.

Dice Abel Naranjo Villegas: «Es la obligación que tiene el Estado de establecer proporcionalidad o igualdad de los medios de que dispone para satisfacer las necesidades de los asociados; los ciudadanos a su vez tienen deberes para con el Estado. Esta reciprocidad es justicia conmutativa, yo cumplo tu cumples».²¹

Justicia distributiva

La que se refiere a la relación entre los gobernantes y los súbditos y se aplica al reparto de honores, riquezas y otros servicios y bienes sociales; se desenvuelve en relación con el derecho público.

Ella reparte los bienes y las cargas en la comunidad en exacta proporción, como cuando se reparten los impuestos en proporción a las ganancias o a los estratos en que se divide la sociedad, o la asistencia social en proporción a las necesidades y limitaciones económicas de los asociados. Se aplica para los aspectos económicos de cada uno, distribuyéndolo

19 Carnelutti, Francesco. *Cómo nace el derecho*. Monografías Jurídicas. Temis S. A. Bogotá. 2000. P.21.

20 Herder, Johann G., citado por Nussbaum, Martha C., en su obra *Emociones Políticas*, publicado originalmente en inglés. Espasa Libros. España. 2014. P. 43.

21 Naranjo V., Abel. *Filos del derecho*. Cuarta Edición. 1975. Colección jurídica Bedout. Editorial Beta. Medellín. P. 242.



► «La justicia restaurativa es un nuevo paradigma de la resolución de conflictos, es un proceso en donde el infractor siente remordimiento, reconoce su error, colabora con la verdad, pide perdón, se disculpa. En ella existe un cambio de actitud del infractor, el agredido perdona y busca la reconciliación, en este sentido es una especie de justicia social, pero especializada».

los en partes justas como ocurre con los impuestos y contribuciones.

El Estado debe repartir en forma proporcional las cargas y los honores dentro de los miembros de la sociedad, debe facilitar los medios a los ciudadanos para que lo anterior se cumpla. Distribuir equitativamente entre todos los asociados de cualquier grupo plural intereses o deberes u obligaciones, es justicia distributiva.

Justicia correctiva o punitiva

También la llaman rectificadora, porque restaura una situación, en este sentido es uno de los tantos valores que persigue el derecho. A quien quebranta la justicia hay que corregirlo o castigarlo, es un interrogante tan amplio que podría ser motivo de otra investigación como esta, particularmente considero que le son aplicables las dos cosas, si el violador es un enfermo hay que corregirlo y sanarlo, si es un malvado hay que castigarlo. Aquello de dar a cada uno lo que le pertenece nos induce a pensar que al ladrón, al delincuente, hay que darle el castigo como al virtuoso el premio.

La sociedad tiene derecho de castigar a las personas que han violado la ley, porque la ley la define, aplica y promueve el Estado, es a él a quien corresponde su vigilancia y aplicación. Acudimos al aparato estatal cuando vemos quebrantada nuestra justicia o la del prójimo, dejamos en manos del Estado el castigo. Practicar la justicia es un hábito que impulsa al hombre al buen

obrar, es un sentimiento que está en la conciencia popular, tan arraigado que cuando vemos y sentimos la injusticia se nos descompone el ánimo. Platón decía que es preferible sufrir la injusticia que cometerla.

Justicia restaurativa

No hay paz sin justicia, no hay justicia sin perdón. La justicia restaurativa se encuentra citada en nuestra Constitución Política, y definida en la ley. El artículo 250 de la c. p. modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, Art. 2.º numeral 7.º dice: «(...) La ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal, y los mecanismos de justicia restaurativa».

Ley 906 de 2004.- Artículo 518. **Definiciones.** Se entenderá por programa de justicia restaurativa todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador. Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad. (...)

Artículo 521. Mecanismos. Son mecanismos de justicia restaurativa la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación.

El profesor belga Lode Walgrave la define como: «Toda acción orientada principalmente a hacer justicia a través de la restauración o reparación del daño causado por el delito». Naciones Unidas dice que «la justicia restaurativa es una respuesta evolucionada al crimen, que respeta la dignidad y equidad de cada persona y construye comprensión y promueve armonía social, a través de la sanción, entre infractores y comunidad».

Es cercana a la justicia retributiva, esta es castigo, repara el daño, produce retribución, la restaurativa produce también reparación, pero especialmente restaura al ofensor, restaura el tejido social, al delincuente, al acusado, buscando hacerlo partícipe en el arrepentimiento, en la aceptación de la culpa, resana el lazo social dañado por el infractor.

La justicia ordinaria tiene estos tres pasos, investiga qué sucedió, juzga los hechos y al infractor le impone la sanción, la víctima permanece al margen de la película, del proceso. La justicia restaurativa es una nueva forma de justicia, que pone en contacto a la víctima con el infractor en presencia de la comunidad en la que se desarrolló el hecho delictivo, para que todos los afectados se reúnan, dialogando, tomen conciencia, propongan medidas que reparen el daño y reinserten al infractor a la comunidad, restauren entre todos, por activa y por pasiva, el tejido social.

La justicia restaurativa no es hallar al culpable y castigarlo o entregarlo al establecimiento para que lo castigue o corrija, es establecer un diálogo constructivo entre el infractor y el perjudicado con participación del entorno, del barrio, de la familia, de la iglesia si es el caso, de la comunidad, es la posibilidad de vernos como humanos, como hermanos, como partes de un mismo cuento o cuerpo social.

La justicia restaurativa es un nuevo paradigma de la resolución de conflictos, es un proceso en donde el infractor siente remordimiento, reconoce su error, colabora con la verdad, pide perdón, se disculpa.

En ella existe un cambio de actitud del infractor, el agredido perdona y busca la reconciliación, en este sentido es una especie de justicia social, pero especializada.

La justicia restaurativa es una instancia anterior a la justicia judicial, es una especie de conciliación preprocesal en donde los dos protagonistas de la infracción, quien delinque y el perjudicado, en reunión previa, en reconsideración, con participación de la comunidad, llegan a una reparación tal que no solo es material sino sentimental, psicológica, que destierra todo ánimo de venganza, que evita acudir a la justicia ordinaria y así le ahorra esfuerzos y gastos al Estado y a las partes, porque se evita el proceso judicial, que proporciona una paz interior y en donde el infractor puede hallar el reencuentro con la sociedad vulnerada e injuriada.

Esta clase de justicia va mas allá de ver el delito como una simple transgresión de la ley, el delito daña y hay que repararlo. ¿Cómo? Entre otras cosas Involucrando a las partes y la comunidad, hasta llegar a un convenio pleno en donde el infractor vuelve a ocupar su puesto de hombre de bien en el tejido social. Se necesitan funcionarios especializados, sensibles, imaginativos, creadores, que guíen los procesos desde las salas de audiencia, para que iluminen el sendero hacia la paz social.

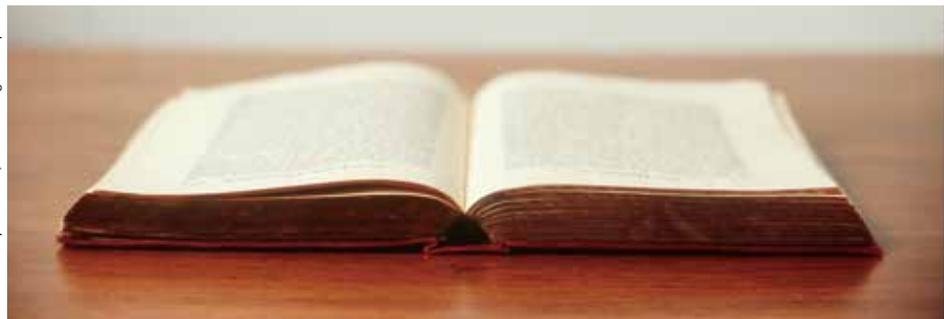
Justicia social

Si se cumple con los deberes ciudadanos, el primero de ellos es fomentar la justicia.

La justicia social es la que inclina al ciudadano a dar a los demás ciudadanos cuanto se requiere para la consecución del bien común. Para establecer la paz, el respeto mutuo entre los miembros de la sociedad, es indispensable la justicia social, la falta de ella produce levantamientos, desobediencia civil, huelgas, paros, marchas.

En la modernidad los Estados están aplicando la justicia social para acercar a los más ricos con los más pobres, los más poderosos con los más débiles, los más dotados de bienes terrenales con los de más escasez de ellos. La justicia social es el mayor sustento de la paz y del orden ciudadano. La justicia social es el gran remedio para el problema social.

Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido



► «Nuestra Constitución Política (Arts. 228 y 229) enseña que la administración de justicia es función pública y que se garantiza el derecho de toda persona para acceder a ella. El ciudadano actual tiene desconfianza en la justicia colombiana a causa de lo que observa en el desempeño de magistrados, fiscales y jueces, en relación con la morosidad, venalidad, impunidad y en el resultado de los fallos».

Palpamos y conocemos desigualdad humana por causas económicas: ricos y pobres; causas políticas: crisis de autoridad o abuso de autoridad; causas psicológicas: lucha de clases, vida difícil; causas culturales: ignorancia, falta de educación, y causas morales y religiosas. Problema social es la aguda diferencia que existe entre los hombres a causa de la distribución de la riqueza y de las posibilidades culturales y sociales, por lo cual se produce malestar e inconformidad.

El filósofo estadounidense John Rawls en su obra *Teoría de la justicia*,²² hace una amplia exposición del moderno concepto de justicia social, y en Colombia, a partir del artículo 1.º de la Constitución del 91, somos un Estado social de derecho.

El Estado se encuentra obligado a proporcionar una justicia accesible, eficiente, pronta y cumplida, eficaz, imparcial y verdadera, y existe un ministro de justicia y el derecho en esa tarea.

El mundo por naturaleza es desigual. Algunas religiones como el brahmanismo aceptaron la división de clases entre los hombres. Los ricos, maestros, sacerdotes y académicos, comprendían la primera casta; para la segunda, los políticos y los militares; la última los artesanos, labriegos, comerciantes, es decir, los que trabajan la gleba, y unos más abajo, los sin clase, los parias, pobreza absoluta y los miserables. La práctica nos ha demostrado que las inteligencias humanas no son iguales, los más capaces se paran encima de los más brutos, los más poderosos se aprovechan de los más débiles, los que manejan el poder y la riqueza del Estado son corruptos,

practican el nepotismo, la corruptela, la pleonexia.²³

Una concepción de la justicia social ha de ser considerada como aquella que proporciona, en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad [porque] justicia es el equilibrio adecuado entre pretensiones enfrentadas, justicia, es parte de un ideal social.²⁴

Justicia judicial

El derecho es el arte de lo bueno y de lo justo, el derecho lo aplican los jueces. Un buen gobierno respeta y hace respetar la justicia y uno de los tres poderes, el judicial, la aplica mediante procedimientos claros, precisos, previamente divulgados y aceptados para que exista certeza y seguridad en su aplicación, respetando la libertad legal y respetando la naturaleza de las cosas puesto que no puede prescribir lo imposible.

Decía el derecho romano *ad impossibilia nemo tenetur* = nadie está obligado a lo imposible. El derecho es justo cuando aplica los postulados universales de la justicia, a saber: la verdad en el proceso, la generalidad en la aplicación sin privilegios odiosos, la igualdad en la distribución. Es decepcionante y escandaloso el manejo torticero del poder judicial a causa de la debilidad humana. La majestad de la justicia exige que quien la aplica debe despojarse de pasiones,

²³ Pleonexia es obtener para uno mismo ciertas ventajas apropiándose de lo que pertenece a otro, sus propiedades, su empleo, sus remuneraciones o cosas semejantes, o negándole a una persona lo que le es debido, el cumplimiento de una promesa, de una deuda, el debido respeto.

²⁴ Rawls, John. *Ibidem*. Pág. 35

²² Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México. P. 17, 20, 22, 23, 35, 78, 88, 113, 116, 410.

odios, amores, intereses, vicios y enemistades para que ella sea verdadera, pronta y cumplida.

La injusticia

Los colombianos venimos soportando injusticias desde la llegada de don Cristóbal Colón y sus hombres a estas tierras americanas, eso se resume en este pensamiento del escritor y periodista uruguayo Eduardo Galeano (1940-2015): «Vinieron. Ellos tenían la Biblia y nosotros teníamos la tierra. Y nos dijeron — Cierren los ojos y recen. Y cuando abrimos los ojos, ellos tenían la tierra y nosotros teníamos la Biblia». *Las venas abiertas de América Latina*.

«La naturaleza de la justicia se ilumina indirectamente merced a la determinación de la injusticia».²⁵

Discriminación

Todos, en igualdad de capacidades y habilidades, debemos tener igualdad de oportunidades, de lo contrario se comete injusticia. Las barreras de las clases sociales, dice Rawls, atentan contra la igualdad democrática. Es posible que existan instituciones injustas, qué hacer, obedecerlas o no. Dice Rawls:

(...) conforme al principio de imparcialidad, no es posible estar obligado por instituciones injustas, no es posible tener obligaciones ante formas de gobierno autocráticas y arbitrarias.

(...)

La conducta justa es una conducta que, generalmente, beneficia a los demás y a la sociedad... mientras que la conducta injusta es, generalmente, perjudicial para los demás y para la sociedad.

(...)

Los sentimientos de culpa se manifiestan reconociendo que el castigo y la censura fueron justas y descubriendo que es más difícil disgustarse e indignarse contra los demás cuando tampoco ellos aciertan a cumplir su función.

(...)

Tendemos a sentirnos culpables cuando no hemos cumplido nuestros deberes y obligaciones, aunque no estemos unidos

a aquellos de quienes obtenemos beneficios por ningún lazo de especial simpatía.²⁶

En una sociedad bien ordenada la justicia es uno de sus mayores bienes. La amistad social se fundamenta en el derecho y la justicia, la unión social tiene estos dos fundamentos también.

Una sociedad bien ordenada, es aquella que incrementa el bienestar de sus miembros. Sus miembros tienen un profundo deseo de actuar de acuerdo al bien. Una sociedad ordenada perdura a lo largo del tiempo. Cuando las instituciones son justas son estables.²⁷

La estabilidad de la sociedad depende de la justicia que aplica. La estabilidad es un aspecto deseable, justicia y bondad son compatibles *a contrario sensu* injusticia y maldad.

Una manera de entender la justicia es intentando analizar su opuesto, la injusticia, lo que más nos duele en las formas de injusticia es la negación de la justicia, observamos cómo ella ha traído grandes conflictos, revoluciones y guerras. La injusticia es la intranquilidad, el quebrantamiento de la armonía, el origen de los reclamos y de la insatisfacción, el daño. Ya lo dijo Platón:

Nunca es justo hacer daño a otro.

(...)

El sistema justo y el hombre justo vivirá bien, y el hombre injusto vivirá mal.

(...)

Digo que la justicia no es otra cosa que lo que es provechoso al más fuerte. [Una forma curiosa de argumentar la injusticia, según el filósofo].

(...)

Estas tan distante de conocer la naturaleza de lo justo y lo injusto, que ignoras que la justicia es un bien para todos, menos para el justo, que es útil al más fuerte y solo se ocupa de cuidar los intereses de este, que manda, y dañosa al más débil, que obedece.

(...)

Hay una clase de bienes que buscamos y que deseamos por lo que ellos son, sin cuidarnos para nada de sus resultados, como la alegría y otros placeres puros y sin mezcla, aunque no nos proporcionen otra ventaja que el placer de gozar de ellos, como la justicia que es un bien que debemos amar por ella misma y por sus resultados que son verdaderamente dichosos.²⁸

No es fácil precisar qué es la injusticia, pero podemos entender mejor esta categoría acudiendo a los siguientes ejemplos que nos proporciona el profesor Luis José González Álvarez:

Unos cuantos hechos son suficientes para captar las dimensiones del problema. Es injusto vivir con hambre y morirse de hambre. Es injusto ser víctima de robo, de secuestro, de asesinato, de amenazas graves contra la propia vida o la de los familiares. Es injusto carecer de recursos y oportunidades para aprender a leer y a escribir, para adquirir una cultura media. Es injusto estar sometido a los intereses políticos de unos cuantos poderosos, sin capacidad para hacer respetar los intereses de la mayoría. Es injusto recibir un sueldo miserable por el trabajo diario. Es injusto carecer de recursos para alimentar y educar a los propios hijos. Es injusto tener que vender el propio cuerpo para no morirse de hambre. Es injusto no disponer de atención médica cuando se necesita y ésta existe para otros. Es injusto carecer de los servicios más elementales para llevar una vida digna. Es injusto carecer de libertad de expresión y de asociación. Es injusto vivir sometido al engaño de los medios de comunicación controlados por los grupos de poder. Es injusto tener que callarse la verdad por miedo al desempleo. Es injusto ser torturado y asesinado o ser expulsado de un país por defender la justicia. Estas y otras situaciones similares son injustas. Sin embargo son normales en Latinoamérica.²⁹

Con frecuencia, y a causa de nuestra formación y costumbres, producimos ac-

28 Platón. *Ibidem*. Libro I. PP. 22, 45, 25, 31.

31 Platón. *Ibidem*. Libro IV. P.140.

29 González Á., Luis J. *Ética*. Editorial El Búho, Bogotá. 2003. P. 213.

tos injustos. Escuchamos decir «yo si soy inteligente, tumbé a aquel»; de igual forma, cuando podemos ascender de posición social traicionando a otros. Cuando queremos ganar un concurso, una competición, jugamos cartas por debajo de la mesa. Cuando nos piden calumniar, calumniamos. Cuando nos amenazan si decimos la verdad, callamos. Cuando queremos privilegios y riquezas a costa de otros, los explotamos. Cuando podemos evadir los impuestos, las multas, los compromisos o la palabra dada, los evadimos. Contra todo esto existe la actitud de la justicia; aquí se pone de prueba el verdadero valor de la persona humana.

Platón comenta en *La República*: «El gran mérito de la injusticia consiste en parecer justo sin serlo (...) Nadie ha considerado la justicia y la injusticia tales como son en sí mismas, en el alma del justo y del injusto, ignoradas de los dioses y de los hombres y nadie ha probado ni en prosa ni en verso que la injusticia sea el mayor mal del alma y la justicia su mayor bien».³⁰

Nuestra Constitución nacional se basa en la dignidad humana (artículo 1.º de la C. P.) y esa dignidad impone que todos somos iguales. Mantener la igualdad, proporción, armonía y equilibrio es labor de la justicia. La injusticia afecta la vida de las personas, ella no es ni puede ser la legalidad, por el contrario es el horror del hombre libre y de buenas costumbres; por eso la justicia es un hábito, una costumbre digna, una actitud respetable, porque es el resumen de la dignidad humana. Ella va acompañada de las virtudes cardinales, prudencia, justicia, fortaleza y templanza; y de esta forma nos proporciona la fe y la esperanza de una vida mejor.

Continúa Platón: «Y bien, no es la injusticia, el verdadero crimen contra el Estado? Sí. En esto, pues, consiste la injusticia. De donde se sigue que cuando cada uno de los órdenes del Estado, el de los mercenarios, el de los guerreros y el de los magistrados, se mantiene en los límites de su oficio y no los traspasa, esto debe ser lo contrario de la injusticia: es decir, la justicia, y lo que hace que una república sea justa. Me parece que no puede ser de otra manera».³¹

Justicia y libertad

El individuo moderno está caracterizado por su amor a la libertad.

Los primeros enfoques que se ocupan de la justicia, desde este punto de vista, son las teorías contractualistas de Hobbes y de Locke, definen lo suyo como fruto de un pacto, de un acuerdo voluntario y libre. El esquema contractualista tiene siempre tres pasos: **a)** un estado de naturaleza, donde no existe ley alguna y, en consecuencia, no está definido lo justo y lo injusto; **b)** un pacto por el que se establecen las condiciones de la convivencia común y, con ellas, los criterios de justicia; **c)** y, por último, un poder soberano derivado de este pacto, y encargado de velar por su cumplimiento. El contrato tiene la función básica de asegurar ciertos derechos de los miembros (vida, libertad y propiedad), y dentro de él la justicia no es más que «una ley establecida, aceptada, conocida y firme, que sirva de común consenso de norma de lo justo y de lo injusto» (Locke).

El utilitarismo

Otra aproximación diferente al tema de la justicia lo constituye el utilitarismo. Siguiendo el principio utilitarista de fomentar la mayor felicidad o satisfacción para el mayor número de personas, autores como Jeremías Bentham han visto en la utilidad pública el origen mismo de la justicia. Lo suyo significa lo más útil, lo que produce mayor felicidad.

Es John Stuart Mill quien mejor nos define esta visión de la justicia en su obra *Utilitarismo*. Allí se concibe como un conjunto de reglas morales básicas «que se refieren claramente a los aspectos esenciales del bienestar humano, cuyo cumplimiento es necesario para elevar al máximo la utilidad social».

Crisis en la administración de justicia

Nuestra Constitución Política (Arts. 228 y 229) enseña que la administración de justicia es función pública y que se garantiza el derecho de toda persona para acceder a ella. El ciudadano actual tiene desconfianza en la justicia colombiana a causa

de lo que observa en el desempeño de magistrados, fiscales y jueces, en relación con la morosidad, venalidad, impunidad y en el resultado de los fallos.

Por su alto contenido de pureza, verdad, virtud y valor, la justicia es una diosa. Infortunadamente se ha visto empañada por los malos administradores y por los resultados. En Colombia siempre ha estado en crisis, pero nunca como ahora, se queja la ciudadanía de su estado lamentable, mientras los gobernantes se afanan por reformarla, depurarla de traficantes, rectificarla y restaurarla. La justicia requiere poder honesto, inteligencia brillante, conocimiento de causa y voluntad firme para que su vuelo sea majestuoso y alto como el de las águilas. La justicia no espera ningún premio, se acepta y aplica por ella misma. El pueblo dice «la justicia cojea pero llega».

Que quienes sean investidos para el desempeño del poder judicial tengan un comportamiento personal, social y oficial que no dé cabida a dudas, pasiones e interferencias, a señales de corrupción; mejorando el elemento humano se restablece también la salud de la justicia. El jurista y senador italiano Pietro Ellero sugiere que el ejercicio de ser juez es un cargo que eleva a quien lo ostenta a la altura de los dioses. 

Referencias bibliográficas

- Aristóteles, *Ética a Nicómaco*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1970.
- Carnelutti, Francesco. *Monografías Jurídicas*. Temis. S. A. Bogotá. 2000.
- Cayetano. *Ensayo de una filosofía del derecho*. Editorial Temis. Bogotá. 1959.
- González Á. Luis J. *Ética*. Editorial El Búho. Bogotá. 2003.
- Memorias. Verdad y Justicia. Seminario Internacional. Segunda Edición actualizada. Bogotá. Julio de 2003.
- Nussbaum, Martha C. *Emociones políticas*. Espasa Libros. España. 2014.
- *Historia del Pensamiento. Filosofía Antigua*. Grandes obras de Sarpe. Madrid. 1982.
- Naranjo V., Abel. *Filosofía del derecho*. Colección jurídica Bedout. Editora Beta. Medellín. Cuarta edición. 1975.
- Pinzón G., Gustavo. *Filosofía del derecho*. Bucaramanga: Imprenta Departamental, 1990.
- Platón. *La República*. Diálogos Tomo I. Ediciones Universales. Bogotá.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económico, Madrid 1972.
- Savater, Fernando. *Diccionario filosófico*. Planeta, segunda reimpresión colombiana. 1996.

30 Platón. *Ibidem*. Libro II. P. 51y 58.

31 Platón. *Ibidem*. Libro IV. P.140.

De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

VANESSA MILENA MONTERROZA BALETA

GRUPO DE COOPERACIÓN Y ASUNTOS

INTERNACIONALES

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El 2015 fue el año límite para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y a pesar de los esfuerzos para garantizar su obtención a partir de la expedición de declaraciones como la de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005, la Declaración de Accra de 2008 para acelerar y profundizar la Declaración de París y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de 2011, no se cumplieron a cabalidad todos los objetivos propuestos por la comunidad internacional, sin que ello signifique desconocer los grandes avances en materia de desarrollo humano alcanzados gracias a la movilización mundial que significaron los ODM.

El hecho de guiar los esfuerzos internacionales en materia de desarrollo a partir de unas metas y objetivos medibles y claros, permitió saber con mayor exactitud si efectivamente los mecanismos de cooperación internacional conllevaban al mejoramiento del desarrollo humano en los países.

De acuerdo al Informe 2015, Objetivos de Desarrollo del Milenio, del secretario general de las Naciones Unidas, en 1990 había 1926 millones de personas que vivían en el mundo en pobreza extrema, comparada con 866 millones de personas en 2015; en 2000 había 100 millones de niños en el mundo en edad de recibir educación primaria que no asistían a la escuela frente a 57 millones en 2015. En los últimos 20 años el número de mujeres en los parlamentos se ha duplicado, sin embargo todavía solo uno de cada cinco miembros es mujer. En 1990, 12.7 millones de niños menores de 5 años morían a nivel mundial, frente a 6 millones de niños en el 2015. En 1990, 59% de los nacimientos eran atendidos por personal de salud capacitado, mientras que en el 2014 la cifra subió a 71%; las nuevas infecciones con VIH disminuyeron aproximadamente en un 40% entre 2000 y 2013; en 1990, 2 300 millones de personas tenían acceso a agua potable suministrada por cañerías y en el 2015 la cifra subió a 4 200 millones; en el 2000 la ayuda oficial para el desarrollo se calculaba en 81 000 millones de dólares y en el 2014 la cifra subió a 135 000 millones de dólares.

Estos datos, a manera de ejemplo, que corresponden a algunas de los indicadores acordados, pueden ser analizados desde diferentes posturas. La primera indicaría que los esfuerzos realizados no fueron suficientes y no existió un verdadero compromiso a nivel mundial para la consecución de los objetivos, ya sea a nivel de destinación de recursos o de mecanismos para garantizar la eficacia de la ayuda. Una segunda postura indicaría, por el contrario, que se logró avanzar considerablemente en las metas propuestas y que las cifras demuestran que un alto porcentaje de la población logró mejorar su acceso a diferentes derechos como la vida digna, la educación, la igualdad de género, la salud y el acceso al agua potable, asociados cada uno de estos a uno o más de los objetivos propuestos.

Sin embargo, cualquiera que sea la postura que se asuma es necesario resaltar que por primera vez en la historia de la cooperación internacional se presenta un informe mundial que da cuenta del logro de objetivos de desarrollo a partir de indicadores de cumplimiento, es decir, se pasa del discurso político a una rendición de cuentas internacional con fundamento en cifras.

Por su parte, en el informe de evaluación *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta* presentado por el secretario general de las Naciones Unidas, se realizó un balance general del cumplimiento de los ODM, reconociéndose que los avances han sido insuficientes y desiguales, sin embargo, los progresos han sido notables. De la frase se desprende que las metas no se alcanzaron, que existen grandes desigualdades en materia de desarrollo humano, pero que el panorama ha mejorado con relación al 2000.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El informe en mención se convirtió, a su vez, en la nueva hoja de ruta de la eficacia de la cooperación internacional al establecer los ODS. Podría pensarse que se optó en-



Recuperado de (2016, 3 de febrero) <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

«(...) haciendo un análisis comparativo de los ODM con relación a los ODS, encontramos que los nuevos objetivos son en gran medida los viejos objetivos pero ampliados».

tonces por definir unos nuevos objetivos adecuados a los nuevos intereses de la comunidad internacional y no dar continuidad a los ODM no alcanzados, sin embargo, haciendo un análisis comparativo de los ODM con relación a los ODS, encontramos que los nuevos objetivos son en gran medida los viejos objetivos pero ampliados, así, procederemos a realizar un análisis comparativo, sin ánimo exhaustivo a fin de soportar lo planteado:

1. El ODM 1 señalaba erradicar la pobreza extrema y el hambre, mientras que el ODS 1 contempla poner fin a la pobreza en todas sus formas, de tal suerte que mientras que la meta del milenio pretendía lograr un mínimo, que era la erradicación de la extrema pobreza, el sostenible va más allá, pues extiende la meta a los pobres, lo cual abarcaría también a los pobres extremos.

2. El ODM 2 consistía en lograr la enseñanza primaria universal, el cual podría asociarse con el ODS 4 que establece garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, es decir que el nuevo objetivo hace extensiva la meta a los otros niveles de educación y, adicionalmente, cualifica la educación, pues se plantea que esta debe ser inclusiva, equitativa y de calidad. No bastaría así con aumentar el acceso, sino garantizar unos mínimos de calidad para el cumplimiento del objetivo.

3. El ODM 3 establecía promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, mientras que el nuevo ODS 5 señala lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. El avance en esta materia consiste en que se pasa de una manifestación de voluntad dada por el significado de la palabra «promover» del viejo objetivo, pasándose a un compromiso más claro cuando se habla de «lograr». Aquí la carga significativa de las palabras es el elemento determinante en el avance en cuanto al propósito.

4. Los ODM 4, 5 y 6 referentes a «Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años», «Mejorar la salud materna» y «Combatir el VIH /SIDA, el paludismo y otras enfermedades», no aparecen de manera directa en los ODS, sin embargo,

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



► «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental». Naciones Unidas (2015). «Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015». P.15.

el ODS 3 señala una meta general, dentro de la cual estos podrían abarcarse, al indicar como objetivo «Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades», de tal suerte que la vida sana en todas las edades implicaría también la protección de los menores de 5 años, la reducción de la mortalidad en este sector de la población, así como el mejoramiento de la salud materna y el combate de enfermedades. En ese sentido es un objetivo más amplio —si bien es más garantista— que conlleva mayores retos a la hora de su cumplimiento. Un programa efectivo con tal propósito solo se cumpliría al establecer indicadores concretos para un objetivo tan amplio.

5. El ODM 7 que consagraba «Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente», se convirtió en el eje central de los ODS al establecerse de manera separada nuevos objetivos relativos a aspectos de sostenibilidad. Entre los nuevos objetivos sostenibles encontramos el ODS 2 «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible», el 6 «Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos», el 7 «Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos», el 8 «Promover el crecimiento económico

sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», el 9 «Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación», el 11 «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles», el 12 «Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles», el 13 «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos», el 14 «Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible», el 15 «Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica», el 16 «Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles».

Los nuevos objetivos ubican al ser humano en el centro, hablan del respeto de la dignidad como la meta última, la cual se lograría a partir de la eliminación de la pobreza. El ingrediente adicional es que

Cuadro comparativo
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

ODM	ODS
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.	2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.	3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.	4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Mejorar la salud materna.	5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Combatir el VIH /SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.	8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
	9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
	10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
	11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
	12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
	13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
	14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
	15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
	16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
	17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Elaboración propia. Información tomada del informe de evaluación «El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta» presentado por el secretario general de las Naciones Unidas, y Declaración del Milenio.

en esta oportunidad se enfatiza en que la meta no puede lograrse a cualquier costo, sino que ello debe realizarse protegiendo al planeta, es decir, procurando la sostenibilidad. En esa medida, diez de los objetivos hablan de manera directa o involucran la sostenibilidad como aspecto fundamental de la agenda de la cooperación internacional. Se reafirma así el compromiso de la comunidad internacional en la materia.

El ODM 8 contemplaba «Fomentar una alianza mundial para el desarrollo», lo cual además de objetivo en sí mismo era el medio para la consecución de los otros objetivos establecidos. A su vez, en los ODS se refirma dicha necesidad, al señalarse en el objetivo 17 el «Fortalecer los medios de

ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible».

Podemos afirmar que los ODS contienen y amplían los objetivos establecidos en los ODM. Así, son una agenda de desarrollo humano mucho más compleja, que requiere mayores esfuerzos y que es necesario respaldar con indicadores que permitan medir su cumplimiento.

En ese sentido, se destaca la intención de la comunidad internacional de aumentar las metas de desarrollo propuestas, lo cual a su vez repercute en el aumento del ámbito de protección de los derechos humanos involucrados a cada uno de los ODS.

Sobre este particular, es importante destacar que aunque ni en los ODM ni en

los ODS se hace alusión expresa a derechos humanos, todos los objetivos van relacionados a la protección de uno o más derechos. El incremento de las metas de desarrollo podría entonces asociarse con un aumento en la protección de los derechos, pasándose de unos mínimos a un estándar de mayor protección.

El primer paso ya fue dado, ahora solo resta esperar que efectivamente la comunidad internacional y los diferentes actores involucrados unan esfuerzos para hacer que el discurso de los ODS se convierta en una realidad, y se logren mejorar los niveles de desarrollo humano en toda la población mundial de manera sostenible. 

Aplicación de los principios del D. I. H. en la legislación penal interna



Recuperado de (2016, 15 de febrero) (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Dublin_Riots_25-02-06.jpg)

► «(...) la situación de violencia que pueda ser catalogada como CANI, debe superar las simples tensiones, los actos esporádicos y aislados de violencia, los motines, los disturbios y otras situaciones análogas que no son conflictos armados. Así lo ha reconocido la doctrina internacional, y de manera especial la emanada del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)».

CAPITÁN ALBERT ENRIQUE CORREA VIVEROS¹

Colombia se encuentra en situación de conflicto armado no internacional (CANI), siendo parte de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales, estando, por *ende*, en plena aplicabilidad las normas del Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.), tanto consuetudinarias como convencionales, teniendo las mismas para la normativa interna rango de mandato constitucional, que irradia toda la legislación, en especial la penal, dándole contenidos dogmáticos que no se encuentran expresos en la misma, resultando imperioso para el operador judicial conocerlos, comprenderlos y aplicarlos en los casos concretos.

Este artículo iniciará por ilustrar de manera suficiente al lector sobre los principios del D. I. H., para luego indicar cómo se incorporan a la legislación interna a través de las cláusulas de recepción constitucio-

nales, especificando el nivel que conforme a ellas ocupan en el derecho colombiano, para allí hacer patente cómo irradian toda la legislación penal del Estado, de manera especial en la situación de CANI que ha afrontado el país por varias décadas.

Antes de entrar en materia y para sustentar la afirmación realizada en el sentido que Colombia se encuentra en un escenario de CANI y, por *ende*, inmersa en la aplicabilidad de dicho marco normativo, el cual solo tiene vigencia en las citadas circunstancias de violencia,² bastará decir que ello es una situación de hecho que determina el derecho y no es necesario ningún tipo de reconocimiento político o judicial para afirmar que un Estado se encuentra afrontando tal tipo de realidad.

Como ya se dijo, Colombia hace parte de los cuatro Convenios de Ginebra³

² Obsérvese que tanto en el artículo 3.º Común a los Convenios de Ginebra de 1949, como en el artículo 1.º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, se establece al unísono que tales ordenamientos solo tienen aplicación material en el CANI, situación que supera otras situaciones de violencia que no son consideradas conflictos armados.

³ Los Convenios de Ginebra de 1949 fueron aprobados por la Conferencia Diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, el 12 de agosto de 1949, entrando en vigor el 21 de octubre de 1950. *Compilación de instrumentos internacionales*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Colombia, séptima edición, actualizada Bogotá, junio de 2007, P. 534.

los cuales entraron en vigor para el derecho interno a partir del 8 de mayo de 1962,⁴ instrumentos internacionales cuyo artículo 3.º Común —norma que regula los CANI— inicia por establecer que: «En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas partes Contratantes, cada uno de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar como mínimo» ciertas disposiciones, conforme a lo cual se concluye que para que exista un conflicto armado no se requiere declaratoria o reconocimiento del Estado en cuyo territorio se presenta, ni de la otra parte en contienda o de la comunidad internacional, siendo por lo tanto una situación de hecho que determina el derecho, encontrando también dicha afirmación sustento en la parte final del mencionado artículo tercero, la cual reza: «(…) La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto», lo que también significa que el hecho de la existencia del conflicto no limita al Estado en cuyo territorio suceden tales acontecimientos, para desplegar todo el uso de la fuerza legítima que sea necesaria, incluso la letal, para conjurar la situación de violencia y someter al grupo o grupos que la generen, lo cual es no solo un derecho del Estado donde tales acontecimientos suceden sino su deber.

Debe resaltarse que la situación de violencia que pueda ser catalogada como CANI, debe superar las simples tensiones, los actos esporádicos y aislados de violencia, los motines, los disturbios y otras situaciones análogas que no son conflictos armados. Así lo ha reconocido la doctrina internacional, y de manera especial la emanada del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR):⁵

⁴ Ley 5.ª de 1960.

⁵ Al respecto el CICR ha indicado que «para hacer una distinción entre un conflicto en el sentido del artículo 30 Común y formas menos graves de violencia, como las tensiones y los disturbios internos, los motines o los actos de bandidaje, la situación debe alcanzar cierto umbral de enfrentamiento». CICR (2008). «¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?» Documento de opinión, P.3.

Al unísono con lo anterior, el artículo 1.º del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra,⁶ que entró en vigor para Colombia a partir del 15 de febrero de 1996,⁷ establece:

1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 30 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.
2. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados. (Resaltado fuera de texto).⁸

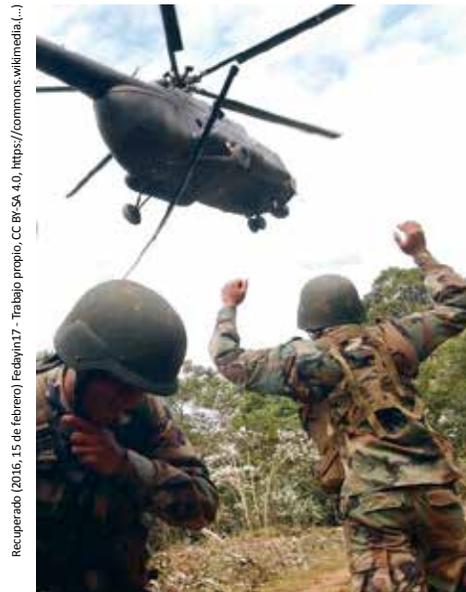
Lo anterior, sin perder de vista lo que sobre la existencia del CANI y de las condiciones necesarias para ello se ha dicho en los tribunales *ad-hoc*, en especial en el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TIAY), el cual afirmó al respecto, en el caso Dusko Tadic, lo siguiente: «(...) existe un conflicto armado siempre que se recurra a la fuerza armada entre dos Estados o violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos dentro de un Estado(...)».⁹

6 Aprobado por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados el 8 de junio de 1977, entrando en vigor el 7 de diciembre de 1978. "Compilación de Instrumentos Internacionales", OACNUDH, *Op. cit.* P. 592.

7 Ley 171 de 1994.

8 OACNUDH, *Op. cit.* P. 593.

9 Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TIPIY), Sala de Apelaciones, sentencia de segunda instancia, 2 de



► «Aunque se ha resaltado (...) que no es necesario el reconocimiento o aceptación por parte del Estado del CANI, para que encuentren plena vigencia y aplicación las normas del D. I. H., el Estado Colombiano, a través de sus ramas del poder público, en especial la judicial y la legislativa, ha reconocido históricamente dicha situación».

De allí que se reitera que para que exista un CANI no es necesaria la declaración o el reconocimiento, ni ningún acto político o judicial por parte de un Estado en cuyo territorio se viva dicha situación de violencia a fin que sean aplicables, conforme al caso, las regulaciones del artículo 3º Común o las del citado artículo 1º del Protocolo I, resultando solo suficiente la ocurrencia de hechos superiores al umbral indicado, para que las normas del D. I. H. encuentren su pleno vigor subsistiendo; se reitera, tal y como lo reconoce de manera expresa el citado Protocolo Adicional I, en su artículo 3.º¹⁰ el derecho legítimo del Estado a su defensa, aún frente al enemigo interno, y a que otras altas partes contratantes¹¹ no intervengan en sus asuntos internos o externos.

Aunque se ha resaltado hasta el momento que no es necesario el reconocimiento o aceptación por parte del

octubre de 1995, caso Dusko Tadic n.º IT-94-1- AR72, párrafo 70.

10 El artículo 3º del Protocolo Adicional I establece: «No intervención. 1. No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos. 2. No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo como justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto.»

11 Por Alta Parte Contratante debe entenderse de manera específica los Estados, que son las personas jurídicas de derecho internacional por excelencia y que, por *ende*, encuentran plena capacidad internacional para obligarse.

Estado del CANI, para que encuentren plena vigencia y aplicación las normas del D. I. H., el Estado colombiano, a través de sus ramas del poder público, en especial la judicial y la legislativa, ha reconocido históricamente dicha situación,¹² por lo cual no se ahondará más en el estudio de dicho tema.

Principios del D. I. H.

En clara ya la vigencia y aplicabilidad del D. I. H. en Colombia, y de manera específica, en lo que atañe a los CANI, deberá indicarse que son principios del derecho internacional, a saber: humanidad, necesidad militar, proporcionalidad en la conducción de hostilidades y distinción.

Definiendo brevemente cada uno de dichos principios, encontramos que el de humanidad consiste en aceptar que la dignidad irradia los demás principios y derechos,¹³ debiendo ser observada y protegida incluso en situaciones de violencia extrema, como son los conflictos armados internacionales o CANI, emanando de ella, de manera principal, la prohibición de infligir daños o sufrimientos innecesarios o superfluos para el logro de fines militares, y la obligación de respeto y protección a la población civil y a sus bienes. Obsérvese que no es la prohibición del daño o del sufrimiento, si no la limitación de los mismos a lo estrictamente necesario.

Por su parte, el principio de necesidad militar consiste en que en el conflicto armado se encuentra prohibida toda acción que no sea militarmente necesaria. Por *ende*, la conducción de hostilidades debe realizarse teniendo en cuenta que el objetivo es debilitar o neutralizar la fuerza militar del enemigo, quebrantando su voluntad de lucha o poniéndolo en con-

12 Como sentencias que reconocen la existencia de un conflicto armado en Colombia pueden citarse: C-295 del 29 de julio de 1993, magistrado ponente (M. P.) Gaviria D. Carlos; C-225 del 18 de mayo de 1995 y C-582 del 11 de agosto de 1999, M. P. Martínez C. Alejandro; C-251 del 11 de abril de 2002, M. P. Montealegre L. Eduardo y Várgas H. Clara Inés; C-802 del 2 de octubre de 2002 y C-172 del 2 de marzo de 2004, M. P. Córdoba T. Jaime. En cuanto a leyes se traen a colación, entre otras, 418 de 1997, 599 de 2000 (Título II) y 975 de 2005.

13 Se reconoce tal principio como rector de la legislación penal. Código Penal Común, Ley 599 de 2000, artículo 1.º: «ARTÍCULO 10. DIGNIDAD HUMANA. El derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana»; Código Penal Militar Ley 1407 de 2010 artículo 6º el cual establece: «ARTÍCULO 60. DIGNIDAD HUMANA. El derecho penal militar tendrá como fundamento el respeto por la dignidad humana».

diciones de no dar más batalla, buscando de la manera más rápida que sea posible su completa o parcial sumisión, con la menor pérdida de vidas y destrucción de bienes, nunca siendo su propósito la aniquilación total. Conforme a ello, el uso de la fuerza debe ser siempre regulado y justificarse solo por motivos militares, teniéndose en cuenta que dicho principio siempre va acompañado en su aplicación de los de distinción y proporcionalidad.

En lo atinente a este último principio, en la conducción de hostilidades debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que de manera incidental o colateral¹⁴ al desarrollo de las operaciones militares, nunca, de manera directa e intencional, puedan resultar afectados bienes o personas civiles —los daños no serán desproporcionados si los mismos no resultan excesivos frente a la ventaja militar concreta y directa de conjunto esperada—; en segundo lugar, que lo que busca equilibrarse es la necesidad militar con los intereses humanitarios de protección a la población civil y a los bienes de la misma índole y los daños frente a la ventaja militar, motivo por el cual el comandante encargado tanto del estudio previo de inteligencia como del planeamiento, o la ejecución de la ope-

ración, debe tener presente en todo momento la correcta utilización de los métodos¹⁵ y medios¹⁶ de combate; en tercer lugar, que existen unos y otros que son expresamente prohibidos por el D. I. H., y que también algunos que aunque son lícitos de manera objetiva, su utilización en el caso concreto puede no serla o resultar desproporcionada.

Por otra parte, el principio de distinción consiste básicamente en diferenciar entre partícipes directos en las hostilidades y personas civiles o no combatientes, y entre objetivos militares y bienes civiles, debiéndose observar en el desarrollo del conflicto que por regla general se encuentran prohibidos, de manera principal, los ataques directos contra bienes y personas civiles —prohibiéndose paralelamente la utilización de civiles como escudos humanos—, el uso de tales bienes en especial los culturales y los de culto como apoyo del esfuerzo militar y los actos orientados a aterrorizar a la población civil.

Estos principios del D. I. H., que encuentran su desarrollo en las normas consuetudinarias y en los instrumentos internacionales, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, siendo sus cláusulas de recepción del derecho internacional, en el derecho

interno,¹⁷ principalmente los artículos 214, numeral 2.º;¹⁸ 221¹⁹ y 94²⁰ de la Constitución Política de 1991.

Con relación a tales normas constitucionales, debe tenerse en cuenta que su efecto directo es dar a las normas tanto de origen en la costumbre como a las convencionales, en materia de D. I. H., el carácter de rango constitucional, hecho que hace, ante la constitucionalización del derecho interno a partir de la Carta Política de 1991, que dicha normativa internacional prevalezca e irradie toda la legislación nacional, en especial el derecho penal y su aplicación en el caso de encontrarse los hechos enmarcados en un conflicto armado, sea este de carácter internacional o no internacional, y que tengan que observarse los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad que los principios dan a las citadas categorías dogmáticas del delito, los cuales no se encuentran actualmente expresos en los Códigos Penales o de Procedimiento en el derecho colombiano, lo que hace que un operador jurídico que no sea conocedor de ello pueda cometer errores hermenéuticos, por no armonizar la legislación y su interpretación desde la Constitución, que conlleven a la toma de

14 Aunque los términos daño incidental y daño colateral son utilizados en muchas ocasiones como sinónimos o de manera indistinta, debe tenerse en cuenta que el daño incidental es al que se hace referencia en los tratados y convenios internacionales como aquel que es previsto y medido en las labores de inteligencia, planeación y ejecución de las operaciones militares, que no resulta excesivo frente a la ventaja militar concreta y directa de conjunto esperada o finalmente obtenida (eso en cada paso de la operación desde su génesis), mientras que el daño colateral se refiere más al daño que se produce sin que hubiera sido posible su previsión, es decir, que es accidental o no intencional, pero que tampoco resulta excesivo frente a la ventaja militar concreta y directa de conjunto obtenida y encuentra su inicio y mayor desarrollo en la doctrina militar de EE. UU.

15 Los métodos de combate son estrategias, los cuales pueden ser lícitos como las estratagemas e ilícitos como la perfidia.

16 Los medios de combate son los instrumentos utilizados para hacer la guerra, en especial cuando se hace referencia a ellos se habla de manera general de armas y municiones, debiéndose observar en todo momento cuáles de ellas son permitidas o prohibidas, por ejemplo se puede citar como prohibición de ciertas armas lo establecido en la Declaración de San Petersburgo de 1868 con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra, aprobada por la Comisión Militar Internacional, San Petersburgo, del 29 de noviembre al 11 de diciembre de 1868.

17 La cláusula de recepción es un precepto constitucional que da entrada en la legislación interna a normas internacionales, indicando qué categoría va a tener la norma incorporada dentro del derecho del Estado.

18 El numeral 2.º del artículo 214 de la Constitución Política de Colombia establece: «Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: (...) 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos. (...)».

19 El artículo 221 de la Constitución Política del 91, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2015, establece: «De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La Justicia Penal Militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública».

20 El artículo 94 de la Constitución Política de 1991 reza: «La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos».



Recuperado de (2016, 15 de febrero) Charles Edouard Armand. (...)

► El D. I. H. «es *lex specialis* para los conflictos armados y, por tanto, las disposiciones en materia de DD. HH., que son aplicables en todo tiempo y en todo lugar en situaciones de anormalidad con categoría de conflicto armado, deben ser interpretadas a la luz de las normas del D. I. H.». En la imagen «Firma del Primer Convenio de Ginebra por algunas de las principales potencias europeas en el año 1864», recuperado de (2016, 15 de febrero) https://es.wikipedia.org/wiki/Primer_Convenio_de_Ginebra

decisiones judiciales equivocadas en materia de responsabilidad penal.

En este aspecto cabe afirmar que acciones que en el marco normativo de los DD. HH. resultarían desproporcionadas y, por *ende*, punibles,²¹ como por ejemplo el uso de la fuerza y sus límites, en el marco del D. I. H. no lo serían, motivo por el cual debe siempre tenerse en cuenta que el derecho internacional es *lex specialis* para los conflictos armados y, por tanto, las disposiciones en materia de DD. HH., que son aplicables en todo tiempo y en todo lugar en situaciones de anormalidad con categoría de conflicto armado, deben ser interpretadas a la luz de las normas del D. I. H.

Un ejemplo de ello sería el caso de las emboscadas,²² método de combate permitido por el D. I. H., consagrado en la doctrina militar de todos los ejércitos del mundo, al que se ha acudido durante toda la historia de la humanidad, el cual es un tipo específico de estrategia²³ que busca sorprender e inducir en error al adversario para que cometa imprudencias que serán aprovechadas para obtener una ventaja militar concreta, maniobra que es lícita, que de ser apreciada bajo circunstancias de conflicto armado en el marco normativo de los DD. HH., es decir, en normas creadas para la normalidad, aunque su aplicación es en todo tiempo y en todo lugar, sin observar las normas del D. I. H., obviando en su interpretación que estas normas humanitarias constituyen *lex specialis*, podrían llevar a apreciar lo que es lícito y permitido como si no lo fuera y traer graves consecuencias jurídicas a quienes acuden a dicho méto-



Recuperado de (2016, 15 de febrero) <http://www.cgfm.mil.co/web/guest/galeria-de-imagenes>

«En el marco de los métodos de combate, las estrategias están consideradas como lícitas. Son actos cuya finalidad es inducir a error al adversario y hacer que cometa imprudencias, pero que no infringen norma alguna de derecho internacional ni son péfidos, ya que no apelan a la buena fe del adversario con respecto a la protección prevista en ese derecho. Son ejemplos de estrategias: el camuflaje, las añagazas, las operaciones simuladas, las informaciones falsas, las sorpresas, las emboscadas, las incursiones. No hay que confundir las estrategias con los actos de perfidia (...)» Verrí Pietro (1998), *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*.

do lícito de enfrentamiento armado. A *contrario sensu*, utilizar dicho método de combate en situaciones de normalidad y dirigido contra, por ejemplo, un grupo de delincuencia común, indudablemente derivaría en que, por lo menos, quienes ejecuten dicha acción, sean señalados con toda razón jurídica como homicidas.

Es preciso recordar que la Corte Constitucional colombiana, al abordar similar estudio del tema, manifestó en Sentencia C-177 de 2001 que:

Ciertamente, carece de todo fundamento la tesis según la cual la penalización del genocidio político impediría a la Fuerza Pública cumplir su función constitucional de combatir a los grupos políticos alzados en armas, habida cuenta que en las operaciones militares causa “la muerte o heridas a miembros de dichos grupos delictivos” pues, salta a la vista, que se basa en un supuesto equivocado como quiera que confunde el exterminio de grupos políticos con el combate a organizaciones armadas ilegales.

De ahí que contrarie los dictados más elementales de la lógica, creer que por introducirse en el tipo penal un condicionamiento de esta naturaleza, se afianzaría la legalidad de la acción de las Fuerzas Militares en contra de los grupos alzados en armas, cuya validez, frente al ordenamiento jurídico resulta incuestionable,

no sólo por cuanto constituye una manifestación inequívoca de la soberanía estatal, sino porque el derecho internacional la reconoce como legítima y la diferencia de las prácticas atroces de exterminio sistemático, que son las que considera genocidio político.

Se reitera, que no se remite a duda que los Estados tienen derecho a perseguir a los grupos alzados en armas y que, por ello, la muerte en combate que la Fuerza Pública ocasione a los miembros de estos grupos insurgentes no constituye jurídicamente un “homicidio”, y no es tipificada como una conducta punible». (Resaltado fuera de texto).²⁴

Obsérvese como la Corte ha manifestado que las bajas que ocasiona la fuerza pública a los grupos armados ilegales, en el contexto del conflicto armado, respetando las costumbres de la guerra, no constituyen delito de homicidio, en clara concordancia con lo establecido en el ya citado numeral 1.º del artículo 3.º del Protocolo Adicional I y la parte final del artículo 3.º Común a los Convenios de Ginebra,²⁵ lo que demuestra cómo los principios y las normas tanto consuetu-

21 Debe recordarse que en el marco normativo de los DD. HH. el uso de la fuerza, en especial la letal, es la última vía que debe considerarse para el cumplimiento de la ley y para el mantenimiento del orden. Al respecto en el instrumento internacional denominado «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», se establece en su artículo 3.º que: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas», fuente: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/codigo.htm>

22 Las emboscadas son una especie de estrategia.

23 «En el marco de los métodos de combate, las estrategias están consideradas como lícitas. Son actos cuya finalidad es inducir a error al adversario y hacer que cometa imprudencias, pero que no infringen norma alguna de derecho internacional ni son péfidos, ya que no apelan a la buena fe del adversario con respecto a la protección prevista en ese derecho. Son ejemplos de estrategias: el camuflaje, las añagazas, las operaciones simuladas, las informaciones falsas, las sorpresas, las emboscadas, las incursiones. No hay que confundir las estrategias con los actos de perfidia (...)» Verrí Pietro, *Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados*, TM Editores, CICR, traducido del francés al castellano por Duque O. Mauricio y Cabrera ChiRenée, primera edición abril de 1998, PP. 39 – 40.

24 Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2001, expediente D-3-120, febrero 14 de 2001, M. P. Fabio Morón Díaz.

25 Parte final artículo 3.º Común CG 1949 «La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto».

dinarias como convencionales del D. I. H. irradian toda la legislación interna, en especial la penal.

Téngase en cuenta que el aparte transcrito de la sentencia de constitucionalidad hace parte de su *ratio decidendi* y no constituye *obiter dicta*, es decir, que se categoriza como aquel segmento de la argumentación jurídica de la providencia judicial, que guarda íntima y directa relación con la pieza resolutive de la sentencia, la cual no podría ser suprimida del texto mismo de la decisión, pues de serlo dejaría sin el fundamento argumentativo necesario a la respuesta constitucional de fondo al problema jurídico de conocimiento de la Corte en el caso concreto.

En efecto, el Estado a través de sus agentes y en este caso concreto por intermedio de la Fuerza Pública, conforme a lo establecido en el traído a colación numeral 1.º del artículo 3.º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977,²⁶ tiene «(...) la responsabilidad (...) de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos», sin que ello autorice a los otros Estados a intervenir directa o indirectamente en sus asuntos internos o externos,²⁷ lo que hace que el Estado en ejercicio de dicha legítima defensa, a través de sus fuerzas armadas, pueda contrarrestar la amenaza que contra él se cierne, haciendo uso incluso de la fuerza letal.

Nótese cómo ello lleva a determinar con claridad, en el ámbito del derecho penal, que las muertes o lesiones que causan las fuerzas armadas del Estado a los integrantes de los grupos de cualquier índole que generan una situación de violencia, la cual puede ser señalada como CANI dentro del marco de las operaciones militares, no deben ser tildadas de delitos o como

de interés a la órbita del derecho punitivo, pues una acción no puede ser impuesta como deber y, al mismo tiempo, señalada como punible, lo que conlleva a que conforme lo concluyó con acierto la corte, tales muertes o lesiones no interesen al derecho penal y se tornen atípicas por encontrarse por fuera del marco de protección de la norma preservadora de los bienes jurídicos más esenciales.

Fuerza legítima del Estado

Se reitera que en el marco del D. I. H. el uso de la fuerza letal puede ser la primera opción —mientras que en el marco de los DD. HH. siempre es la última—, por cuanto tal utilización encuentra límite principal en los aludidos principios de humanidad, distinción, proporcionalidad y necesidad militar y, por *ende*, el empleo de la fuerza nunca podrá extenderse y no podrá alegarse como legítimo sin contravenir el D. I. H. cuando, por ejemplo, no se da cuartel²⁸ y, por otra parte, que a quien participa directamente en las hostilidades le asiste el derecho de hacer objeto de su acción militar al enemigo, pero recae sobre él la carga de ser objeto del esfuerzo militar de su adversario.

Esto conlleva a que pueda ser privado de su existencia dentro del desarrollo normal de las hostilidades, sin que tal hecho pueda ser señalado como un crimen de guerra que interese al D. I. H., siempre teniendo en cuenta que la aplicación de estas normas no varía el estatus jurídico de las partes en conflicto, por lo tanto, los integrantes de grupos armados no estatales pueden y deben ser tratados por el Estado como delincuentes, dentro de su legítimo derecho de defensa, frente a quien internamente pretende de una u otra manera alterar el orden imperante, lo que de manera alguna implica que ello sea solo posible pregonarlo frente a los grupos que pretenden subvertir el orden constitucional,

o vulnerar la soberanía estatal o la integridad del territorio o la independencia nacionales, pues nada de ello interesa al D. I. H., siendo lo importante para tal cuerpo normativo que dicho grupo tenga la capacidad de generar una situación de violencia tal, que dé a la misma la connotación de conflicto armado, en este caso no internacional.

En conclusión, las muertes o lesiones ocasionadas por los miembros de la fuerza pública a los integrantes de grupos armados no constituyen delito, mientras que las muertes que los integrantes de dichas organizaciones causen a los miembros de las fuerzas armadas del Estado sí constituyen para el derecho interno, con amplio respeto y respaldo por el D. I. H. en lo que a ello atañe, delitos que deben ser investigados, juzgados y castigados por las autoridades judiciales de cada país.

Obsérvese cómo en casos concretos los principios y normas del D. I. H., sean estos consuetudinarios o convencionales, se incorporan a la Constitución a través de las mencionadas cláusulas de recepción e irradian la legislación penal interna, dándole contenidos adicionales en el marco del conflicto armado a

²⁶ El numeral 1.º del artículo 3.º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, establece: «Artículo 3.º No intervención. 1. No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con el objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos».

²⁷ El numeral 2.º, artículo 3.º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, establece: «(...) 2. No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo como justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto».

²⁸ «El término se utiliza en la expresión “no dar cuartel” o en la de “lucha sin cuartel”. Este término significa, por lo que respecta a la conducción de hostilidades, en tierra, mar o aire, no perdonar la vida a nadie, ni siquiera a quien se encuentre en imposibilidad de defenderse o que manifieste la voluntad de rendirse. El derecho internacional prohíbe utilizar este procedimiento —ordenar que no haya supervivientes—, amenazar con ello al adversario o conducir las hostilidades en función de tal decisión». Verri Pietro, *Op. cit.* P. 29.



Recuperado de (2016, 15 de febrero) [http://www.cruzroja colombiana.org/centro-de-informacion/cursos/b9c3%\(...\)](http://www.cruzroja colombiana.org/centro-de-informacion/cursos/b9c3%(...))

► «En Colombia, el CICR protege a la población civil, asiste a las personas desplazadas y a las comunidades afectadas por el conflicto, visita a detenidos, promueve el DIH, ayuda a las víctimas de la contaminación por armas y coopera con la Cruz Roja Colombiana y otros miembros del Movimiento en Colombia». Recuperado de (2016, 15 de febrero) <https://www.icrc.org/es/where-we-work/americas/colombia>

categorías dogmáticas como la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad, pues indudablemente, conforme a lo escrito, los muertos o heridos del adversario en el desarrollo de, por ejemplo, una emboscada, siempre y cuando en la ejecución de la misma se respeten los principios del D. I. H. expuestos, no serán muertes o heridas que interesen al derecho penal internacional, por cuanto se encontrarán por fuera del marco de protección de los tipos penales de homicidio o lesiones a personas protegidas, conllevando a que tales actos de quitar la vida a otro se tornen atípicos.

Lo propio se pregona del derecho penal interno, siempre y cuando quien utilice dicho método de combate sea la fuerza armada legítima del Estado, pues si quien lo emplea es el

grupo que genera la situación de CANI, dirigiéndola contra miembros de otros grupos de la misma índole o con destino a integrantes de la fuerza armada estatal, serán delinquentes y deberán ser investigados, juzgados y sancionados, por las autoridades judiciales competentes, por las muertes, heridas o daños que causen al personal de la fuerza pública o a no participantes directos en las hostilidades o a otros miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.

Ahora bien, frente al caso específico de los principios de necesidad y ventaja militar, enfrentados al de humanidad y al daño incidental o colateral, debe tenerse en cuenta que el citado daño para ser considerado desproporcionado e ilícito, por *ende*, punible, tiene que ser valorado teniendo en cuenta si la operación y el resultado fueron planeados desde el punto de vista estratégico,²⁹ operacional³⁰ o táctico,³¹ por cuanto un resultado que individualmente sopesado, desde el punto de vista táctico, es decir acción militar por acción militar, podría resultar desproporcionado, si se omite considerar que se planeó y ejecutó desde el punto operacional, como la suma de varias acciones militares realizadas de manera coordinada y hacia el mismo fin, o por otra parte estratégico, como un objetivo de alto valor para la suerte de todo el desarrollo del conflicto, desembocaría en una decisión errónea, llevando a señalar como ilegítimo

29 Estratégico es el nivel más alto en las Fuerzas Militares, la planeación procede desde el mismo Comando General de Fuerzas o de Fuerza Específica.

30 En Colombia el nivel operacional se divide en dos. En cuanto a las Fuerzas Militares atañe, el primero viene de la Unidad Operativa Mayor que es el equivalente a División en el Ejército, y el otro Unidad Operativa Menor que es Brigada en tal fuerza.

31 El nivel táctico es en el Ejército el planeamiento a nivel Batallón o Grupo de Caballería y sus unidades subordinadas.



Cicr reportó 875 infracciones al DIH en Colombia



El Cicr Reportó 875 presuntas infracciones al Derecho Internacional Humanitario y otros actos que afectan a la población. FOTO COLPRENSA

REDACCIÓN ELCOLOMBIANO.COM | PUBLICADO EL 12 DE MARZO DE 2015

La población en Colombia sufre diariamente las consecuencias humanitarias del conflicto y de otras situaciones de violencia, afirmó este jueves la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (Cicr) en Colombia, durante la presentación de su Informe de Situación Humanitaria 2014.

- «(...) el principio de distinción consiste básicamente en diferenciar entre participantes directos en las hostilidades y personas civiles o no combatientes, y entre objetivos militares y bienes civiles, debiéndose observar en el desarrollo del conflicto que por regla general se encuentran prohibidos, de manera principal, los ataques directos contra bienes y personas civiles (...).»

y desproporcionado lo que en estricto derecho no lo es.

Es pertinente resaltar que las muertes o lesiones a personas civiles o los daños a bienes de la misma categoría, que fueran ocasionados de manera incidental o colateral, arrojarían no ser relevantes o de importancia para el derecho penal, por vía de no resultar excesivos a la aludida ventaja militar, es decir, que podrían según la corriente dogmática que siguiera el operador jurídico respectivo, o la que adopta la legislación penal interna de cada Estado, ser atípicas o no antijurídicas o amparadas por causal de justificación o inculpabilidad, dando ello nuevos contenidos y alcances a cada una de dichas categorías dogmáticas, que no se encuentran actualmente de manera expresa en la legislación punitiva colombiana.

Por esto se tiene que frente a las aludidas categorías dogmáticas penales, el contenido de las causales de atipicidad y ausencia de responsabilidad puede encontrar sentido adicional al expresamente previsto en las disposiciones punitivas, el cual no puede ser desconocido por el operador jurídico y que debe hacerse manifiesto en sus providencias y actuaciones, partiendo de determinar, sin lugar a equívocos, la situación de hecho que determina el derecho y, por consiguiente, el marco normativo en el cual decidirá, con el fin de valorar de manera adecuada cada acción militar, estableciendo si se realizó en el marco del D. I. H. o en el de DD. HH. y, finalmente, se pueda determinar el alcance propio de la responsabilidad como de las circunstancias eximentes. **i**



- «De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario. La Justicia Penal Militar o Policial será independiente del mando de la Fuerza Pública». Artículo 221 de la Constitución Política del 91, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2015.

Aspectos fundamentales del nuevo código disciplinario



Oficina de Prensa PGN

▶ «La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario ó Ley 734 de 2002». Recuperado de (2016, 10 de febrero) <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Objetivos-y-funciones.page>

ARTURO RONDEROS SALGADO
COORDINADOR ACADÉMICO
DIVISIÓN DE CAPACITACIONES IEMP

Antes de abordar la presentación del Código General Disciplinario es conveniente señalar que, previamente a la expedición de la Ley 200 de 1995 o Código Disciplinario Único (CDU), existían diferentes regímenes disciplinarios, a saber: el de la rama judicial, de la Procuraduría General de la Nación, los educadores y el de los servidores de la rama ejecutiva del poder público lo que dificultaba la labor del juez disciplinario con esa cantidad de estatutos.

Ahora bien, por iniciativa de la Procuraduría se propuso un CDU (Ley 200) que tuvo la virtud de unificar en un solo cuerpo normativo la legislación disciplinaria dispersa en los ordenamientos antes mencionados, salvo el régimen disciplinario de la Fuerza Pública que actualmente aplica las Leyes 836 de 2003 para las Fuerzas Armadas (Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Armada Nacional) y 1015 de 2006 para la Policía Nacional.

La Ley 200 de 1995 consagró en su articulado normas sobre principios rectores y los sujetos disciplinables, incluyendo a los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas, salvo los notarios y el cuerpo de bomberos que tenían su propio régimen disciplinario, y los demás no pudieron disciplinarse por cuanto el legislador no consagró normas sustantivas y procedimentales.

El CDU incluyó las causales de justificación de la conducta, la clasificación de faltas en gravísimas (diez numerales) y las graves y leves que no estaban enumeradas, se consagraron sanciones principales y accesorias, derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades de los servidores públicos, y se determinó en materia de competencias que cada entidad disciplinara a sus servidores por medio de las oficinas de control interno disciplinario, sin perjuicio del poder prevalente y preferente de la Procuraduría y personerías municipales y distritales.

Así mismo, la ley contempló la regulación de la policía judicial disciplinaria

por parte de la Procuraduría a través de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales y sus seccionales, se regularon los procedimientos ordinario y verbal ante el jefe del ministerio público y la extensión del procedimiento verbal y sus etapas, entre otros aspectos. Esta normativa fue objeto de demandas ante la Corte Constitucional y se produjeron 43 fallos del C-244 de 1996 al C-391 de 2002.

Así las cosas, a pesar del avance hubo críticas a la Ley 200 de 1995. Se consideró que era benigna a la hora de combatir la corrupción, especialmente en temas contractuales y presupuestales por cuanto no se consagraban como faltas gravísimas, salvo que se obtuviera un incremento patrimonial no justificado o se estuviera incurrido en inhabilidades e incompatibilidades, y la imposibilidad de disciplinar a particulares que ejercieran funciones públicas al no existir normas sustantivas y procedimentales que lo regularan, y la poca claridad para determinar si las oficinas de control interno disciplinario investigaban o emitían fallos.

Con base en esas observaciones, los fallos proferidos por la Corte Constitucional, y otras altas cortes, la Procuraduría presentó otro proyecto de ley para derogar la 200 de 1995 que se convirtió en la Ley 734 de 2002 que, igualmente, consagró principios rectores, derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades e incluyó el conflicto de intereses que antes se aplicaba para los congresistas y concejales.

La nueva normativa regula el tema de sujetos disciplinables sobre particulares que ejercen funciones públicas, consagra el procedimiento ordinario, verbal disciplinario y ante el procurador y sus diferentes etapas, describe las atribuciones de policía judicial disciplinaria, señala (artículo 48) las faltas gravísimas que suman más de 900 conductas ampliando las diez de la Ley 200 de 1995 y ratifica que las oficinas de control interno disciplinario investigan y juzgan sin perjuicio del poder prevalente y preferente del ministerio público.

En cuanto a las sanciones se consagra la inhabilidad como principal y concurrente, que en la Ley 200 de 1995 era sanción accesoria, se aumentan las faltas gravísimas dolosas, gravísimas culposas o con culpa gravísima y las sanciones de destitución e inhabilidad. Con relación a la Ley 734 se produjeron 66 fallos de la Corte Constitucional del C-948 de 2002 al C-532 de 2015.

Luego, el jefe del ministerio público nombra una comisión que fue dirigida por el procurador delegado para la Economía y Hacienda Pública para revisar la Ley 734 de 2002, y simultáneamente surgió un proyecto de ley para reformar el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995) que incluía reformas al CDU, trámite legislativo del que estuvo pendiente la Procuraduría, que finalmente condujo a la expedición de la Ley 1474 de 2011 que incluye el auto de cierre de investigación, las pruebas trasladadas entre procesos de diferente naturaleza, las reformas al procedimiento verbal disciplinario, los sujetos disciplinables, adiciona el numeral 64 del artículo 48, las reformas a la revocatoria directa y la práctica de pruebas conforme a lo previsto en la Ley 600 de 2000 (anterior Código de Procedimiento Penal), entre otros aspectos.



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

► «El 6 de agosto de 2014 la cabeza del ministerio público y el defensor del Pueblo presentaron el Proyecto de Ley n.º 55 de 2014 (Senado) a consideración del Congreso de la República, "Por medio de la 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"».

Trámite legislativo del nuevo código

Previo al trámite se nombró la Comisión Interinstitucional de Reforma del Poder Disciplinario en Colombia, creada mediante Resolución n.º 118 del 28 de abril de 2014, expedida por el procurador general de la nación, que fue integrada por representantes del Ministerio de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Personería de Bogotá D. C., Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, Colegio de Abogados de Derecho Disciplinario y de las procuradurías delegadas para la Moralidad Pública, Hacienda Pública, Primera para la Vigilancia Administrativa, la Sala Disciplinaria y el IEMP.

El 6 de agosto de 2014 la cabeza del ministerio público y el defensor del Pueblo presentaron el Proyecto de Ley n.º 55 de 2014 (Senado) a consideración del Congreso de la República, «Por medio de la 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».

Luego de los cuatro debates ante el Senado de la República y la Cámara de

Representantes (Proyecto de Ley n.º 195 de 2014), y la respectiva conciliación, se produjo el texto definitivo publicado en la *Gaceta del Congreso* n.º 426 del 17 de junio de 2015.

Después se remitió al presidente de la república para su sanción, quien el 28 de julio de 2015 presentó objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad y se surtió el trámite ante el Senado de la República y Cámara de Representantes, que concluyó con la aprobación en la plenaria de la Cámara. A continuación se incluye la proposición del informe sobre las objeciones que consta en las Gacetas 876 y 950 de 2015:

La Comisión Accidental designada para estudio de objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 55 de 2014 Senado, 195 de 2014 Cámara, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**, se permite proponer ante la Plenaria del Senado de la República lo siguiente:

1. Declarar infundada la objeción por inconstitucionalidad del artículo 67 del texto conciliado del proyecto en mención.

Artículo 67. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.

2. Declarar infundada la objeción por inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 3, 7 y 11 del artículo 55; el numeral 4 del artículo 56; los numerales 6, 10, y 13 del artículo 57; y el numeral 1 del artículo 58 del texto conciliado del proyecto en mención.

Todos ellos describen faltas gravísimas.

3. Declarar fundada la objeción por inconstitucionalidad del artículo 141 del texto conciliado del proyecto.

Artículo 141. *Procedencia de la revocatoria directa*. Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del interesado.

El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra este los recursos ordinarios previstos en este Código.

El plazo para solicitar la revocatoria directa para las decisiones de archivo por parte del quejoso será de tres (3) meses a partir de la fecha de su comunicación.

Una vez se allegue la petición de revocatoria se comunicará al disciplinado para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación se pronuncie sobre la solicitud.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen infracciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio por parte del Procurador General de la Nación, así como del archivo de la actuación, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.

Parágrafo 2°. Cuando la revocatoria sea a solicitud del interesado, esta se deberá resolver en un término máximo de seis meses, contados a partir de la radicación de la petición.

4. Declarar fundada la objeción por inconstitucionalidad de los artículos 251 y 253 del texto conciliado del proyecto.

Artículo 251. *Término*. La investigación disciplinaria contra funcionarios de la Rama Judicial se adelantará dentro del término de seis (6) meses, prorrogable a tres (3) más cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o se trate de dos o más inculpados.

Artículo 253. *Reintegro del suspendido*. Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo y tendrá derecho a la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando la investigación termine con archivo definitivo o se produzca fallo absolutorio, o cuando expire el término de suspensión sin que hubiere concluido la investigación, si la sanción fuere de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia.

En este caso, con la liquidación de la nómina del periodo en el cual la entidad realice el pago de la remuneración dejada de percibir, se pagarán los aportes parafis-



► Juan Carlos Novoa Buendía, procurador delegado de la Sala Disciplinaria, lideró la comisión interinstitucional que elaboró la propuesta del proyecto de ley para el nuevo CGD presentado en el Congreso de la República.

cales y al Sistema de Seguridad Social integral sobre este valor, sin que haya lugar al pago de intereses ni multas por extemporaneidad.

5. Declarar infundada la objeción por inconveniencia del artículo 65 del texto conciliado del proyecto.

6. Declarar fundada la objeción por inconveniencia de las expresiones «Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura» y «Salas disciplinarias de los Consejos Seccionales» en los artículos 66, 83, 93, 109, 170, 240, 243, 244, 245, 246, 248, 249 y 256 del texto conciliado del proyecto, igualmente, la de los artículos 260 y 261.

Artículo 66. *Causales de mala conducta*. Las faltas anteriores constituyen causales de mala conducta para los efectos señalados en el numeral 2 del artículo 175, numeral 3 del artículo 178 y el tercer inciso del artículo 178 A de la Constitución Política, cuando fueren realizadas (...) los miembros del Consejo Superior de la Judicatura (...).

7. Declarar infundada la objeción por inconveniencia de los artículos 17, 111, 121 y 245 del texto conciliado del proyecto.

Pese a lo dicho, se considera que la entrada en vigencia del procedimiento de las Personerías Municipales, a excepción de aquellas de primera categoría, podría prorrogarse por un término de tres (3) años adicional al establecido. Por ello, la comisión estima que la entrada en vigencia del procedimiento para estas personerías podría ser a partir del 1° de enero de 2020.

8. Declarar fundada la objeción por inconveniencia del artículo 264 del texto conciliado del proyecto.

Artículo 264. Con el fin de promover la capacitación, investigación, divulga-

ción y publicación del contenido de la presente ley, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo podrán destinar hasta el 1% de su presupuesto al Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Finalmente, en la plenaria del Senado de la República el tema figura en el orden del día del Acta 27 del 4 de noviembre de 2015, publicado en la *Gaceta* 1048 de la pasada vigencia, el cual se discutió el 10 de noviembre del mismo año; y en la plenaria de la Cámara de Representantes fue aprobado mediante Acta 107 del 1° de diciembre de 2015. Luego de los ajustes en el Congreso de la República la reforma pasó a la Corte Constitucional para su decisión, lo que quiere decir que actualmente nos rige la Ley 734 de 2002 con sus reformas.

Presentación del Código General Disciplinario (CGD)

Algunas de las reformas que señala el nuevo código son:

Principios (Art. 1 a 22) *Gaceta* 426 del 17 de junio de 2015

En el tema de principios se consagran los de reconocimiento a la dignidad humana, titularidad y autonomía de la acción disciplinaria, poder disciplinario preferente, legalidad, fines de la sanción disciplinaria, principios de la sanción disciplinaria, igualdad, favorabilidad, ilicitud sustancial, culpabilidad, fines del proceso disciplinario, debido proceso, investigación integral, presunción de inocencia, derecho a la defensa, ejecutoriedad, gratuidad de la actuación disciplinaria, celeridad de la actuación disciplinaria, motivación, congruencia, cláusula de exclusión, prevalencia de los principios rectores e integración normativa.

En el principio de legalidad (Art. 4) se consagra que la labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad, que implica que el juez disciplinario antes de acudir al tipo penal deberá acudir a los otros numerales.

En cuanto al derecho a la defensa (Art. 15) en las etapas de indagación e

investigación disciplinaria, el investigado tiene derecho a la defensa material, pero en la etapa de juzgamiento deberá estar asistido por un defensor que podrán ser estudiante de consultorio jurídico o defensor público.

En cuanto a la ilicitud sustancial, que define (Art. 9) la conducta del sujeto disciplinable, será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna. Habrá afectación sustancial del deber cuando se contraríen los principios de la función pública.

En desarrollo de la gratuidad de la actuación disciplinaria, los sujetos procesales tienen derecho a la entrega en forma gratuita de los autos interlocutorios, del auto de citación a audiencia y formulación de cargos y de los fallos que se profieran.

Se regula, además, la cláusula de exclusión sobre pruebas ilícitas y las derivadas de ellas.

Prueba inconstitucional

«(...) es aquella que se ha obtenido o producido con violación de derechos y garantías fundamentales, género entre las que se encuentran las pruebas prohibidas cuyas vedas son objeto de consagración específica en la ley» (Art. 224, Código Penal).

También la menciona el artículo 29 de la Constitución Política: «Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».

El principio del efecto general inmediato de las normas procesales contenido en el artículo 7.º de la Ley 734 de febrero 5 de 2002, fue eliminado del CGD. El texto señalaba:

Artículo 7. Efecto general inmediato de las normas procesales. La ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la misma ley determine.

Sujetos disciplinables

Servidores públicos. El artículo 123 de la Constitución Política menciona que son

los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, en provisionalidad y de carrera, cargos de elección popular y trabajadores oficiales.

También son sujetos disciplinables los particulares que ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria, que administren recursos públicos, que cumplan funciones de interventoría o supervisión de contratos estatales y los auxiliares de justicia.

Los personeros y la Procuraduría tendrán competencia para disciplinarlos.

Definiciones de dolo y culpa disciplinaria

En el actual CGD no hay una definición legal, se acude a la doctrina y jurisprudencia. Se define el dolo y culpa así: «Artículo 28 dolo. La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización». Como lo señala el tratadista Jaime Mejía Ossman se define el dolo, pero no son ingredientes, debiendo acudir entonces al Código Penal por integración normativa.

En cuanto a la culpa el artículo 29 dice:

La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la

infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y cuando el sujeto disciplinable debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.

La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave. La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria.

Habrà culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

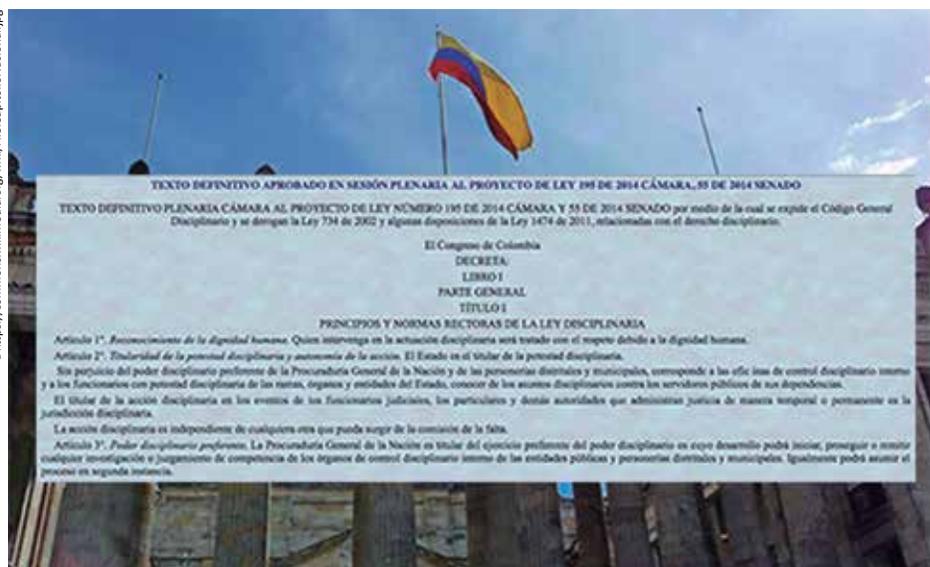
La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

También el CGD consagra las definiciones de culpa gravísima y de culpa grave señaladas en el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

Causales de exclusión de responsabilidad disciplinaria

El nuevo código mantiene las previstas en el artículo 28 de la Ley 734 de 2002. Se separan como causales de la insuperable coacción ajena y por medio insuperable (numerales 5 y 6 del artículo 31). Así mismo, se elimina lo del reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes en situación de inimputabilidad.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:CapitolioNacional.jpg



► El texto definitivo del proyecto de Código General Disciplinario (CGD) fue publicado en la *Gaceta del Congreso* n.º 426 del 17 de junio de 2015.

Extinción de la acción y de la sanción disciplinaria

Se consagra la interrupción de la prescripción de la acción disciplinaria con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia (Art.33), que regirá a partir del 1.º de enero de 2017. El CGD elimina la caducidad de la acción disciplinaria que regula el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011.

Prohibiciones

Se consagra el número de horas cátedra dentro la semana de cinco horas como prohibición (Art. 39-23) y se crean como prohibiciones estos numerales:

31. Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la institución a la que pertenece.
32. Intimidar o coaccionar a una persona por cualquier razón que comporte alguna clase de discriminación.
33. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.

Incompatibilidades

En el tema de incompatibilidades se consagra para todo servidor público contratar con el Estado salvo las excepciones legales (Art. 43-3). El artículo 127 superior consagra esta prohibición.

Faltas disciplinarias

En cuanto a faltas se clasifican por temas, a saber: las relacionadas con la infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DD. HH.) y Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.), con la libertad y otros derechos fundamentales, con el servicio o la función pública, el régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflicto de intereses, con la hacienda pública, la acción de repetición, la salud pública, los recursos naturales y medio ambiente, con la intervención en política, la moralidad pública y el régimen penitenciario y carcelario (Arts. 52 a 64).

Se crean faltas relacionadas con la hacienda pública artículo 47, y se inclu-



Desde el 30 de abril al primero de agosto de 2014 expertos en derecho disciplinario de la Procuraduría General de la Nación analizaron las reformas al actual Código Disciplinario Único (CDU). En la foto de izq. a der. Libardo Guauta Rincón, Carlos Arturo Ramírez Vásquez, Carlos Humberto García Orrego (quien brindó apoyo desde el IEMP para encuentros académicos relacionados con la reforma), Juan Carlos Novoa Buendía, John Jairo Castro Calvache, José Omar Ortiz Peralta, John Harvey Pinzón Navarrete, Efraín Aponte y Arturo Ronderos Salgado. Sentados de izq. a der. Jesús Alejandro Garzón Rincón, Myriam Stella Ortiz Quintero, Wilson Ramírez Hernández y Paola Andrea Laitón de Oro.

ye en el tema de acción de repetición a los miembros del Comité de Conciliación (Ley 446 de 1998 y sus desarrollos), artículo 58-1.

Artículo 65. *Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.* Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Competencia disciplinaria

Se regula el ejercicio de la acción disciplinaria, en donde se consagran el control interno y externo disciplinario como se regulaba en el artículo 67 de la Ley 734 de 2002, aclarando que los personeros municipales y distritales no disciplinarán a los alcaldes y concejales, y elimina a los superiores jerárquicos inmediatos que tenían competencia disciplinaria. El CGD también consagra que la terminación del proceso disciplinario se comunicará al quejoso.

En cuanto a competencias disciplinarias se regula que las personerías municipales y distritales pueden organizar las dos instancias, para lo cual deben tener la infraestructura necesaria para preservar las garantías procesales (Art. 92).

Las oficinas de control interno disciplinario deberán estar conformadas por profesionales, el jefe de la oficina debe ser abogado y pertenecer al nivel directivo (Art. 93).

Se eliminó el parágrafo 3.º del artículo 76 de la Ley 734 de 2002 que señalaba:

PARÁGRAFO 30. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél.

La competencia por razón de conexidad se regula en mejor forma a la prevista en el artículo 81 de la Ley 734 de 2002, consagrando tres presupuestos, y regula la figura jurídica de la acumulación que estaba prevista en la Ley 200 de 1995, eliminada en la Ley 734 de 2002.

Así mismo, se regula el conflicto de competencias (Art. 99), y se modifica la competencia disciplinaria de la Sala Disciplinaria y lo atinente al impedimento y recusación del procurador general de la nación.

Artículo 101. *Competencia especial de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.* La Sala Disciplinaria conocerá en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los siguientes servidores públicos: El Vicepresidente de la República, los Ministros del Despacho, los congresistas, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República y demás miembros de su Junta Directiva, el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.

Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, el auditor de la Contraloría General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, los Generales de la República y oficiales de rango equivalente, el Personero y el Contralor de Bogotá, D. C., los Directores de Departamentos Administrativos del orden nacional y del Distrito Capital, los miembros de la Autoridad Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones.

El Viceprocurador, los Procuradores Delegados, los Procuradores Auxiliares, el Secretario General, el Veedor, el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, el Director Nacional de Investigaciones Especiales y el Secretario Privado. Parágrafo. Esta competencia se ejercerá para las faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en estos casos aunque hayan dejado de ejercer el cargo.

Artículo 102. *Competencia disciplinaria del Procurador General de la Nación.* El Procurador General de la Nación conocerá en segunda instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos enunciados en el artículo anterior.

Sujetos procesales

Se incluyen las víctimas de conductas violatorias de DD. HH. y el D. I. H., así como de acoso laboral. En las facultades de los sujetos procesales, aclara que el quejoso no es sujeto procesal, salvo los casos antes mencionados. De otra parte, se crea el parágrafo 2.º en el artículo 110:

Parágrafo 2º. *Las víctimas o perjudicados*, cuando se trate de investigaciones por violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o actos constitutivos de acoso laboral, tienen la facultad de designar apoderado.

Finalmente, se cambia la expresión «investigado» por «disciplinado».

Actuación procesal

Las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta que se cite a audiencia, se formule pliego de cargos o se ordene archivo definitivo. Cuando se ejerzan funciones de policía judicial se aplica la Ley 600 de 2000 (Arts. 311 a 321), pero estas normas no estarían derogadas al existir regulación íntegra en los artículos 200 y ss de la Ley 906 de 2004.

Pruebas

Se crea un título sobre pruebas que en el anterior CDU se remitía a la Ley 600 de 2000, donde se incorpora la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria, los documentos e indicios (Arts. 147 a 199). El nuevo CGD diferencia el peritaje del informe técnico.

Confesión

Artículo 162. *Beneficios de la confesión.* Si al momento de instalar la audiencia el disciplinado acepta la responsabilidad que se le imputa en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, la autoridad disciplinaria inmediatamente la evaluará y de ser procedente suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para proferir el fallo sancionatorio.

Al momento de dosificar la sanción la autoridad disciplinaria deberá disminuir la sanción de inhabilidad, suspensión o multa hasta en una tercera parte de la sanción a imponer.

El anterior beneficio no se aplicará cuando se trate de las faltas gravísimas contenidas en el artículo 52 de este Código. Cuando la confesión se presente durante la etapa de investigación, la autoridad disciplinaria la valorará y de encontrarla procedente la evaluará y citará a audiencia y formulará cargos.

Procedimiento

En cuanto al procedimiento se mantiene la indagación preliminar que tendrá una duración de tres meses, salvo asuntos de DD. HH. y D. I. H. que puede prorrogarse por el mismo término (Arts. 208 y ss).

El término de investigación será de seis meses contados a partir de la decisión de apertura pudiendo prorrogar hasta otro tanto, en los casos de DD. HH. y D. I. H. que podrá ser de 18 meses; de su iniciación por parte de las oficinas de control interno disciplinario se dará aviso a la Viceprocuraduría General de la Nación y al funcionario competente o personería para efectos del poder preferente.

Antes del cierre de investigación, se ordenará traslado por diez días para alegatos previos (Art. 220).

Se consagra el procedimiento para la consulta de la suspensión provisional estableciendo la posibilidad de presentar alegaciones, acompañados de pruebas. No obstante la suspensión del pago de la remuneración, subsistirá a cargo de la entidad la obligación de hacer los aportes a la seguridad social y los parafiscales respectivos (Art. 218).

La audiencia del proceso verbal disciplinario deberá ser grabada en un medio de video o de audio. Durante la suspensión y la reanudación de la audiencia no se resolverá ningún tipo de solicitud.

En la audiencia el disciplinado debe estar asistido por defensor, se le preguntará si acepta o no la responsabilidad disciplinaria, si confiesa tiene beneficios punitivos hasta de la disminución de la 1/3 parte sin afectar los mínimos.



Recuperado de (2016, 11 de febrero) <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palacio...>

► «(...) el CGD se aplicará cuatro meses después de su sanción y publicación, una vez haya decisión de la Corte Constitucional sobre las objeciones por inconstitucionalidad, de algunos artículos, realizadas por la Presidencia de la República, que el Congreso consideró infundadas. El capítulo sobre el procedimiento disciplinario empezará a regir el primero de enero de 2017».

El CGD menciona las etapas de los procesos que incluyen la versión libre, los descargos, las pruebas, alegatos y fallos. Consagra, igualmente, la posibilidad de variación de cargos como ocurre en el procedimiento ordinario.

La sustentación del fallo puede realizarse en audiencia o por escrito dentro de los diez días siguientes ante la Secretaría del Despacho (Arts. 225 a 235).

Sanciones

Se consagran las siguientes sanciones conforme a la clasificación de las faltas así:

- Falta gravísima dolosa, destitución e inhabilidad de diez a 20 años.
- Falta gravísima con culpa gravísima, destitución e inhabilidad de cinco a diez años.
- Falta gravísima con culpa grave, suspensión e inhabilidad especial de tres meses a 48 meses.
- Falta grave dolosa, suspensión e inhabilidad especial de tres meses a 24 meses.
- Falta grave culposa, suspensión de uno a 18 meses.
- Falta leve dolosa, multa de 20 a 90 días de salario básico.
- Falta leve culposa, multa de cinco a 20 días de salario básico.

Antecedentes disciplinarios

En cuanto a la certificación de antecedentes esta deberá contener las anotaciones de las sanciones o inhabilidades que figuren en el registro; actualmente consagra un término de cinco años así haya cumplido la sanción. El inciso final del artículo 174 de la Ley 734 de 2002 fue declarado exequible por la Sentencia C-1066 de 2002.

Régimen de los funcionarios de la rama judicial

Se modifica lo que rige actualmente a partir del artículo 239 y ss.

Tránsito legislativo

Los procesos disciplinarios en los que se haya proferido auto de apertura de investigación o de citación a audiencia al entrar en vigencia la presente ley continuarán tramitándose de conformidad al procedimiento anterior (Art. 263). Las indagaciones preliminares se sujetarán al trámite previsto en el CGD.

Vigencia del CGD

Es de aclarar que el CGD se aplicará cuatro meses después de su sanción y publicación, una vez haya decisión de la Corte

Constitucional sobre las objeciones por inconstitucionalidad, de algunos artículos, realizadas por la Presidencia de la República, que el Congreso consideró infundadas. El capítulo sobre el procedimiento disciplinario empezará a regir el primero de enero de 2017.

No obstante la comisión que estudió las objeciones en la Cámara de Representantes propuso que el procedimiento único para los personeros se aplique a partir del 2020.

De otra parte, en cuanto a los regímenes especiales en materia disciplinaria como el de la Fuerza Pública (Leyes 1015 de 2006 y 836 de 2002) y el de la Universidad Nacional de Colombia (Decreto 1210 - Sentencia C-829 de 2002), siguen vigentes.

Esta reforma no toca nada sobre la naturaleza jurídica de los actos sancionatorios y su control que es objeto de otra reforma. **i**

Referencias bibliográficas

- Código Disciplinario Único concordado, Ley 200 de 1995, IEMP 1996.
- Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2014, IEMP 2014.
- Fallos Corte Constitucional, Leyes 200 de 1995 y 734 de 2002.
- Gacetas del Congreso de la República n.º 401, 664, 842, 879 de 2014; 276, 394, 409, 410, 426, 876, 950 y 1048 de 2015.

Neurociencia y Matemáticas

FRANCISCO MOREANO¹
 DOCENTE SERVICIO NACIONAL DE
 APRENDIZAJE (SENA)

La mente es el conjunto de procesos intelectuales que emergen del funcionamiento cerebral, como campo unificado que le permite al individuo procesar información, además de coordinar acciones racionales, creativas, abstractas que remiten su significado al desarrollo de la capacidad pensante.

La compleja red neuronal actúa de forma integral al ser estimulada a través de asociaciones que se modifican de acuerdo con la exigencia de las circunstancias; el hombre ha diseñado por evolución sistemas de símbolos, como significantes, que permiten identificar la realidad observable y, de forma progresiva, formular nociones y construir conceptos con el propósito de dar significado al dominio lingüístico que se emplea.

El espacio tiempo mental (campo unificado) decodifica la información, por medio de imágenes sensoriales las traduce en vectores que distorsionan el significante y permiten la elaboración de imágenes mentales que no requieren de códigos visuales preliminares para su diseño, como proceso de abstracción, en función de comprender el significado de las premisas inscritas en las ideas.

Al observar la imagen



Surge la pregunta: ¿es un cuadro o un cuadrado?

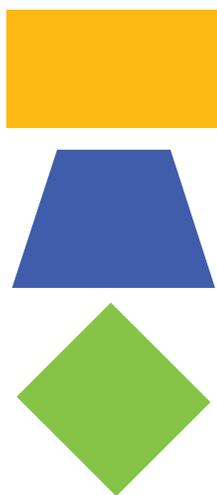
En el análisis de la imagen el lenguaje es fundamental, se requiere del significado de los términos para establecer la

¹ El profesor Moreano dicta los cursos de Redacción y Ortografía, Redacción de Documentos Organizacionales y de Expresión Oral y Escrita, para servidores del ministerio público, en el marco del convenio formalizado con el Sena.

diferencia. Puede recordar situaciones de su vida personal en las cuales ha tenido experiencias relacionadas con la imagen de cuadro y responder en consecuencia. En esta perspectiva espacial es necesario definir qué ejercicios les permitirán a las personas diferenciar los conceptos a partir de la semántica de las estructuras gramaticales, al igual que la secuencia de acciones deductivo-inductivas que lo conduzcan al reconocimiento del postulado geométrico.

Se plantea que la figura a construir tiene cuatro lados, o cuatro ángulos rectos, cuatro ejes de simetría, dos diagonales, con el propósito de plantear complejidad en la construcción de la imagen.

Las posibles respuestas pueden ser:



El interrogante a definir será: ¿el cuadrado es un rombo?

«El axioma geométrico no congloba el componente figural del campo espacial a delimitar»

La imagen de la figura geométrica no se puede definir con precisión al igual que su posición, de forma similar no se ejercita al aprendiz en la secuencia lógica que conlleve a reconocer la gráfica de la estructura (figura geométrica).

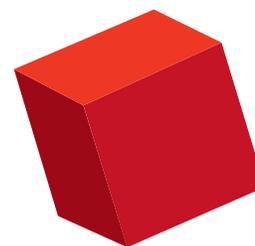
Con base en la función técnica (conocimiento del campo disciplinar-do-

cente), la configuración didáctica —decisiones del maestro que se relacionan con la formulación del plan de estudios—, el diseño didáctico, al igual que el análisis del criterio geométrico, requieren del dominio de la metodología deductiva inductiva, en el contexto del razonamiento formal —sobre la base del desarrollo del pensamiento—, con el objetivo de descomponer el todo en sus partes (Mereología) e identificar las propiedades que permiten ensamblar los lineamientos conceptuales que se plantearon de forma previa en la presentación del postulado (teorema-axioma).

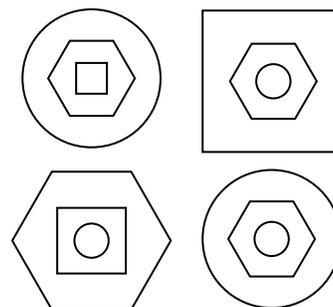
Al preguntar acerca del concepto de volumen, en el análisis de los preconceptos (concepciones alternativas) se registra:

- «El volumen que se correlaciona con el sonido».
- «El volumen que se correlaciona con el tamaño».

A pesar de presentar la imagen, de forma preliminar el concepto se encuentra ausente.



En el siguiente ejercicio se plantea un postulado para relacionarlo con la imagen de acuerdo con las convenciones preestablecidas:



Una cosa que puedes masticar alrededor de lo que viene de los árboles. Alrededor de ambas, una cosa que salpica.

La lectura de los dos campos interpreta diferentes formas de representar una información, se observan dos lenguajes: el geométrico (imagen) y el lenguaje escrito que no utiliza significantes que se relacionen con el componente figural de la estructura geométrica. Las convenciones orientan la respuesta. Las personas realizan la asociación pero no precisan de los nombres de las figuras para hallar la respuesta, ni las convenciones lo plantean. El concepto formal de la ciencia no es importante.

Si el postulado no se articula con la imagen se podría evidenciar la dificultad para hallar la respuesta, que se plantearía como un ejercicio abierto a diferentes conjeturas (opiniones).

El escenario señala que cualquier ejercicio a resolver precisa del aprendizaje de secuencias didácticas, que particularicen la proyección de la imagen general que plantea el maestro en la situación problemática, además, de reconocer el ejercicio e identificar las posibles variables que conlleven a razonar sobre la base del uso de herramientas conceptuales para identificar con precisión una respuesta. Se requiere representar de múltiples formas la situación problemática a través de diferentes imágenes mentales.

El análisis ahora se centra en la redacción del texto, en las situaciones de aprendizaje que se van a plantear al aprendiz, además de las limitantes conceptuales relacionadas en libros de texto. Redactar situaciones problemáticas de aprendizaje, con base en el conocimiento objetivo, requiere que la estrategia didáctica no presente sesgos subjetivos o del parecer asociado a conjeturas que pertenecen al razonamiento informal. Determinar las concepciones alternativas, los errores conceptuales presentes en las ideas previas, reorientar al aprendiz, concientizar a las personas acerca de las ideas que aportan en las situaciones problemáticas que se van a resolver, establecen los aspectos esenciales para inducir el aprendizaje a la formulación de diferentes niveles de representación y la reconstrucción de significados (aprendizaje neuro-configurador). Generar relaciones entre aspectos subjetivos de la realidad observable y los criterios de la ciencia convierte la experiencia de aprendizaje en conocimiento.

El proceso de aprendizaje moviliza la estructura conceptual previa, describe un sistema polarizado como obstáculo epistemológico que se supera a partir del contexto de la modificabilidad cognitiva, (introspección en el campo mental de aspectos contra-intuitivos, bajo el análisis de condiciones veritativas propias de las proposiciones que se consideran oportunas para dar respuesta a una situación problemática); elabora en la mente del aprendiz los fundamentos que permitirán articular estructuras conceptuales posteriores.

El maestro se asegura de «establecer ritmos, obligar a ocupaciones determinadas, regular ciclos de repetición». Foucault (1989).

La investigación en neurociencia establece que repetir una acción propia del aprendizaje fortalece el recuerdo de características inherentes al espacio tiempo del saber, la variable a tener en cuenta como fundamento epistémico que se incorpora al diseño metodológico correlaciona los niveles de representación; la reiteración significativa se transfiere a múltiples escenarios (contextos de aprendizaje) que articulan elementos conceptuales de enlace por medio de cadenas de razonamiento. La naturaleza del aprendizaje se inscribe en la oportunidad de permitir al cerebro de los estudiantes estructurar los conocimientos, sobre la base de capacidades particulares que se estimulan a través de niveles de complejidad; significa modelar y remodelar la experiencia, intuir y conjeturar a partir de la percepción sensorial. El tránsito constante sobre la longitud del significado requiere del reconocimiento del orden lógico por parte del cerebro para organizar la información e identificar las cualidades que enlazarán de forma progresiva múltiples aprendizajes.

El diseño didáctico que se utiliza en la enseñanza del campo conceptual, se registra en la imagen mental, en la memoria comprensiva y concentra las sensaciones derivadas de la experiencia; en el momento que transcurre el aprendizaje de una temática determinada la corteza cerebral dinamiza una intensa actividad que disminuye de forma progresiva con la práctica, con el desarrollo de ejercicios;

en este contexto se hace pertinente generar niveles de complejidad en la búsqueda de articular nociones, al igual que allanar el camino para derivar en conceptos; se devela la importancia de hacer uso adecuado de la lógica del lenguaje oral y escrito (hemisferio izquierdo-cerebro) como mediador del acto educativo.

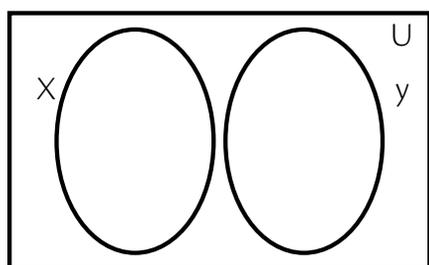
La memoria comprensiva se estimula a partir de conexiones sinápticas que se articulan en redes neuronales, donde la secuencia didáctica transcurre a través de puntos sinápticos localizados que delimitan las fronteras del conocimiento y hacen consciente la necesidad de buscar información para la resolución de situaciones problemáticas de mayor grado de dificultad. La memoria sensorial, a su vez, codifica las sensaciones que se experimentan por medio de los sentidos y estimulan de forma progresiva el proceso de atención, esta función psicológica superior, al igual que la concentración que se mantiene en lapsos de tiempo solo si el ambiente de aprendizaje es dinámico.

Si al desarrollar el ejercicio matemático, el maestro señala una única forma de explorar la respuesta, se restringe la oportunidad de estimular la intuición, el razonamiento formal además de la concatenación de ideas creativas al construir significados y formular respuestas. En este orden de ideas, el aprendizaje neuro-configurador se modifica con relación a su actividad constante, a través de retos conceptuales y no de forma exclusiva con el proceso evolutivo, se acude a los criterios de la neurodidáctica para develar la forma de aprender que sea más conveniente a la capacidad cerebral (estilo cognitivo), sin desvirtuar que la cultura incide en la forma de aprender; se visualiza el escenario de análisis, entre los conceptos previos, las necesidades de los estudiantes y el campo formal de la ciencia.

La memoria comprensiva incorpora el dominio semántico que actúa como mediador entre la inteligencia y la resolución de situaciones problemáticas, si el problema de aprendizaje se inscribe en un contexto en el cual los significados están articulados de forma secuencial (alfabetización de la ciencia escolar), se puede modelar la red neuronal en función de redefinir la imagen mental y resolver la situación.

«La génesis de la definición debe ir acompañada del diseño de la imagen mental»²

Los conceptos matemáticos hacen parte del andamiaje conceptual consolidado a través del tiempo, diferentes culturas coinciden en determinar la naturaleza de este campo disciplinar como ciencia de carácter histórico, susceptible de ser reflexionada y transformada por el hombre contemporáneo, en situaciones novedosas, misión inherente al sistema educativo. Para la búsqueda de tal propósito, se debe orientar su enseñanza, no a la acumulación de contenidos, sino a la construcción de significados, aprehensión y reconocimiento de la realidad, por medio de su continuo rediseño y reformulación, en la que se posicione la significación de los conceptos, como eje articulador de diferentes niveles de representación.



En el contexto de las concepciones alternativas que conducen a errores conceptuales, el óvalo que se identifica con la letra «y» interpreta el ámbito de las conjeturas que se plantean a partir del sentido común, en el análisis de la situación problemática. Evoca al hemisferio derecho: la imaginación, el recuerdo, las imágenes, la intuición, la música, los colores y el significado de las palabras.

En el campo conceptual de la ciencia formal, el óvalo que se identifica con la letra «x» representa el contexto formal del discurso científico, el hemisferio cerebral izquierdo que correlaciona las habilidades científicas y convergentes, el razonamiento lógico, el lenguaje escrito y hablado.

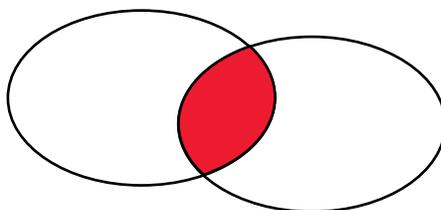
Los sentidos hacen parte del sistema sensorial, transmiten los impulsos nerviosos que estimulan al cerebro, escenario en el cual se genera la comunicación sináptica

entre las neuronas, que articula múltiples redes neuronales especializadas para el desarrollo de procesos intelectuales al igual que la estructuración del conocimiento.

En la planificación y desarrollo de la secuencia didáctica de aprendizaje, los órganos de los sentidos permiten captar la información que se discrimina por categorías de análisis al formular el diseño metodológico, diversas opiniones correlacionan al razonamiento informal que plantea el estudiante con postulados de orden científico; de forma parcial, se edifica la fase preliminar de un argumento.

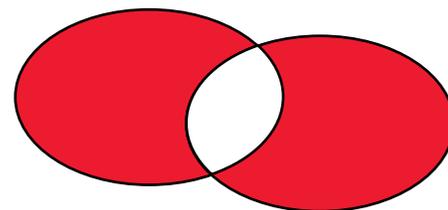
El espacio tiempo del proceso de comprensión en la construcción del concepto articula la hipótesis de orden subjetivo; con las concepciones alternativas que inducen al error conceptual, pero al prevalecer el parámetro científico, la articulación preliminar subjetiva de los criterios personales tiende a compartir el campo geométrico intermedio en la longitud bidimensional del proceso de comprensión y construcción del conocimiento. Este tránsito en la evolución de la metodología inductiva deductiva aporta ideas de índole científico, que desplazan de forma progresiva al sentido común.

La imagen interpreta el proceso:



Al reflexionar con relación al sentido común y el postulado científico, el espacio geométrico, de color rojo, registra el campo del proceso de comprensión, que representa al planteamiento de la hipótesis (respuesta parcial a una situación problemática con base científica).

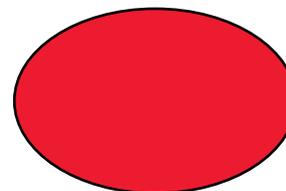
Los hemisferios cerebrales se articulan y trabajan de forma unificada en el contexto de la capacidad pensante. Al realizar la modificabilidad cognitiva la imagen que describe el proceso de comprensión se define de la siguiente forma:



El espacio sin color permite identificar el error conceptual que se deriva de las concepciones alternativas.

El razonamiento formal sublima al sentido común (razonamiento informal-conjetura). El proceso de comprensión desplaza la hipótesis subjetiva para dar paso a una hipótesis estructurada que se fundamenta en los axiomas y teoremas del campo conceptual de las matemáticas.

Un axioma en su definición no precisa demostrarse, es una ley incuestionable que por su naturaleza y coherencia se asume como una verdad. Corresponde a una deducción. El teorema como postulado de carácter inductivo requiere de su reconstrucción progresiva para validar sus lineamientos conceptuales, con el propósito de deducir el grado de veracidad requiere demostrarse.



La imagen correlaciona el ámbito de la modificabilidad cognitiva, la dinámica del proceso de comprensión como capacidad emergente de la corteza cerebral al igual que el desplazamiento del error conceptual presente en las concepciones alternativas. El color rojo, como elemento de representación sensorial, sublima todo el espacio tiempo del concepto, desplaza al razonamiento informal además de los errores conceptuales, no se percibe la hipótesis subjetiva en el dominio espacial. Las ideas previas se transformaron a través de la metodología inductiva-deductiva lo cual genera el aprendizaje. El sentido común distorsiona la naturaleza del espacio tiempo del concepto, se reformula a través del tránsito que realiza la noción estructurada al conocimiento formal de la ciencia. 

¡Yo entiendo mi desorden!... mentira

DIEGO FERNANDO MARQUEZ PARRA¹
 HIGIENE Y SEGURIDAD INDUSTRIAL
 GRUPO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y
 SALUD EN EL TRABAJO
 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En el siglo XVIII se desarrolló la idea de tener un elemento que permitiera guardar los billetes de manera segura, siendo este un antecedente que marcó la historia para reconocer que cada cosa tiene un espacio y se debe utilizar para un fin.

A lo largo del tiempo hemos visto cómo las creencias y las culturas enmarcaron un contexto de supervivencia que exigía acumular muchos elementos para sobrevivir, incluso llegaron al punto de tener tantas cosas que su comodidad y espacio se redujeron. Algunas tribus indígenas llenaban sus viviendas con las pieles producto de la caza y demás productos para la supervivencia, y exponían su propia seguridad por guardar objetos que más adelante perdían valor en propiedades que físicamente no eran las más adecuadas.

Teniendo en cuenta este contexto histórico, y haciendo una comparación con la evolución de los grandes virus en el mundo —el más reciente el Zika—, con gran asombro he notado que existe el contagio de una sustancia que se propaga con solo ver la escena donde el insecto tan diminuto como la cabeza de un alfiler logra su objetivo inyectando su letal sustancia llamada *acumulador pictus*, que afecta a hombres y mujeres sin tener en cuenta su grado de escolaridad o contexto social.

Dicen las personas que lo padecen que sus respuestas sin argumentos aumentan, las justificaciones e intolerancia son mayores, la fiebre del tener más, o las convulsiones por querer ampliar el espacio que ya no alcanza, hacen que sus efectos sean nefastos.

Es por eso que hoy le voy a enseñar a usted, lector, a hacer un autoexamen,

Cortesía Diego Fernando Márquez Parra



▶ Diego Fernando Márquez Parra apoya el componente Higiene y Seguridad Industrial de la Procuraduría y es, en sus palabras, «un amante de su profesión que muchas veces se enfrenta al malhumor de muchos o la resistencia al cambio de otros, pero considero que la huella que se debe dejar en cualquier organización debe ser de cambio, de transformación y no de pretender seguir los esquemas que hacen que muchos de nosotros nos volvamos conformistas y un tanto egoístas por no aceptar experimentar nuevos caminos».

para saber en qué grado de la enfermedad está, por lo que deberá responder con toda sinceridad sí o no a cada pregunta del siguiente cuestionario:

1. ¿Tiene en su billetera objetos como fotos, tarjetas de presentación, recibos de lavandería y del cajero o los bonos del directorio?
2. ¿Su closet tiene ropa que no se ha puesto en los últimos seis meses?
3. ¿Tiene colección de zapatos o tenis, aunque siempre utiliza los mismos?
4. ¿En su puesto de trabajo tiene esferos de todos los colores, marcadores, resaltadores y demás lapiceros, pero siempre utiliza los mismos?
5. ¿Tiene más de una foto en su puesto de trabajo?

6. ¿Su llavero habitual tiene llaves que ya no utiliza?
7. ¿Tiene más libros de los que lee habitualmente?
8. ¿Guarda todos los detalles que le traen de los viajes que hacen sus amigos y familiares como chocolates, llaveros, cuadros, porcelanas, palos de agua, legos, manjar blanco, diabólicos, camisetas con el registro de donde viene, etc.?
9. ¿Es digno seguidor del Jardín Botánico y tiene en su puesto de trabajo u hogar más de una planta la cual nutre de agua cada día 25 de cada mes?
10. ¿Utiliza la frase «¡Yo me entiendo en mi desorden!»?

Ahora bien, identifique en qué parte de la escala de medición está:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sus conductas de orden y aseo están a salvo				Sus conductas empiezan a decaer	Requiere primeros auxilios	Atención de emergencia	Cuidados Intermedios	Cuidados Intensivos	Es usted un ACUMULADOR

Basado en este autoexamen, usted acaba de identificar en qué parte de la escala está y podrá identificar cómo actuar para mejorar de dicho virus.

Recuerde que la cura para esto es muy fácil, cuando aprenda a tener lo necesario, a mantener espacios limpios y seguros, a tener una organización en todos los aspectos de la vida, esto ayudará, y

verá cómo si está en el número diez de la escala, por ejemplo, empieza a descender rápidamente y su salud visual, corporal y mental se despejará y se sentirá mucho mejor.

Ahora amigo lector, comparta esta nota con sus compañeros de trabajo y familiares para identificar en qué estado están frente al orden y aseo en sus vidas.

¹ Estudios de mecánica industrial, ingeniería industrial, salud ocupacional, Programación Neurolingüística (PNL), coaching y recreación dirigida para todos los públicos. Lidera el Subprograma de Orden y Aseo en la entidad.

Programas del IEMP 2016

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
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, participación ciudadana			
1	Derechos de los refugiados y protocolos de atención.	1	Análisis de la historia del ministerio público en Colombia.
2	Derecho disciplinario y derechos humanos (socialización del Código General Disciplinario o justicia disciplinaria)	2	Justicia formal y justicia en equidad: análisis desde las instituciones y las comunidades, de su alcance social, cultural, jurídico y mental.
3	Semana de la Participación Ciudadana.	3	Condiciones de la movilidad urbana, Ley 1618 para personas en condición de discapacidad.
4	Taller de Derechos Humanos y Operadores Judiciales.	4	Prácticas de inclusión educativa con personas en condición de discapacidad fase II.
		5	Fortalecimiento institucional para identificar y monitorear riesgos de vulneración de derechos en asuntos civiles.
		6	Análisis de la violencia intrafamiliar.
		7	Vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. Fase II.
		8	Diagnóstico del manejo de los conflictos interpersonales en la Procuraduría General de la Nación .
		9	Evaluación y seguimiento de la política pública de energías renovables. Estudio caso Ley 1715 de 2014.
Gerencia pública, buen gobierno y anticorrupción			
5	Programa Nacional de Capacitación dirigido a personeros municipales.	10	Análisis de los problemas más frecuentes en la contratación pública en Colombia.
6	IV Encuentro Nacional de Personeros.	11	Estudio para la estructuración del fortalecimiento de la nueva gerencia pública.
7	IV Congreso de Investigación en Gerencia Pública.	Nuevo ciudadano y servidores públicos	
8	II Congreso de Observatorios.	12	Papel de la Procuraduría General de la Nación en procesos de reconciliación y memoria colectiva.
9	Cultura de la Legalidad y la Integralidad para Colombia (CLIC).	Ambiental	
		13	Gestión del riesgo de desastres, derecho e interés general; estado de vulnerabilidad en el territorio.
		14	Transformación de medios y modos de vida por cambio del uso del suelo en el municipio de Santa Rosa de Osos y Cajamarca.
		Hacienda pública, economía solidaria	
		15	Diagnóstico y recomendaciones en torno a los emprendimientos cooperativos colombianos dispuestos para el cumplimiento del Plan 2020.
Actualización jurídica			
10	6.º Congreso Internacional de Contratación Estatal y Presupuesto Público.	16	Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
11	6.º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario.	17	Análisis del dilema de la recentralización en América Latina: el caso colombiano.
12	Jornadas de reflexión - Diálogos con la Nación.	18	Metodología para la formación del precedente judicial en Colombia. Fase III.
		19	Aproximación al Código General Disciplinario. Fase II.

Talento humano

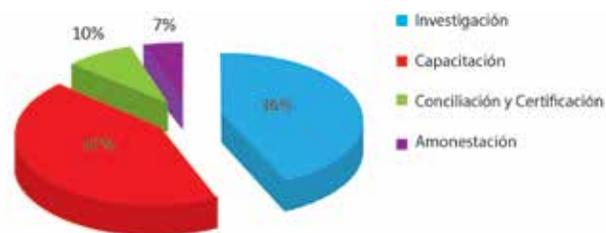
13	Apoyos educativos.	20	Cátedra Carlos Mauro Hoyos, socialización científica de los productos de conocimiento y espacio de interacción científico sobre temas propios del ministerio público.
14	Inducción a procuradores judiciales I y II.		
15	Descentralización de la capacitación.		
16	Fortalecimiento regional Red de Formadores IEMP.		
17	Capacitaciones virtuales y presenciales convenio Sena.		

Áreas transversales

18	Educación virtual: fortalecimiento tecnológico y pedagógico.	21	Análisis de las capacidades institucionales de la gestión del IEMP de cara a una prestación óptima de los servicios que presta.
19	Comercialización de programas de capacitación.	22	Registros de información de revistas y grupos de investigación en plataformas de Colciencias.
20	Articulación de plataforma virtual y sistema de registro académico.	23	Asesoría y análisis del proceso de publicaciones.
21	Internacionalización.	24	Publicaciones.
Proyecto de DD. HH. y convivencia		25	Socialización de las investigaciones.
1	Realizar Cursos de Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana.	26	Apoyo misional a la investigación.
Proyecto de Conciliación en Derecho y Competencias Laborales		27	Desarrollo de estudios e investigaciones del Grupo Carlos Mauro Hoyos, en el marco de convocatorias, invitaciones, contratos o financiaciones ordenadas en normas.
1	Certificación conciliación en derecho. Diplomado Conciliación en Derecho – III Congreso Internacional de Arbitraje.	28	Asesoría para la consecución de la nueva certificación en ISO 9001:2015 para el IEMP.
2	Certificación en competencias laborales servidores del ministerio público y del sector justicia.		

Presupuesto proyectos de inversión IEMP 2016

Capacitación a los Funcionarios del Ministerio Público a Nivel Nacional.	\$983.000.997
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



Teletrabajo, ¡cada día somos más!

YANETH CECILIA OBREGÓN PÉREZ

PROFESIONAL ESPECIALISTA EN GERENCIA EN

SALUD OCUPACIONAL

ASESORA DE PREVENCIÓN DEL RIESGO/

TELETRABAJO

ARL POSITIVA

Sí, gracias al desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) el teletrabajo dejó de ser un mito para volverse una realidad, y hoy es una importante tendencia de la que cada día más empresas y trabajadores hacen parte de ella.

El teletrabajo, visto como una forma de laborar desde casa, es la oportunidad para los trabajadores de mejorar la calidad de vida personal, familiar y laboral incrementando la motivación y la satisfacción frente a sus funciones; para las empresas radica en mejorar la productividad y la calidad en los productos a través de actividades desarro-

lladas por un personal más feliz y comprometido.

La Procuraduría General de la Nación, pensando en el bienestar de sus trabajadores y la mayor productividad, decidió dar este importante paso a través de un plan piloto que inició en el primer semestre de 2015, que medirá los impactos generados en el ámbito laboral con esta nueva modalidad de trabajo.

Es de destacar que este plan piloto estimó los diferentes factores y condiciones de los funcionarios, a saber: trabajadores con funciones teletrabajables, aquellos en condición especial de salud o movilidad reducida y madres gestantes. El proyecto arrojará información que brindará soporte para una mejor conceptualización en la aplicación de la modalidad, y conocer aspectos relevantes como el perfil psicológico y psicosocial, el compromiso, responsabilidad, cumplimiento, confianza, capacidad de auto organiza-



Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido

ción y las condiciones de seguridad, entre otros, contando, por supuesto, con el apoyo de los jefes de cada delegada, grupos y dependencias.

Estamos generando un cambio y toda transición genera alguna resistencia, no es fácil modificar una estructura, un estilo de comportamiento, una forma de pensar; pero todos aquellos que hoy somos parte de este gran proyecto, tenemos la confianza y la certeza que los resultados serán positivos y que en poco tiempo el plan piloto pasará a ser una oportunidad laboral para muchos más. **i**

Investigador académico del IEMP, mejor servidor de la Procuraduría 2015

MÓNICA VEGA SOLANO

ASESORA DIRECCIÓN IEMP

Carlos Arturo Moreno Orduz, asesor y coordinador de investigaciones de la unidad académica del ministerio público, fue elegido como el mejor servidor del nivel asesor de la Procuraduría General de la Nación por el estudio realizado de teletrabajo que permitió, a su vez, la implementación del proyecto piloto de esta modalidad en la entidad.

Producto de la investigación el IEMP editó la publicación *Teletrabajo. Un cambio sensible en las costumbres laborales*, documento que introduce al lector en la historia, experiencias, exigencias y normativas relacionadas con el trabajo a distancia que cada vez más se estila en las entidades públicas en Colombia.



Jorge Luis Yance Tamayo - IEMP

▶ Carlos Arturo Moreno Orduz es asesor y coordinador de investigaciones de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.

El reconocimiento a Carlos Arturo Moreno, postulado por la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos

Socioeconómicos del IEMP, se otorgó mediante Resolución 481 del 17 de noviembre de 2015 en el marco del Programa de Incentivos para los servidores de la Procuraduría, cuyo comité en reuniones llevadas a cabo el 7 y 26 de octubre determinaron elegirlo como el mejor.

El director del IEMP, Christian José Mora Padilla, en nombre de los funcionarios del Instituto, agradece a Carlos Arturo el compromiso institucional permanente y aporte, a través de su labor investigativa, en la entrega de información y análisis relevantes para el desempeño no solo de la Procuraduría sino también de organismos del Estado que ven en estos productos insumos y herramientas para el mejoramiento continuo.

¡Felicitaciones!



innova

Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Instituto de Estudios del Ministerio Público

INFORME ESPECIAL: GESTIÓN 2010 IEMP



innova

Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Instituto de Estudios del Ministerio Público

Nuevo Estudio

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR DEL INSTITUTO



2011 el año



“La verdadera comunicación humaniza que intercambian y...”

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Daniel Goleman, escritor norteamericano, expone las teorías que en los últimos años se han manifestado sobre la inteligencia emocional. Este concepto se refiere a la capacidad de reconocer, comprender y manejar adecuadamente las emociones propias y de los demás. En el IEMP creemos que la inteligencia emocional es una de las competencias más importantes para el desempeño en las organizaciones. En el IEMP creemos que la inteligencia emocional es una de las competencias más importantes para el desempeño en las organizaciones.



innova

Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

ESPECIAL MEDIO AMBIENTE



Instituto de Estudios del Ministerio Público

La Procuraduría General de la Nación y el Medio Ambiente



innova

Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

OSCAR DARIÓ AMAYA
PROCURADOR DELEGADO EN MATERIA DE RECURSOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Procuraduría General de la Nación, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, vela por el cumplimiento de los derechos colectivos, en especial, el derecho a un ambiente sano.

Esta responsabilidad guarda y cuidado de los recursos naturales y renovables es desarrollada por la Procuraduría Delegada para Recursos Ambientales y Agrarios, que ejerce funciones preventivas y de control en materia de política pública ambiental, y vela por la conservación del medio ambiente y del territorio.



IEMP, 20 años conociendo

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

La responsabilidad de las instituciones públicas va más allá de la gestión cotidiana. La experiencia también genera conocimiento y aprendizaje. El talento humano no nace per se, debe cultivarse. Las habilidades intelectuales y físicas son necesarias, pero no suficientes. Vincula al sector, pero no basta. Las habilidades requeridas por la ciudadanía son inculcadas con una gestión transparente. Estas frases aisladas, pero con sentido, tablas la indiscutible y necesidad de fomentar los programas de investigación, en aras de ser más aptos para desempeñar sus funciones, y con estudios pertinentes, encomendar acciones al Gobierno para la formulación de políticas

ESPECIAL ENTIDADES TERRITORIALES



innova

Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público

Bienvenidos alcaldes y gobernadores

Llegan nuevas propuestas para el desarrollo

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Las elecciones del pasado 25 de octubre no solo determinaron quiénes serán los responsables durante el periodo 2016 - 2019 de liderar instancias de decisión territorial, y desempeñar funciones públicas en gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos municipales o juntas administrativas locales, también en

nes asignadas para cada cargo de la población que les eligió y abstuvieron ya que también, este resultado final en una elección. Visto así, ni elegidos, ni electores, los departamentos y municipios pueden contener. El primero de enero de 2016 será el día de los departamentos y municipios. Lo que puede suceder es que en el camino se debilite las capacidades y acciones

innova

Seis años rindiendo cuentas a la ciudadanía a través del Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público